



CHILE

**TRANSFORMAR LAS NECESIDADES SOCIALES
EN NUEVAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO**

**Ricardo Infante
Editor**



EDICIONES CHILE 21

CHILE
TRANSFORMAR LAS NECESIDADES SOCIALES
EN NUEVAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO

EDICIONES CHILE 21

Ediciones Chile 21, 2006
Chile.Transformar las Necesidades Sociales en Nuevas Oportunidades de Empleo

Registro de Propiedad Intelectual

Composición y Diagramación:
Silvana Hardy R.

Impreso en Alerce Talleres Gráficos S.A.
Santiago - Chile

EQUIPO DE TRABAJO

Coordinación

Ricardo Infante
Gloria de la Fuente

Coordinador
Asistente de coordinación

Consultores

Gonzalo Martner
Enrique Román
María A. Kotliarenco
Mauricio Díaz
María Francisca Retamal
Daniela Vergara
Magdalena Echeverría
Lucía Dammert
Gonzalo Vío
Andrea Palma
Iván Castro
Ana M. Véliz

Institucionalidad y financiamiento
Políticas Mipyme y empleo
Atención integral a la infancia
Apoyo a la discapacidad
Turismo social
Alfabetización digital
Promoción cultural
Convivencia segura
Apoyo a la tercera edad
Apoyo escolar
Deporte
Información estadística

ÍNDICE

CHILE

**TRANSFORMAR LAS NECESIDADES SOCIALES EN NUEVAS
OPORTUNIDADES DE EMPLEO**

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

**I. EMPLEO Y NECESIDADES SOCIALES:
SITUACIÓN Y DESAFÍOS**

Capítulo 1. ***La situación del empleo y el desempleo***

- A. Evolución del empleo y el desempleo
- B. La situación del empleo de los diferentes grupos sociales
- C. Características del desempleo actual
- D. Perspectivas del desempleo en el mediano plazo. 2005-2010

Capítulo 2. ***La capacidad de generación de empleo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme)***

- A. Mipyme y empleo: Desde la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones
- B. Capacidad de generación de empleo de las empresas pequeñas en los noventa
- C. Evolución de los factores determinantes
- D. Comentarios finales: Reflexiones sobre el empleo de las pequeñas empresas y el crecimiento económico

Capítulo 3. ***Exclusión y necesidades sociales***

- A. Líneas de pobreza, bajos ingresos y exclusión en Chile. 1990-2003
- B. Las necesidades sociales

II. POLÍTICAS PARA RECUPERAR LA CAPACIDAD DE GENERACIÓN DE EMPLEO DE LAS MIPYME

Capítulo 4. ***Políticas para las Mipyme***

- A. Mipyme y el modelo de negocios
- B. Las vías para generar empleo en las Mipyme
- C. Aspectos sectoriales de las políticas de empleo
- D. Igualdad de oportunidades para emprender
- E. Horizonte de las políticas y generación de empleo

III. POLÍTICAS PARA TRANSFORMAR LAS NECESIDADES SOCIALES EN NUEVAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO

Capítulo 5. ***Economía social y programas de empleo***

- A. Economía social y empleo
- B. Ejecución de los programas de empleo social

Capítulo 6. ***Servicios para mejorar las condiciones del desarrollo de las personas***

- A. Atención integral a la infancia
- B. Apoyo escolar
- C. Alfabetización digital

Capítulo 7. ***Servicios para facilitar la integración social de las personas***

- A. Convivencia segura
- B. Atención al adulto mayor
- C. Apoyo a la discapacidad

Capítulo 8. ***Servicios culturales y de recreación para las personas***

- A. Promoción cultural
- B. Deporte
- C. Turismo social

**IV. LOS PROGRAMAS DE EMPLEO SOCIAL:
IMPACTOS Y DESAFÍOS**

Capítulo 9. **Impactos y costos de los programas**

- A. Contribución de las Mipyme a la generación de empleo
- B. Mejora en la calidad de vida de las personas y nuevas oportunidades de empleo
- C. El impacto agregado de las propuestas
- D. El costo de los programas

Capítulo 10. ***Políticas de empleo y calidad de vida de las personas***

- A. Empleo y necesidades sociales
- B. Políticas públicas y empleo de las Mipyme
- C. Hacia una política activa de empleo social

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PRESENTACIÓN

El propósito de este trabajo es colaborar con la solución del problema del desempleo que afecta a la sociedad chilena, desde una perspectiva distinta a las tradicionalmente aplicadas en el país.

El desempleo es un problema que ha afectado permanentemente a la sociedad chilena. Los datos muestran que la tasa de desocupación promedio ha sido históricamente alta: alcanzó al 9.4% (sin programas de empleo) en las últimas cuatro décadas y al 7.9% en el periodo 1990-2005. En este último lapso, sólo en los años 1992-1997, de muy rápido crecimiento económico (7,5%), la tasa media de desempleo alcanzó niveles cercanos a los socialmente aceptables (6.8%). Además, cabe señalar que en el bienio 2004-2005, la tasa de desempleo promedio continuó siendo elevada (8.3%), a pesar del dinamismo de la actividad económica.

Las perspectivas del desempleo en los próximos cinco años no son muy alentadoras. Se prevé que la oferta laboral seguirá creciendo rápidamente (levemente sobre el 2.0% anual), debido básicamente al aumento de la participación femenina, que actualmente es muy baja, comparada incluso con la registrada en la mayoría de los países latinoamericanos

Las estimaciones indican que el empleo crecerá a un ritmo levemente superior al de la fuerza de trabajo, por lo que se prevé que la tasa de desempleo actual solo disminuiría levemente y se situaría entre 7% y 8% en el año 2010.

El insuficiente aumento del empleo del periodo 2005-2010 podría ser abordado desde una doble perspectiva. El enfoque macro laboral, indicaría que la lenta expansión de la ocupación se debería a un crecimiento del PIB (5.3%) mas bajo que el actual (6.3 %) y a una evolución poco favorable de los precios relativos que influyen sobre la demanda de trabajo como son los salarios, el tipo de cambio y el costo del capital. Desde el punto de vista de la evolución de la estructura laboral se prevé, por un lado, que el empleo de las empresas grandes, del sector publico y de los trabajadores por cuenta

propia tendrá un crecimiento moderado y, por otro, que la ausencia de políticas específicas para el sector de las MIPYME afectará la capacidad de generación de empleo de las empresas pequeñas y la de la economía en su conjunto, dado que en éstas se concentra cerca de la mitad del empleo del país. En definitiva, el registro histórico en materia de desempleo no es bueno y tampoco lo será en el mediano plazo, si no se aplican las políticas adecuadas para enfrentarlo.

En la propuesta contenida en este libro se presentan formas de reducir el desempleo que responden, simultáneamente, a las necesidades sociales de los grupos menos favorecidos. Así, se trata de mejorar la capacidad de la economía para crear nuevos puestos de trabajo, a fin de moderar el desempleo mediante la aplicación de políticas que tienen un doble objetivo.

Por una parte, se trata de reforzar la capacidad productiva de las pequeñas empresas que generan la mitad del empleo del país y, por otra, de crear nuevos sectores sociales para responder a las carencias de aquéllos menos favorecidos de la población. En suma, este trabajo expone cómo transformar las necesidades sociales de los grupos más desprotegidos en nuevas oportunidades de empleo.

Las políticas sugeridas para las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), tienen como objetivo la recuperación de su participación, tanto en el mercado como en la generación de nuevos empleos. Con esta finalidad, se analiza el modelo de negocios en que operan los pequeños establecimientos, las vías directas e indirectas para crear nuevos puestos de trabajo, los aspectos sectoriales, así como el horizonte y el efecto estimado sobre el empleo de las políticas propuestas.

El conjunto de acciones recomendadas para la creación de nuevos sectores sociales, tiene algunas características que merecen ser destacadas. Una de ellas consiste en que el gasto social activo propuesto privilegia la inserción social de las personas a través de la creación de empleos dignos, antes que las transferencias. Otra característica, es que las acciones sean ejecutadas a nivel local, mejorando así la focalización de la producción de servicios en respuesta a las necesidades de las personas. Finalmente, se

señala que la calidad de estos empleos sociales sería superior a la de aquéllos creados directamente por los actuales programas públicos, dado que permiten crear servicios útiles para la satisfacción de las necesidades esenciales de las comunidades postergadas y representan nuevas oportunidades de trabajo permanente, con una remuneración acorde con la productividad, una relación contractual equitativa y una protección social aceptable.

En este estudio se presentan los principales resultados del trabajo realizado durante el año 2005 por un grupo de especialistas (compuesto por catorce profesionales en esta materia), en el marco del Programa de Políticas Públicas de la Fundación Chile 21. Finalmente, deseo destacar que el desarrollo de este proyecto fue posible en gran medida gracias al decisivo apoyo que recibíramos de la Fundación Friedrich Ebert de Chile y de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

Carlos Ominami
Presidente
Fundación Chile 21

INTRODUCCIÓN

Este libro intenta responder a dos cuestiones básicas que preocupan a las personas en el Chile de hoy. La primera, es cómo enfrentar la falta de oportunidades de empleo y la segunda se refiere a cómo mejorar la calidad de vida de sus familias, específicamente en materia de su desarrollo personal, posibilidad de integración social y acceso a la cultura y la recreación.

Al respecto, existe consenso en que el progreso económico no ha sido capaz de reducir las diferencias entre los modos de vida de las familias y las personas que pertenecen a distintos estratos socioeconómicos. Esto ha conducido a que determinados sectores sociales se sientan excluidos y frustrados, lo que en definitiva debilita la cohesión social y dificulta el avance de la democracia.

En este libro se plantea que para lograr un crecimiento con equidad es necesario introducir cambios en el modelo de funcionamiento económico del país, especialmente en la distribución de las oportunidades y las capacidades de generación de ingresos que tienen las personas, en su acceso al mercado laboral y a la vida social del país. Por tanto, el desafío de avanzar con equidad significa reducir las carencias y ampliar las posibilidades de empleo de los sectores postergados, facilitando así su inserción social.

Con el ánimo de contribuir en la búsqueda de alternativas para reducir el déficit social y de empleo de los sectores postergados, se propone aplicar una combinación de políticas públicas que permitan mejorar, simultáneamente, la capacidad de generación de empleo de la economía y la calidad de vida de las personas.

Por un lado, se trata de políticas de corto, mediano y largo plazo para recuperar el deteriorado nivel de empleo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme). En este contexto, la propuesta es que la acción del sector público fomente el fortalecimiento de la iniciativa privada,

mayoritariamente de pequeña escala y la renovación del universo empresarial, compuesto en su mayor parte por pequeños empresarios, del modo más amplio e irrestricto posible.

Por otro lado, se sugiere ejecutar políticas y programas públicos que fomenten la creación de nuevos sectores de servicios sociales, para transformar las necesidades sociales de los grupos menos favorecidos en más oportunidades de empleo. En otros términos, con la producción de estos sectores de servicios -integrados en lo que se denomina “economía social”- se podría disminuir las carencias de los sectores menos favorecidos de la población y, al mismo tiempo, crear más empleos. De esta forma, se enfrentaría de una manera diferente el rezago social y el persistente problema del desempleo que tiene la sociedad chilena.

En este libro se desarrollan los temas señalados en cuatro partes. En la primera, se analiza la situación y perspectivas del empleo y el desempleo, destacándose el papel de las Mipyme como factor clave para la generación de puestos de trabajo en la economía. Este análisis es complementado con un examen de las necesidades sociales de los grupos vulnerables o en condición de pobreza relativa.

En la segunda parte, se propone aplicar políticas públicas para reforzar la capacidad de creación de empleo de las Mipyme. Esto, a partir de una concepción definida acerca del modo de negocio que se desea impulsar, cuestión que es crucial cuando se trata de definir políticas de empleo en economías heterogéneas como la chilena. Igualmente, se presentan las ventajas y desventajas respecto a que las políticas sean directas, al apoyar específicamente a los pequeños establecimientos en la creación de empleo, o indirectas al estimular el crecimiento de la actividad de las grandes empresas, lo que se traduciría -vía eslabonamientos- en mayor dinamismo y más empleo en las Mipyme.

La tercera parte explora la alternativa que consiste en invertir en nuevas actividades de servicios para mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables del país y ampliar las oportunidades de empleo de la

economía. Se prevé que estos sectores sean integrados a la denominada “economía social”, como formas de producción asociativas que respondan a una doble dimensión: ser a la vez mercantiles y subsidiadas, financiadas por el individuo y por subvenciones públicas. A partir de este concepto, se desarrolla la propuesta de crear los servicios que resultarían en un mayor bienestar a los hogares de menores ingresos del país. Al respecto, se identificaron tres áreas relacionadas con servicios que posibilitan a los sectores de bajos ingresos el desarrollo de las personas (atención integral a la infancia, apoyo escolar y alfabetización digital), la integración social (convivencia segura, apoyo a la tercera edad y a la discapacidad) y el acceso a la cultura y la recreación (promoción cultural, deportes y turismo social).

En la cuarta parte, se presenta una estimación del impacto que tendrían las políticas hacia las Mipyme y los programas de servicios sociales sobre la situación del empleo en el mediano plazo. Al mismo tiempo, se cuantifica en qué medida la aplicación de estos programas amplía el acceso de los sectores rezagados a servicios que mejorarían su calidad de vida. Además, se evalúa el costo que tendría esta propuesta durante el período de su ejecución (2006-2010).

Para implementar esta iniciativa, se propone aplicar políticas activas sociales y laborales, destacándose las características que deberían tener las políticas públicas para fortalecer la actividad y el empleo del sector de las Mipyme, así como los aspectos básicos que deberían ser considerados al momento de aplicar una política activa de empleo social.

Finalmente, cabe señalar que en este trabajo se utilizó información de carácter institucional, especialmente al analizar el acceso diferenciado de las personas a los servicios sociales propuestos. Asimismo, la Encuesta CASEN constituyó una importante fuente de información para construir la base de datos, por niveles de ingreso de los hogares y las personas, lo que permitió realizar las diferentes estimaciones contenidas en el texto.

Parte I

EMPLEO Y NECESIDADES SOCIALES: SITUACIÓN Y DESAFÍOS

INTRODUCCIÓN

Existe consenso en que el país ha tenido un sólido progreso económico en los últimos 15 años. Sin embargo, también hay preocupación porque ello no se ha convertido en el progreso social anhelado por la mayoría de la ciudadanía. En este sentido, hay dos aspectos que preocupan a las personas. ¿Cómo enfrentar el problema del empleo que hoy existe y que se prevé se agudizará en el futuro? y ¿cómo mejorar la calidad de vida de sus familias, especialmente el acceso a las oportunidades de sus hijos en el futuro?

En cuanto al problema del empleo, se constata que en la actualidad existe una proporción considerable de personas que, ya sea carecen de trabajo, o no están ocupadas en condiciones laborales aceptables.

Existen evidencias que mediante el crecimiento económico no se está generando suficiente empleo para quienes aspiran a encontrar un trabajo, especialmente para aquéllos que pertenecen a los sectores de bajos ingresos. En efecto, en los últimos siete años, la tasa de desempleo promedio se situó cerca de un 9%, en tanto la correspondiente a los sectores menos favorecidos se elevó a un 23%.

También hay evidencia de que la calidad de las ocupaciones no ha mejorado (OIT, 2004b). Una proporción significativa de los ocupados no tiene un empleo de buena calidad, es decir, con un nivel adecuado de productividad, un ingreso aceptable, con contrato de trabajo y protección social.

Por otra parte, la información disponible indica que la disminución de la capacidad de creación de empleo de la economía, se debió básicamente al deterioro del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), que genera un 50% del empleo total del país.

La menor creación de empleo en Chile obedecería a dos razones. La primera, se refiere a que las transformaciones en la competitividad han beneficiado, en forma desigual, a los distintos tamaños de empresa que conforman la estructura productiva del país y, la segunda, al hecho que la política macroeconómica no tiene un efecto homogéneo sobre cada uno de los estratos productivos, particularmente en lo referido a su desempeño en materia de empleo.

La combinación de estos factores habría generado una fuerte caída del empleo de las Mipyme lo que, al no ser compensado por una mayor ocupación por parte de las grandes empresas y el sector público, habría resultado en un pobre desempeño del empleo total y, en consecuencia, en un incremento del desempleo nacional. De allí que sea necesario viabilizar el funcionamiento del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas, actualmente en crisis, para reducir estructuralmente el desempleo.

La exclusión social es el resultado del modo de funcionamiento de la economía y el mercado laboral. El proceso de exclusión aparece como una espiral desencadenada por una ruptura inicial, especialmente la pérdida de empleo sin horizonte previsible de recuperación del puesto de trabajo. Si estas situaciones conducen a un desempleo de larga duración, se produce un efecto de inercia que se agrava con el paso del tiempo, y hace más difícil la reinserción en el empleo y en la actividad social.

Para cuantificar la magnitud de los sectores excluidos en Chile se utiliza una metodología basada en el concepto de pobreza relativa. Este es un indicador de desigualdad concentrado en la parte inferior de la distribución de ingresos. Así, mientras más bajo sea el nivel de vida de los sectores postergados en relación al del resto de la población, el porcentaje de personas en condición de pobreza relativa será más elevado. Cabe señalar que este indicador es diferente al que se utiliza tradicionalmente para cuantificar la pobreza absoluta, que mide el nivel de vida de los más desfavorecidos.

A modo de ilustración, un aumento homogéneo de los ingresos tendría efectos diversos sobre cada uno de los tipos de pobreza: permitiría un

retroceso de su nivel absoluto, pero no de su nivel relativo, el que se mantendría estable. En consecuencia, se puede concluir con bastante certeza, que con el actual patrón de crecimiento económico que tiene efectos distributivos heterogéneos sobre los distintos grupos sociales, es posible reducir la desigualdad absoluta, pues cae la pobreza, pero no la pobreza relativa.

La lucha contra la exclusión social es entonces uno de los desafíos mayores para las políticas públicas en Chile. El objetivo es enfrentar la desigual distribución de las oportunidades y capacidades de generación de ingresos y la diferenciación de los modos de vida de las personas, que son el sustento de la inequidad y de la frustración y falta de credibilidad en el sistema, los que en definitiva debilitan la cohesión social y dificultan el avance de la democracia.

Capítulo 1

LA SITUACIÓN DEL EMPLEO Y EL DESEMPLEO*

La experiencia de los últimos 40 años muestra que el crecimiento económico no basta para reducir el desempleo. Sólo en los períodos de muy elevado y sostenido crecimiento del producto, la tasa de desempleo disminuyó hasta niveles razonables. No obstante, las variaciones cíclicas del crecimiento económico, resultantes de los recurrentes ajustes frente a los cambios de la situación externa, significaron que el desempleo aumentara rápidamente y que permaneciera en un nivel alto por un número considerable de años. En definitiva, el comportamiento cíclico de la actividad económica no permite asegurar que la tasa de desempleo se mantenga permanentemente en niveles socialmente aceptables. (Tasas de desempleo entre 5% y 6%.)

Además, se verifica que el peso del problema del empleo ha recaído en forma desproporcionada en los sectores de menores ingresos, situación que se agudiza en los períodos de ajuste, y que no deja de ser preocupante en los episodios de rápido crecimiento económico.

A. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y EL DESEMPLEO

La desocupación es la manifestación más aguda del problema del empleo, que afecta a la sociedad chilena en la actualidad. A continuación se entrega algunos antecedentes sobre el desempleo, su comportamiento de largo plazo, los factores que influyen en la resistencia del mismo a disminuir, y las previsiones de mediano plazo.

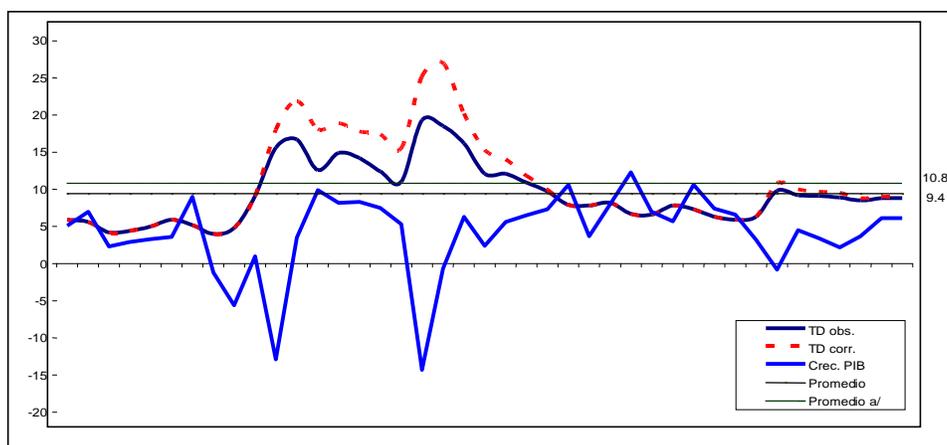
1. La evolución del desempleo en el largo plazo

La tasa de desempleo promedio ha sido elevada en los últimos 40 años. Alcanza a 9.4%, cifra que se elevaría a 10.8% al incluir a los programas de empleo entre 1965 y 2004 (gráfico 1.1). Esto significa que sólo en contados

* Texto elaborado por Ricardo Infante.

episodios (13 años) la desocupación fue relativamente baja en las últimas cuatro décadas: entre 4% y 5.9% (1965-1972) y entre 6% y 7% (1992-1993 y 1996-1998). Por otra parte, durante la vigencia del actual modo de funcionamiento de la economía (1986-2004), la tasa de desempleo promedio se situó en 8.3%, a pesar del rápido crecimiento económico registrado en esos años.

Gráfico 1.1
Tasa de desocupación y crecimiento del PIB. 1965-2004
(porcentajes)



Fuente: Elaborado con base en datos del INE 1965-2004.
a/ Con programas públicos de empleo.

Además se observa una asimetría entre desempleo y crecimiento económico en el período analizado. Reducir la tasa de desempleo hasta niveles aceptables ha requerido tasas de crecimiento económico elevadas y persistentes por un período bastante prolongado (1986-1998). En este caso, fueron necesarios 12 años, con un crecimiento del producto del 7.5% anual, para bajar la tasa de desempleo de 12.1% en 1986 a 6.3% en 1998. Por el contrario, el ajuste a la crisis asiática provocó que sólo en un año la tasa de desempleo aumentara a 9.8% en 1999, para luego mantenerse en torno del 9% hasta el 2004.

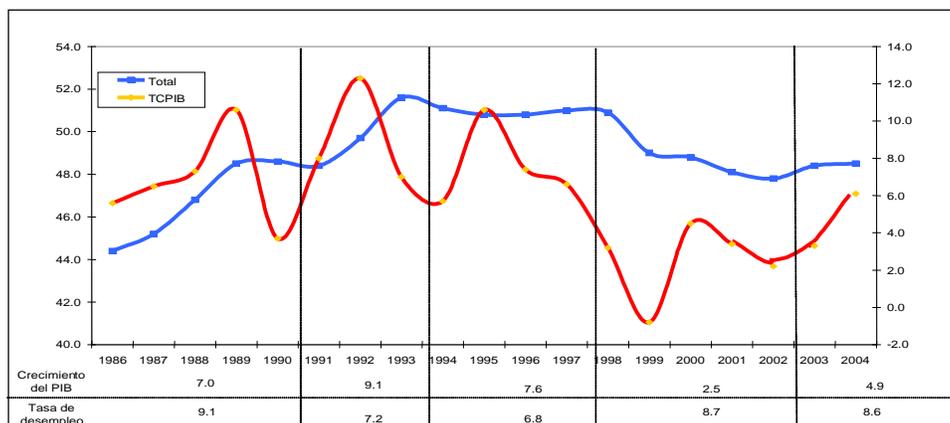
2. Generación de empleo

La tasa de desempleo disminuye a medida que el incremento de la tasa de ocupación¹ supera al de la tasa de participación² y viceversa.

En primer lugar, la respuesta del empleo ante cambios en el crecimiento económico ha sido variable durante el período 1986-2004 (gráfico 1.2). Las cifras muestran que la tasa de ocupación se eleva entre 1986 y 1994. Posteriormente, se sitúa en una “meseta” (1995-1998) a pesar del rápido crecimiento económico y luego cae con el ajuste (1999-2004).

En otros términos, la capacidad del actual modelo económico para generar empleo, se ha venido debilitando a lo largo de los últimos 19 años. Si cada 1% de crecimiento del producto significa un 0.6% de aumento del empleo entre 1986 y 1990, este efecto disminuye a 0.4% entre 1990 y 1994, a 0.2% entre 1994 y 1998 y a 0.15% entre 1999 y 2004 (gráfico 1.2).

Gráfico 1.2
Tasa de ocupación y crecimiento del PIB. 1986-2004
(porcentajes)

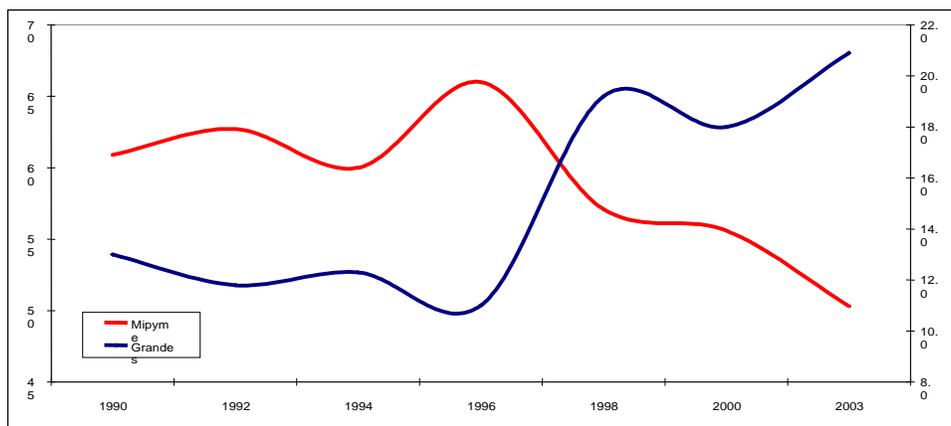


Fuente: Datos del INE y del Banco Central de Chile.

Como se ha mostrado en estudios recientes (Martínez, Morales y Valdés, 2001), la relación entre el crecimiento observado del empleo y el del producto decreció en el período 1986-2000. Sin embargo, según los autores, esto no significa que la “elasticidad parcial empleo-producto” haya disminuido en esos años, sino más bien, que hubo otros factores,³ cuya evolución afectó negativamente la capacidad de generación de empleo de la economía chilena en el mediano plazo.

Tal como se verá en una sección posterior, el comportamiento de los precios relativos tuvo impactos diferenciados sobre las empresas según su tamaño, modificando así su aporte al crecimiento del producto y, en especial, al del empleo. En efecto, las cifras muestran que el conjunto de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) generó la mayor parte del aumento del empleo (60%) en el período 1990-1994, por lo que su importancia en la ocupación total pasó de 51.6% en el primer año a 52.6% en el segundo (gráfico 1.3). Por otra parte, las empresas de tamaño grande aportaron un 10% del empleo total, en tanto los “otros ocupados” (cuenta propia, ayudantes familiares y servicio doméstico) dan cuenta del resto.⁴

Grafico 1.3
Empleo en Mipyme y grandes empresa. 1990-2003
(porcentajes)



Fuente: Encuesta CASEN 1990-2003.

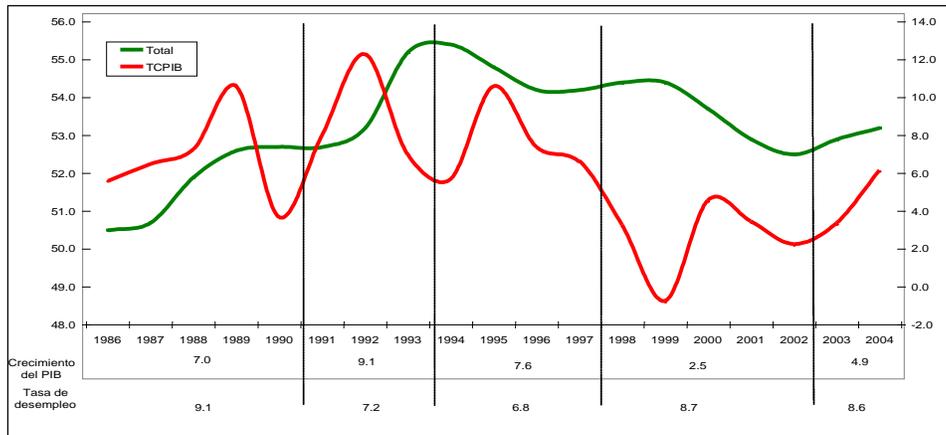
Sin embargo, el origen del aumento del empleo cambia abruptamente entre 1994 y 2000, pues la capacidad generadora de empleo de las Mipyme se deteriora significativamente y casi la totalidad de las ocupaciones comienza a ser creada por las grandes empresas. Con esto, la participación de estas últimas en el empleo total aumenta de 12.3% en 1994 a 17.9% en el año 2000 (gráfico 1.3). Este cambio en la estructura de la ocupación se acentúa en los años de post ajuste a la crisis asiática. Las Mipyme, que representan cerca de la mitad de la ocupación del país, prácticamente no generaron empleos adicionales. La tarea de crear nuevos puestos de trabajo en el sector privado quedó a cargo sólo de las empresas grandes y del sector informal. La contribución del sector público consistió en aplicar políticas para la creación de empleos directos y estimular la generación de empleo de las empresas, a través de subsidios a la contratación de mano de obra.

En suma, tanto la variabilidad del crecimiento económico, como las transformaciones en la estructura de la producción, significaron que disminuyera progresivamente la importancia de las Mipyme en el producto y que se deteriorara significativamente su capacidad de generación de nuevos empleos. Por el contrario, el aumento de la incidencia de las empresas de gran tamaño en el producto, tuvo un efecto limitado sobre la creación de empleo, dado que éstas tienen una escasa capacidad de creación de puestos de trabajo por unidad de producto. En estas condiciones, no es extraño que cada 1% de incremento del producto haya resultado en un porcentaje cada vez menor de aumento del empleo durante el período analizado.

3. Evolución de la fuerza de trabajo

Como se indicó, los cambios en el desempleo dependen de la evolución de la tasa de participación (oferta laboral) y de la tasa de ocupación (empleo). Los datos del período 1986-2004 muestran que la tasa de participación reacciona más lentamente que la tasa de ocupación ante cambios en el nivel de actividad económica. Por ello, el desempleo cede en períodos de rápido crecimiento y, por el contrario, aumenta con la desaceleración o la caída del mismo (gráfico 1.4).

Gráfico 1.4
Tasa de participación y crecimiento del PIB. 1986-2004
 (porcentajes)



Fuente: Datos del INE y del Banco Central de Chile.

En el período de elevado crecimiento económico, la tasa de ocupación aumentó rápidamente de 44.4% en 1986 a 51.1% en 1994. Por su parte, la tasa de participación también lo hizo aunque a un ritmo menor que el del empleo, pues pasó de 50.5% en el primer año a 55.4% en el segundo. Como resultado, la tasa de desempleo disminuyó de 12.1% a 6.6% entre ambos años.

Por otra parte, en el período de post ajuste a la crisis asiática (1999-2004), la tasa de empleo cae rápidamente en respuesta al ajuste y a la posterior desaceleración del crecimiento económico, como lo ha mostrado un estudio reciente (Cowan et al., 2004). Si bien la tasa de participación también disminuye, lo hace a un ritmo inferior al del empleo, originándose así el aumento del desempleo observado en el período.

El comportamiento de la tasa de participación indicado, resulta de una evolución diferenciada de la participación laboral de hombres y mujeres (gráfico 1.5). La tasa de participación masculina aumenta rápidamente en el período de elevado crecimiento económico y pasa de 73.4% en

1986 a 77.5% en 1994. A partir de ese año muestra un descenso continuo hasta el 70.2% observado en la actualidad. Por el contrario, la tasa de participación de las mujeres aumenta persistentemente, con independencia del ciclo económico, desde un 28.7% en 1986 hasta un 35.8% registrado en el año 2004.

Gráfico 1.5
Tasa de participación hombres y mujeres. 1986-2004
(porcentajes)

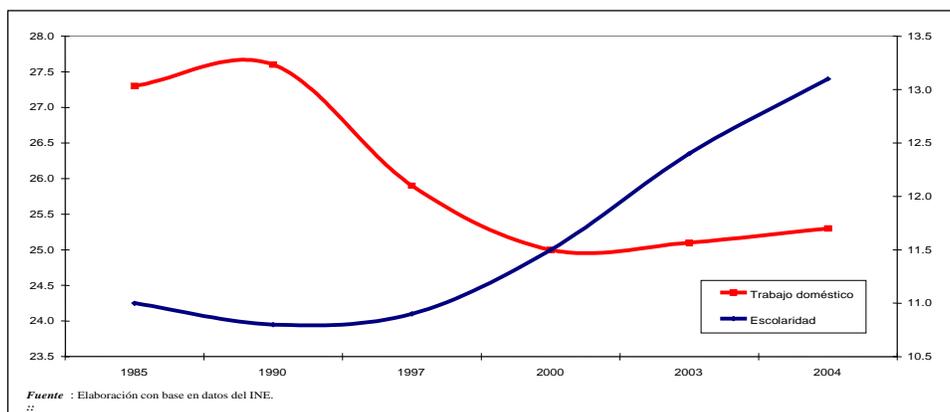
Fuente: Datos del INE y del Banco Central de Chile.

Como es de prever, ambos tipos de comportamiento obedecen a la influencia de algunos factores que son comunes y a otros que son específicos a la evolución de la participación laboral de hombres y mujeres. Entre los primeros, destaca el aumento que registró la tasa de escolaridad de la población en edad de trabajar, especialmente entre 1990 y 2004, como resultado del mejoramiento del acceso a la educación básica, secundaria y universitaria (gráfico 1.6). En este período, la educación constituyó una importante variable de ajuste para hombres y mujeres, al facilitar su movilidad entre el trabajo y la escuela. Con el fácil tránsito en el caso de los hombres, se acentuó la caída de la participación laboral y en el de las mujeres, constituyó una alternativa a las labores de “quehaceres domésticos”.

En cuanto a las razones específicas vinculadas a las tendencias señaladas, cabe mencionar que la tasa de participación masculina del país ha alcanzado un nivel elevado, si se la compara con la registrada en países de mayor desarrollo. Según datos de *Laborstat* (OIT, 2004b), la participación laboral de los hombres alcanzó en Chile a 71.5% en el año 2003, cifra mayor, entre otras, que las registradas en el mismo año por Austria (68.1%), Bélgica (55.9%), Francia (62.6%), Alemania (65.4%) e Italia (62.3%), siendo sólo superada por la de Dinamarca (82.2%).

Lo opuesto ocurre con las mujeres, pues su tasa de participación (35.1% promedio en 2003), es muy inferior a la observada en los mismos países, donde fluctúa entre 40% y 50% con la excepción de Dinamarca, donde alcanza un 73%. De esta comparación se concluye que la tasa de participación femenina continuará expandiéndose y que la participación laboral de los hombres, que ya alcanzó un nivel considerable, tendería a estancarse en el mediano plazo.⁵

Gráfico 16
Tasa de inactividad por trabajo doméstico y escolaridad. 1985-2004a/
 (porcentajes)



Fuente: Elaboración con base en datos INE.
 a/ Porcentajes de la población de 15 años y más.

B. LA SITUACIÓN DEL EMPLEO DE LOS DIFERENTES GRUPOS SOCIALES

El peso del problema del empleo ha recaído en forma desproporcionada en los sectores de menores ingresos en los últimos 15 años. En efecto, cerca de un 45% del desempleo total se ha concentrado en estos grupos. En los últimos seis años, la tasa de desempleo promedio fue de 9% y la de los sectores de bajos ingresos alcanzó a 22.5%, nivel que es más que el doble del promedio (2.5 veces) y siete veces mayor que el de los sectores de ingresos altos.

Si una aproximación a la exclusión social puede estar dada por la carencia de ingresos, medidos éstos en función de la posición relativa en la escala de ingresos en la sociedad, el cruce entre esta condición y la situación de desempleo permitirá establecer una aproximación todavía más directa.

En primer lugar, la evidencia señala que entre el año 1990 y el año 2003, según las Encuestas CASEN, se constata un cierto incremento de la tasa de empleo global en el país, la que pasa del 47% al 51% en la población que está en edad de trabajar.⁶ No obstante, la tasa de empleo de la población de muy bajos ingresos no ha aumentado y permanece en 27% y 35% respectivamente, proporción considerablemente inferior a la de la población de más altos ingresos, que alcanza a 63% en el año 2003 (cuadro 1.1).

En segundo lugar, se observa un brusco salto experimentado por la desocupación a partir de 1998, de acuerdo a la serie de Encuestas CASEN, año en el que la economía entró en un ciclo recesivo. El deterioro es especialmente agudo para los segmentos de bajos ingresos⁷ y especialmente para los muy bajos ingresos,⁸ aunque se constata un leve quiebre de tendencia en el año 2003 respecto del 2000.

En tercer lugar, el déficit de empleo que tienen los sectores de ingresos bajos se manifiesta no sólo en el alto desempleo (cuadro 1.2). Los datos sobre condiciones laborales muestran que un 38.8% de los asalariados de este sector no tiene contrato de trabajo, porcentaje que se compara desfavorablemente con el de los sectores de ingresos medios (22.8%)

Cuadro 1.1
Situación del empleo por categoría de ingresos
(número y porcentajes)

Año	Situación	Categorías de ingresos				
		Muy bajos	Bajos	Medios	Altos	TOTAL
1990	Ocupado	137.115	739.337	2.126.073	1.468.267	4.333.677
	Desocupado	75.583	180.126	172.890	44.506	397.522
	Inactivo	299.070	1.162.321	2.180.382	1.097.313	4.440.016
	%Empleo	26.8	35.5	47.5	56.3	47.3
	%Desempleo	35.5	19.6	7.5	2.9	8.4
1994	Ocupado	158.689	864.352	2.412.059	1.713.493	4.989.904
	Desocupado	64.832	162.982	154.985	43.911	361.878
	Inactivo	320.671	1.242.326	2.184.339	1.103.256	4.529.921
	%Empleo	29.2	38.1	50.8	59.9	50.5
	%Desempleo	11.9	7.2	3.3	1.5	3.7
1996	Ocupado	180.842	924.095	2.480.689	1.805.143	5.209.927
	Desocupado	57.510	148.980	134.841	36.116	319.937
	Inactivo	341.214	1.275.450	2.226.625	1.132.195	4.634.270
	%Empleo	31.2	39.3	51.2	60.7	51.3
	%Desempleo	9.9	6.3	2.8	1.2	3.1
1998	Ocupado	163.815	867.697	2.576.167	1.826.721	5.270.585
	Desocupado	134.363	285.887	232.257	66.617	584.761
	Inactivo	381.770	1.317.194	2.211.364	1.141.529	4.670.087
	%Empleo	24.1	35.1	51.3	60.2	50.1
	%Desempleo	19.8	11.6	4.6	2.2	5.6
2000	Ocupado	195.568	954.768	2.620.589	1.805.691	5.381.048
	Desocupado	120.436	286.087	267.282	64.461	617.830
	Inactivo	357.054	1.298.810	2.393.834	1.152.499	4.845.143
	%Empleo	29.1	37.6	49.6	59.7	49.6
	%Desempleo	17.9	11.3	5.1	2.1	5.7
2003	Ocupado	167.234	940.079	2.924.333	2.029.411	5.893.823
	Desocupado	118.030	292.638	282.052	69.967	644.657
	Inactivo	346.092	1.399.551	2.454.774	1.130.475	4.984.800
	%Empleo	26.5	35.7	51.7	62.8	51.1
	%Desempleo	18.7	11.1	5.0	2.2	5.6

Fuente: A base de Encuestas CASEN. La categoría de muy bajos ingresos incluye a la población de ingreso per cápita inferior a un 30% de la mediana (6.8% del total en 2003), de la de bajos ingresos a la de hasta un 60% de la mediana (26.4% del total), la de ingresos medios a aquella situada entre el límite anterior y el ingreso promedio (48.3% del total) y la de altos ingresos la que posee ingresos superiores al promedio (25.3% del total).

Cuadro 1.2
Trabajadores sin contrato. 1990-2003
(porcentajes)

Categoría de ingresos	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Muy bajos	35.9	31.9	45.0	50.8	57.4	60.9	59.9
Bajos	27.4	23.4	32.6	36.5	41.3	42.0	38.8
Medios	17.0	15.1	20.6	21.6	23.1	22.7	22.8
Altos	10.1	7.2	10.7	12.8	13.2	12.5	12.6
Total	16.7	14.3	19.6	21.8	23.3	23.3	22.4

Fuente: Encuesta CASEN 2003, tabulaciones especiales.

Cuadro 1.3
Trabajadores sin cotizaciones sociales.1990-2003
(porcentajes)

Categoría de ingresos	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Muy bajos	60.9	55.6	62.1	60.3	66.8	70.3	67.9
Bajos	46.1	45.6	48.2	47.3	50.7	53.4	49.1
Medios	33.9	37.3	35.3	35.0	35.9	37.3	36.7
Altos	26.5	31.3	28.1	29.7	30.2	28.9	28.8
Total	33.5	36.6	35.0	35.4	36.4	37.3	36.0

Fuente: Encuesta CASEN 2003, tabulaciones especiales.

y el de los sectores de ingresos altos (12.6%). Además, un 67.9% de los ocupados de los sectores de ingresos muy bajos y un 49.1% de aquéllos que pertenecen a los hogares de ingresos bajos no cotiza en la seguridad social. Este porcentaje alcanza a 36.7% en el caso de los ocupados de ingresos medios y a 28.8% en el de los ocupados de ingresos altos (cuadro 1.3).

Si se considera la precariedad laboral como un componente de la exclusión social, cabe hacer notar el incremento experimentado por el número de trabajadores sin contrato laboral (de un 17% a un 22%) en el período 1990-2003, nuevamente con un quiebre de tendencia entre los años 2000 y 2003, incremento fuertemente concentrado en los trabajadores de ingresos muy bajos y bajos, con tasas de 60% y 39% respectivamente, contra una media de 22%.

La proporción de trabajadores que no cotiza en los sistemas de seguridad social contributiva y obligatoria es aún mayor, siendo este problema más agudo nuevamente en el segmento de trabajadores de bajos y muy bajos ingresos. No obstante, su incremento es menos pronunciado que en el caso de los trabajadores sin contrato, y se observa también un quiebre de tendencia entre los años 2000 y 2003. Se puede constatar, por su parte, que el incremento de la precariedad no se ha asociado a una mayor creación de empleo, como la visión liberal simplista del mercado de trabajo hubiera pronosticado.

C. CARACTERÍSTICAS DEL DESEMPLEO ACTUAL

1. El desempleo global

En un estudio reciente sobre el desempleo en Chile (Cowan et al., 2004), se concluye que el peso del mayor desempleo registrado entre 1999 y 2004, ha recaído en el grupo de hombres y mujeres jóvenes con 12 y más años de estudio (educación secundaria completa y universitaria), cuya tasa de desempleo aumentó más que la de las personas de mayor edad y menor nivel educativo.⁹ Sin embargo, esta concentración del problema del

desempleo en los ocupados de mayor nivel educativo no debería ser un fenómeno extraño, dado que en la actualidad un 66.3% de la fuerza laboral del país tiene una educación secundaria completa o superior.¹⁰

Del total de desocupados (600.000), cerca de 1/3 son jóvenes (174.000), los que en su mayoría tienen un buen nivel educativo (132.000). Además, la mitad de los desocupados (305.000) tiene entre 25 y 44 años y cerca de un 40% de ellos (120.000) tiene educación técnica o superior (cuadro 1.4). Por otra parte, las mujeres (242.000) están sobrerrepresentadas entre los desocupados, dado que la incidencia del desempleo femenino en el total (40%) supera a la participación de la fuerza de trabajo femenina en la PEA total (35%).

Según datos de la Encuesta CASEN 2003, otra característica del desempleo es que afecta con mayor intensidad a los trabajadores de menor nivel de ingreso (primer quintil), cuya tasa de desempleo se eleva a 25.8% en el año 2003, es decir, a 2.6 veces el promedio. Esto significa que en ese año, un 42.6% del total de los desocupados pertenece a familias pobres.

Por último, se señala que el desempleo es un problema urbano, considerando que 550.000 de los 600.000 desocupados reside en ciudades en el 2004.

2. El desempleo por grupos sociales

Según los datos de la Encuesta CASEN 2003 (cuadro 1.5) el desempleo de los grupos sociales del estrato de bajos ingresos presentaba las siguientes características:

- Un total del orden de 290.000 desempleados de bajos ingresos (menores a un 60% del ingreso mediano), de los cuales 126.000 son mujeres.
- Un universo de jóvenes menores de 24 años, de familias de bajos ingresos, y que buscan y no encuentran trabajo, que llama la atención por su importancia: algo más de 90.000 jóvenes, de los cuales más de la mitad son mujeres.

Cuadro 1.4
Desocupados según edad y años de estudio. 2004^{a/}
(miles de personas)

Tramos de edad	Años de estudio cursados					
	Total	1 a 8	9 a 10	11 a 12	13 a 15	16 y +
15-24	174.4	21.7	21.4	108.8	13.5	9.0
25-44	305.1	63.7	36.3	106.9	47.9	50.0
45-64	115.9	51.5	15.8	27.4	10.5	10.3
65 y +	4.2	3.0	0.4	0.2	0.1	0.4
Total	599.5	139.9	73.8	243.2	72.0	69.6

Fuente: INE.

a/ Trimestre julio–septiembre. Excluye « ignorados »

Cuadro 1.5
Desocupados con bajos y muy bajos ingresos según sexo y edad. 2003
(miles)

Edad	Hombres			Mujeres			Total		
	30%	Hasta 60%	Total	30%	Hasta 60%	Total	30% a/	Hasta 60% a/	Total
15 a 24	16.017	44.485	103.583	15.894	45.934	105.945	31.911	90.419	209.528
25 a 44	39.006	81.317	152.216	20.520	63.074	147.838	59.526	144.391	300.054
45 a 59	15.417	32.090	61.102	7.630	15.638	49.691	23.047	47.728	110.793
60 a 64	2.237	5.535	11.456	211	1.208	3.433	2.448	6.743	14.889
65 y más	897	3.061	7.830	201	296	1.563	1.098	3.357	9.393
Total	73.574	166.488	336.187	44.456	126.150	308.470	118.030	292.638	644.657

Fuente: Encuesta CASEN 2003.

a/ Trabajadores que pertenecen a hogares cuyo ingreso per cápita fluctúa entre un 30% y un 60% del ingreso per cápita mediano.

- Un universo de poco más de 120.000 desempleados pertenecientes a familias de muy bajos ingresos (menores a un 30% del ingreso mediano), de los cuales 45.000 son mujeres. El universo de jóvenes menores de 24 años de familias de muy bajos ingresos y que buscan y no encuentran trabajo es aquí también importante (32.000 jóvenes).

D. PERSPECTIVAS DEL DESEMPLEO EN EL MEDIANO PLAZO. 2005-2010

Los antecedentes muestran que reducir la tasa de desempleo no será una tarea fácil, incluso si se considera un horizonte de mediano plazo (2005-2010) y un crecimiento económico que tenga un nivel aceptable (mínimo 5% anual) y sea sostenido. Como se indicó, la evolución del desempleo dependerá del comportamiento de las tasas de participación (oferta laboral) y de ocupación (empleo).

La expansión actual de la fuerza de trabajo continuará, de allí que se prevea que para los nuevos entrantes será más difícil encontrar trabajo en los próximos cinco años. Se estima que la participación laboral de los hombres, que ya alcanzó un nivel considerable, tendería a estancarse en el mediano plazo, mientras que la tasa de participación femenina (36.3% promedio en el año 2004) continuará expandiéndose.

Por otro lado, se prevé que el empleo tendrá un crecimiento (2.4%), levemente superior al de la fuerza de trabajo (2.1% por año), considerando un crecimiento del PIB entre 5% y 5.5% y una relación de 0.4 entre el crecimiento del empleo y del producto.

En este escenario, se estima que la tasa de desempleo promedio (8.8% en el año 2004) se situaría en un 7.7% en el 2010, es decir, disminuiría 1.1 puntos porcentuales en el período considerado. Por tanto, el crecimiento económico por sí solo no aseguraría que el desempleo se sitúe en un nivel considerado como “socialmente aceptable” (entre 5% y 6%), lo que revela la necesidad de aplicar políticas activas de empleo, que podrían ser complementarias a las actuales.

Esto indica que para alcanzar una tasa de desempleo del 6% al final del período señalado, se deberían aplicar políticas activas para crear 120.000 empleos adicionales a los generados por el crecimiento económico hasta el año 2010.

NOTAS

¹ Relación entre la población ocupada (empleo) y la población en edad de trabajar (PET).

² Relación entre la población en la fuerza de trabajo (PEA) y la población en edad de trabajar (PET).

³ Se refiere a los precios relativos, el salario real, el tipo de cambio y la tasa de interés, cuya variación no está incluida en el cálculo de la “elasticidad parcial empleo-producto” mencionada en el texto.

⁴ Se considera que las Mipyme son empresas que ocupan hasta 199 trabajadores y que los establecimientos de gran tamaño emplean a 200 y más.

⁵ Dos estudios recientes muestran las causas de la baja tasa de participación de las mujeres en Chile. Al respecto, consultar Schkolnick (2004) y Contreras y Plaza (2004).

⁶ La tasa de empleo es un indicador especialmente relevante, pues la de desempleo está sujeta a una elevada volatilidad. En efecto: ¿cuál es el volumen de cesantes desalentados que ya no buscan trabajo por existir pocas opciones y dejan de ser considerados como integrantes de la fuerza de trabajo? Cabe tener presente que, de acuerdo a la OCDE, la tasa de empleo es de alrededor de 75% en países como Suiza, Dinamarca, Suecia, Países Bajos y Reino Unido, alrededor de un 70% en EE.UU., un 65% en Alemania, un 60% en Francia y España, un 50% en Polonia y un 45% en Turquía.

⁷ Corresponde a las familias cuyo ingreso per cápita fluctúa entre un 30% y un 60% del ingreso per cápita mediano.

⁸ Familias cuyo ingreso per cápita alcanza como máximo un 30% del ingreso per cápita mediano.

⁹ Sobre el problema del desempleo juvenil y las políticas hacia los jóvenes, consultar Tokman (2004a) y Larraechea (2004).

¹⁰ INE. Datos al tercer trimestre del año 2004.

Capítulo 2

LA CAPACIDAD DE GENERACIÓN DE EMPLEO DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (MIPYME)*

Como sostienen diversos estudios, el elevado desempleo que presenta la economía chilena no es sólo coyuntural, sino que tiene una cierta constancia vinculada a la estructura dual de la misma. Esta dualidad productiva limita la generación de mayores niveles de empleo en forma sostenida, de allí la presencia de bolsones significativos de desempleo y subempleo¹ a lo largo de prolongados períodos de tiempo. Se intentará mostrar que la principal expresión de dicho dualismo es el gran diferencial de productividad entre las escalas de producción, lo que condiciona severamente el comportamiento del mercado de trabajo, especialmente en lo referido a la generación de nuevos empleos y a la mantención de los ya existentes.

En este contexto, es conocido que el conjunto de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), tiene una gran importancia en la generación de empleo, sin embargo, presenta diferencias en su interior. Las pequeñas y medianas empresas ajustan rápidamente su actividad económica a los cambios en las variables macro, de tal modo que cuando dichas señales económicas impactan su desempeño, ello se traduce, con bastante celeridad, en cambios significativos del empleo en la economía como un todo. A diferencia de éstas, el sector de unidades económicas inmediatamente más pequeñas, vale decir las microempresas, tanto en su estrato más informalizado (unipersonales) como en los diferentes estratos de trabajadores por cuenta propia, ajustan más bien por nivel de ingreso que por nivel de empleo ante cambios macroeconómicos o señales específicas a su actividad.

* Texto elaborado por Enrique Román.

A MIPYME Y EMPLEO: DESDE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES A LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

La tasa de desempleo promedio ha sido en Chile bastante elevada a lo largo de los últimos 40 años (Capítulo 1). La reducción esporádica del desempleo sin duda ha estado vinculada a tasas de crecimiento económico elevadas. Sin embargo, la presencia de significativos bolsones de subempleo, localizados en las actividades por cuenta propia y en las empresas de menor tamaño relativo (Mipyme), han aportado también una cuota importante a la hora de mantener bajo cierto control las tasas de desempleo abierto de la economía chilena, las que, a la menor señal equívoca, tienden a moverse hacia la cota del 10% y aún más arriba.

1. El período de sustitución de importaciones

Entre 1965-1972, años de madurez del período de sustitución de importaciones, las empresas pequeñas jugaban un papel bastante importante en materia de generación de empleo. Buena parte de su competitividad estaba basada en las altas tarifas a las importaciones y en los sistemas centralizados de fijación de precios que las favorecían, lo que constituía un claro incentivo para que ellas privilegiaran en su interior el uso de tecnologías atrasadas y altamente intensivas en uso de mano de obra. Ya a inicios de los sesenta, el modelo de desarrollo hacia adentro había concentrado, por esa vía, a las pequeñas y a buena parte de las medianas empresas, al interior de frágiles nichos productivos, subordinando su capacidad relativa para mejorar su posición competitiva, a la mantención de altos niveles de protección y a la dinámica que mostraran los estratos más modernos de la economía chilena, en su mayoría grandes empresas de propiedad estatal.

La aplicación de masivas y contundentes acciones de fomento productivo, a lo largo de buena parte de ese período prácticamente no alteró esa realidad (Román, 2003). Sin embargo, como se indicó, el contexto institucional que otorgaba a las empresas de tamaño pequeño y mediano un espacio significativo de negociación de precios y estructuras arancelarias, sí generó un fuerte aliciente a su consolidación, dentro de un contexto en que el *lobby*

en pro de fijaciones de precios y niveles de protección contra las importaciones, era una de las herramientas principales que, a fin de cuentas, aseguraba la supervivencia de estos estratos.

2. El período de apertura externa

Dado ese contexto, no fue de extrañar el que, tras la rápida apertura comercial acaecida con posterioridad al año 1976, se observara tanto una brusca declinación en el número de pequeñas y medianas empresas, como en la generación de empleos y en el valor agregado de éstas, a la vez que veíamos explotar niveles de desempleo inéditos para períodos anteriores.

La implementación en Chile de una estrategia de promoción de exportaciones, asociada a una apertura irrestricta y unilateral, anclada a su vez en una visión neoliberal que no se planteaba la generación de mecanismos de compensación a los impactos de dicha apertura sobre las empresas más débiles, implicó una abrupta redefinición de las relaciones entre escalas y regiones empresariales, situación que fue en claro detrimento de las empresas de tamaño menor y por ende, del empleo a nivel agregado.

Sin embargo, la apertura generó también importantes efectos positivos para las Mipyme, el principal de los cuales fue que las operaciones de comercio exterior llegaron a ser una opción abierta a todas las pequeñas empresas que poseyeran cierto nivel de eficiencia, por lo cual, tras la aplicación de medidas económicas complementarias, que a la vez que devaluaban drásticamente el valor del peso generaban un acceso de las pequeñas empresas al crédito, se permitió que las Mipyme se sumaran al proceso general de recuperación de la economía chilena registrado a partir de 1984. Sólo tras ello, se pudieron retomar aquellos niveles de desempleo que, si bien continuaban altos, eran más acordes a las tendencias históricas de la economía chilena.

Pese a lo anterior, no siempre estuvo claro para muchos analistas de la época, de qué modo la evolución de las empresas de menor tamaño impactaba sobre los cambios en el empleo.² Cuando en 1976 la economía chilena comenzó a implementar drásticos cambios en el modelo de

desarrollo que la había caracterizado por casi medio siglo, la opinión predominante en los círculos académicos y políticos de oposición fue que se estaba en presencia de un proceso de desindustrialización, cuyas características centrales sólo podían ser definidas como negativas. En apoyo a esta apreciación, se argumentó que en poco más de tres años (1976-1979) la apertura comercial había retrotraído la participación de la industria en el PIB a niveles cercanos al período anterior a la Segunda Guerra Mundial y que tras la crisis financiera, iniciada en 1982, los referidos cambios de orientación sectorial de la economía eran los responsables de que el desempleo abierto escalara a cifras cercanas al 30% de la fuerza de trabajo.³

Sin embargo, con posterioridad a la crisis de comienzos de los ochenta, la aplicación de ajustes con el “enfoque monetario de la balanza de pagos” entre 1982-1984 condujo a que el sector industrial recuperara su liderazgo en el conjunto de la economía. La recuperación de este sector significó que el desarrollo del potencial exportador exhibido por el país hacia fines de la década de los ochenta, pareció poner de manifiesto la profundidad y adecuación de muchas de las reestructuraciones de la década de los setenta.

No obstante, y como resultado de dicho proceso, importantes segmentos de las Mipyme simplemente desaparecieron, imposibilitados de competir con los sustitutos importados. Por el contrario, otros segmentos de las Mipyme no sólo sobrevivieron, sino que vieron reducido su diferencial de productividad con la gran empresa, a la vez que sus espacios de mercado se ampliaron conjuntamente con su capacidad de generar empleo. De ese modo, en la medida que estas pequeñas empresas se mostraron capaces de mantener, o generar, sustanciales incrementos de eficiencia productiva, contribuyeron también a sostener los mayores niveles de empleo que exhibió la economía chilena hacia fines de los años ochenta.⁴

La recuperación económica observable a partir de 1983, al sumarse a un aumento del tipo de cambio y la mejora en el acceso al crédito por parte de las pequeñas empresas (en lo esencial vía CORFO-SERCOTEC), se tradujo en una situación en la cual el desempleo disminuyó en respuesta al

mayor crecimiento del producto, de tal modo que la década concluye (1989) bastante auspiciosamente, con una tasa anual de crecimiento del PIB del 10.6%, una tasa de ocupación del 48.5% y una de desocupación del 7.9%.

B. CAPACIDAD DE GENERACIÓN DE EMPLEO DE LAS EMPRESAS PEQUEÑAS EN LOS NOVENTA

1. El período de rápido crecimiento (1990-1996)

La situación del empleo heredada por los nuevos gobiernos democráticos y mejorada por ellos en su primera fase (inicios de la década de los noventa) se basó esencialmente en la capacidad de generación de puestos de trabajo en las empresas Mipyme y en la sostenibilidad de los empleos de los trabajadores por cuenta propia (TCP).

En efecto, en 1990 el 60.9% del empleo era generado por las Mipyme y un 14.7% por los TCP no asociados, lo cual implicaba que en la economía chilena las actividades empresariales de pequeña escala,⁵ generaban el 75.6% de los empleos a nivel agregado (cuadro 2.1).

Hacia el año 1996 esta situación no había hecho sino acentuarse. El empleo de las pequeñas empresas ascendía al 66% del empleo total, en tanto los TCP generaban un 14.5% adicional. En este caso las actividades económicas de pequeña escala eran responsables del 80.5% de los empleos de la economía a nivel agregado, explicando la suma de ambos estratos la casi totalidad de la generación neta de empleo entre 1990 y 1996, que corresponde al mejor período económico de los gobiernos de la Concertación.

2. Impacto del ajuste a la crisis asiática sobre el empleo de las Mipyme

La situación económica se ve radicalmente alterada a partir de 1998, año en el que el Banco Central de Chile, a consecuencia de la crisis económica de algunos de los principales socios comerciales asiáticos de Chile, ajusta bruscamente la economía vía alzas de las tasas de interés de corto plazo,

Cuadro 2.1
Ocupados según tamaño de empresa y categoría ocupacional. 1990-2003
(miles y porcentajes)

Tamaño de empresa y categoría ocupacional	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Mipyme	60.9	62.7	60.0	66.0	57.1	55.6	50.3
Trabajadores por cuenta propia asociados	9.4	8.4	7.5	6.9	7.1	7.2	6.3
Microempresa (1 a 5 ocupados)	13.1	14.0	12.8	13.7	14.6	12.5	11.2
Pequeña empresa (6 a 49 ocupados)	26.6	28.2	28.1	33.3	23.3	24.2	21.2
Mediana empresa (50 a 199 ocupados)	11.8	12.2	11.6	12.1	12.1	11.7	11.6
Gran empresa (200 y más ocupados)	13.0	11.8	12.3	9.0	19.2	18.0	20.9
Otros	21.4	21.2	21.6	21.4	20.4	21.2	22.5
Trabajadores por cuenta propia (TCP)	14.7	14.4	15.3	14.5	13.9	14.1	15.0
FFAA	0.8	0.8	0.7	1.1	1.0	1.3	1.3
Servicio Doméstico	6.0	6.0	5.7	5.7	5.5	5.8	6.2
Sin dato	4.7	4.3	6.1	3.7	3.2	5.3	6.3
Total	100.0						
Número de ocupados (miles)	4.405.1	4.882.0	5.068.5	5.279.1	5.331.5	5.446.0	5.994.5

Fuente: Encuestas CASEN de los años respectivos.

rompiéndose así el prolongado período de crecimiento conjunto del PIB y el empleo, elevándose las tasas de desempleo a niveles que, si se les suman los programas especiales de empleo, superan largamente el 10%.

Parece que en presencia de una combinación de políticas públicas que -tras una apariencia de neutralidad- discriminan por tamaño de empresa, existen además estructuras de mercado que encarnan un modelo de negocios altamente concentrador y centralizador, que potencia el desarrollo de las grandes empresas, a la vez que deteriora seriamente las capacidades competitivas de las empresas de menor tamaño relativo (Capítulo 5).

a) **Efectos sobre el nivel y composición del empleo**

La información disponible indica que, en las raíces estructurales del desempleo actual en Chile, han jugado un papel de suma importancia las transformaciones acaecidas en la competitividad de los distintos tamaños de empresa que conforman la estructura productiva del país.

La capacidad de generación de empleo de cada tamaño de empresa parece ser una variable central a la hora de analizar los temas del desempleo. El potencial de generación de empleo no es similar entre los distintos tamaños de empresa y la coyuntura macroeconómica tampoco tiene un efecto homogéneo sobre cada uno de éstos, particularmente en lo referido a su desempeño en materia de empleo.

Esta combinación de variables explicativas es la que ha generado un fuerte incremento del desempleo, como saldo neto de la última década y particularmente de la última mitad de ésta, período en el cual casi 500.000 personas fueron expulsadas de sus anteriores empleos en las Mipyme (cuadro 2.2).

Como se desprende de los datos, la proporción del empleo generado en microempresas está relacionada con el número de TCP, asociados y no asociados (cuadro 2.3). Pese a sus fluctuaciones esta relación ha descendido levemente entre las dos puntas del período bajo análisis. Sin embargo, la evolución del número total de microempresas (considerando

Cuadro 2.2
Ocupados según tamaño de empresa y categoría ocupacional. 1990-2003
(miles de ocupados)

Tamaño de empresa y categoría ocupacional	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Mipyme	2.682.1	3.063.3	3.039.3	3.482.9	3.043.5	3.027.0	3.018.0
Cuenta propia asociados	412.2	409.3	378.8	363.5	377.1	393.7	376.4
Microempresa (1 a 5 ocupados)	577.5	682.5	647.1	722.0	779.8	679.2	673.3
Pequeña empresa (6 a 49 ocupados)	1.171.5	1.374.5	1.423.3	1.759.0	1.240.2	1.315.6	1.272.4
Mediana empresa (50 a 199 ocupados)	520.9	597.0	590.1	638.4	646.4	638.5	695.9
Gran empresa (200 y más ocupados)	571.1	573.9	625.4	474.1	1.025.1	977.8	1.252.0
Otros	944.4	1.033.1	1.097.1	1.128.4	1.090.1	1.153.4	1.348.8
Cuenta propia	647.5	705.3	775.7	767.6	742.9	767.8	900.1
FFAA	33.3	36.7	34.4	60.7	54.0	68.9	78.3
Servicio doméstico	263.6	291.1	287.0	300.1	293.2	316.7	370.4
Sin dato	207.5	211.7	306.7	193.7	172.8	287.8	375.7
Total	4.405.1	4.882.0	5.068.5	5.279.1	5.331.5	5.446.0	5.994.5

Fuente: Encuestas CASEN de los años respectivos.

Cuadro 2.3
Evolución del empleo en microempresas y en trabajos por cuenta propia. 1990-2003
(número de ocupados y porcentajes)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Microempresa (1 a 5 ocupados)	577.523	682.489	618.404	721.959	779.781	679.101	673.375
Trabajadores por cuenta propia asociados	419.278	409.426	504.575	372.119	386.351	393.750	385.520
Trabajadores por cuenta propia	640.374	705.345	770.436	758.976	734.118	767.812	899.635
Total de trabajadores por cuenta propia(TCP)	1.059.652	1.114.771	1.275.011	1.131.05	1.120.49	1.161.562	1.285.150
Empleo en microemp / TCP (%)	54.5	61.2	48.5	63.8	69.5	58.4	52.4
Número de microempresas + TCP	426.341	465.262	435.852	474.778	511.045	520.544	ND

Fuente: Cuadro 2.2 y datos del SII. Para los años 1990-1992 se utilizaron datos de CORFO (1990-1994) que presentan una leve dificultad de empalme con el resto de la serie, lo que resultó imposible de solucionar dada la destrucción de la “data base” por el SII, quien sólo conserva sus datos en archivos durante cinco años.

Cuadro 2.4
Ocupados según tamaño de las empresas y tramos de ingresos. 1990-2003^{a/}
(porcentajes)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Mipyme							
30%	4.4	5.18	5.35	7.15	6.24	6.79	4.95
30% a 60%	17.44	18.91	17.99	18.13	18.68	19.29	18.00
60% al Prom.	50.19	49.60	48.22	47.41	48.71	47.38	50.24
> Prom	27.95	26.94	29.08	28.96	27.12	27.29	27.34
Total	100.00						
Grandes empresas							
30%	0.41	0.41	0.40	0.34	0.65	0.85	1.01
30% a 60%	11.94	12.20	11.31	11.66	11.67	12.78	12.57
60% al Prom.	47.99	50.65	46.58	46.05	48.62	49.37	51.17
> Prom	38.12	35.21	40.34	40.35	38.01	35.52	34.06
Total	100.00						

Fuente: Encuestas CASEN de los años respectivos.

^{a/} Los tramos de ingresos están definidos como porcentajes del ingreso mediano (Capítulo 3).

como tal las unipersonales de cualquier tipo y aquéllas con más de un empleado) ha aumentado significativamente, de lo cual se deduce que es el sector de TCP, en alguna de sus modalidades, el que ha estado creciendo a costa de las microempresas más formalizadas.

b) Calidad del empleo

En la medida que el desempleo se ha acercado al 10%, ello ha producido una sobreoferta de trabajo que tiende a presionar a la baja los salarios en las grandes empresas, o bien ha llevado a la consolidación de empleos de menor calidad, basados tanto en los menores ingresos de los trabajadores, como en regímenes de contratación crecientemente precarios, a resultado de lo cual la aspiración de un desarrollo acompañado de equidad ha tendido a desdibujarse con el correr del tiempo.

Las cifras muestran un incipiente deterioro en las condiciones de trabajo de los empleados en las grandes empresas del país, las cuales no obstante su recuperación temprana y sólidos resultados económicos, exhiben un deterioro de la situación de sus trabajadores mayor que el que muestran los trabajadores de las Mipyme (cuadro 2.4).

En efecto, mientras el 38.1% de los trabajadores empleados en las grandes empresas tenía una remuneración superior al promedio en 1990, sólo el 34.1% de los trabajadores se encontraba en dicha situación en el año 2003. La diferencia de un 4% entre ambos períodos, al ser calculada sobre la nueva base de empleo en las grandes empresas (1.252.000 trabajadores) equivale a asumir un deterioro en la situación de ingresos para cuando menos 50.000 trabajadores, lo cual se contrapone con la evolución de la productividad del estrato de mayor tamaño, así como con la situación de las Mipyme, la cual pese a ser mucho más desmedrada mantiene casi constante el porcentaje de trabajadores en su interior que percibe ingresos superiores al promedio de la economía.

Estas cifras parecen reforzar la hipótesis que, el crecimiento del desempleo originado en las Mipyme, así como el debilitamiento de éstas en su función generadora de empleo, aún cuando sea de baja calidad y productividad, ha

jugado un efecto compresor en los salarios de la gran empresa, de modo que el efecto neto ha sido una disminución en los ingresos de un importante porcentaje de los ocupados en estos establecimientos.

C. EVOLUCIÓN DE LOS FACTORES DETERMINANTES

La disminución de las capacidades de absorción de empleo de las pequeñas empresas, a partir de 1998, ha evolucionado de un modo altamente correlacionado a su decreciente peso de mercado (ventas) y en el crédito bancario. A la vez, este menor peso ha generado un menor interés de empresarios nuevos por ingresar a las actividades productivas de pequeña escala y ha redundado también en mayores tasas de fracasos en los pequeños emprendimientos vigentes (Crespi, 2003; Benavente, 2004).

1. Participación de las Mipyme en el mercado

El menor peso de las Mipyme en el mercado resulta patente cuando se examina la evolución de las ventas por tamaño de empresa en los últimos años. Tan sólo entre 1998 y 2000, mientras las ventas totales de la economía aumentaron en poco más de 10.000 millones de dólares, las grandes empresas del país aumentaron su participación en dichas ventas totales en aproximadamente 11.000 millones de dólares. ¿Cómo explicar esta paradoja? Las grandes empresas no sólo han captado la casi totalidad de los nuevos espacios del mercado interno y externo de la economía chilena, sino que además han penetrado los mercados locales, en áreas que históricamente habían sido atendidas sólo por Mipyme o microempresas (cuadro 2.5).

Si se asumiera que la totalidad de las ventas incrementales de la economía (y por tanto el 100% del crecimiento del PGB) se originaron sólo en las grandes empresas, cuando menos 1.000 millones de dólares sería el monto de pérdida de ventas a que las pequeñas empresas habrían debido enfrentarse entre 1998 y 2000. Sin embargo, las cifras muestran una situación peor que la de esta hipótesis y caída de participación de las Mipyme en las ventas totales, más aguda que lo esperado (cuadro 2.5). En efecto, la disminución de las ventas de los establecimientos pequeños superó los

1.500 millones de dólares anuales entre 1998 y 2000 y alcanzó a más de 7.000 millones en el período 1994-2000.

El aporte de las empresas pequeñas a las ventas ha caído, no sólo debido a que su dinámica de crecimiento ha sido menor que la del promedio nacional, sino porque se han visto erosionadas por el crecimiento competitivo que han presentado las grandes empresas. Por esta razón se concluye que algo importante ha variado en el patrón de acumulación de la economía chilena y que ese “algo” parece estar muy correlacionado con la distribución de las ventas por tamaño de las empresas.

En este contexto, se postula que una opción factible para las Mipyme sería modificar sus propias escalas de descuento por volumen, lo cual sin duda los inducirá a efectuar alzas de los precios cobrados a sus clientes finales, y a bajar los precios pagados a sus proveedores con bajo poder de negociación, vale decir, las empresas aún más pequeñas. La primera opción es difícilmente consolidable en un contexto de economía abierta como el chileno, en el cual las Mipyme se enfrentan a sustitutos importados crecientemente competitivos; la segunda opción, sin embargo, parece mucho más viable y de algún modo explica el por qué el nivel promedio de ventas de cada estrato de tamaño se ha movido hacia la baja durante los últimos años (cuadro 2.6).

De las cifras sobre los niveles de ventas promedio de las empresas pertenecientes a cada estrato de tamaño (cuadro 2.6), se desprende que pese al crecimiento de la economía durante el período, la tendencia es que las medianas empresas apenas defienden su nivel de ventas medio (cerca de los \$800 millones anuales), en tanto las pequeñas empresas tienden a perder peso, localizándose en un promedio de ventas anuales cercano a los \$125 millones, a la vez que una parte importante de ellas cae bajo la línea de los \$42 millones de ventas anuales, transformándose en microempresas. Las cifras disponibles también sugieren que las microempresas han enfrentado un fenómeno análogo, y que una buena parte de ellas ha devenido en mero autoempleo, ya sea bajo modalidades asociativas o individuales.

Cuadro 2.5
Ventas por estrato de empresa. 1994-2000
(millones de UF y porcentajes)

Estrato		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Micro	UF/%	200	210	224	220	242	237	244
	%	4.11	3.74	3.72	3.50	3.88	3.96	3.69
Pequeña	UF	577	613	642	664	694	654	673
	%	11.85	10.93	10.66	10.56	11.11	10.93	10.17
Mipyme	UF	777	823	866	885	936	890	916
	%	15.96	14.67	14.38	14.06	14.99	14.89	13.86
Mediana	UF	533	571	600	639	647	610	626
	%	10.95	10.18	9.97	10.17	10.36	10.19	9.46
Grande	UF	3.558	4.216	4.554	4.763	4.661	4.483	5.074
	%	73.09	75.15	75.65	75.77	74.65	74.92	76.68
Total	UF	4.868	5.610	6.020	6.286	6.244	5.984	6.617
	%	100						

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (SII).

Cuadro 2.6
Ventas anuales promedios según tamaño de empresa
(valores en UF)

Estrato	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Micro	458	465	459	464	473	454	456
Pequeña	7.208	7.214	7.214	7.264	7.210	7.161	7.161
Mediana	47.538	47.576	47.555	47.878	47.611	47.650	47.548
Grande	718.859	782.262	794.889	765.163	743.217	768.185	836.395

Fuente: Elaboración sobre la base de información del SII.

2. Acceso al crédito

Durante la década de los noventa, los sucesivos gobiernos de la Concertación pueden legítimamente exhibir un éxito destacado con relación a lo que sucedía en los años ochenta en el terreno del financiamiento a las Mipyme.

Los años ochenta habían culminado con una importante exclusión de las Mipyme del crédito bancario, lo cual se confirma por el hecho que en 1991 estas empresas concentraban tan sólo el 25.6% del monto de los créditos otorgados a empresas por la banca comercial (CORFO, 1994). Esta importante exclusión había sido enfrentada desde las políticas impulsadas por el Gobierno Militar, sólo a través de una intervención directa del Estado en el área crediticia, lo cual generó una pérdida neta para CORFO superior a los 500 millones de dólares, pero no generó ningún resultado permanente.

A lo largo de los años noventa y posteriores, los sucesivos gobiernos de la Concertación decidieron plantearse el tema del acceso de las Mipyme al crédito bancario, asociando este objetivo al buen funcionamiento de los mercados de crédito. En esa vía de acción, hacia mediados de los años noventa, las Mipyme habían mejorado sustancialmente su acceso al financiamiento y exhibían una presencia en el monto total de crédito, otorgado por la banca comercial, lo que refleja que ella superaba en un 20% su participación en la facturación total de las empresas, concentrando el 34% del total de créditos a empresas otorgados por la banca comercial⁶ (cuadro 2.7). Como consecuencia, una parte significativa de las empresas, hayan éstas participado o no del discurso sobre la “segunda fase exportadora” y de la “ampliación de las oportunidades para emprender”, inició proyectos al visualizar la existencia de un escenario positivo para sus negocios. El financiamiento de la inversión se basó crecientemente en el acceso a los créditos de corto plazo (y tasa variable) que ofrecía la banca comercial, lo que los indujo a ampliar aún más sus operaciones.

En el caso de las Mipyme que financiaron por esta vía sus proyectos de crecimiento⁷, dicha situación fue aún mejor que para el promedio de las empresas, registrándose en 1996 un *peak* de acceso al crédito bancario

Cuadro 2.7

Participación en las ventas y el crédito bancario según tamaño de las empresas. 1994
(porcentajes)

Empresas según tamaño	Participación en las ventas (1)	Participación en el crédito bancario (2)	(2) / (1)
Micro	4.9	12.5	2.6
Pequeña	13.8	16.0	1.2
Mediana	12.1	13.8	1.1
Mipyme	25.9	29.8	1.2
Grande	69.2	57.7	0.8
Total	100.0	100.0	1.0

Fuente: SII (Servicio de Impuestos Internos); SBIF (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras).

Cuadro 2.8

Acceso de las empresas a crédito en el sistema financiero^{af}.1994-2000
(porcentaje sobre el total de empresas del mismo tamaño)

Empresas según tamaño	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tramo 0 ^{b/}	32.66	35.10	38.32	38.61	34.84	32.51	29.75
Micro	32.03	36.18	41.70	43.79	42.10	40.49	39.43
Pequeña	63.44	65.40	66.53	65.53	63.60	62.31	61.85
Mediana	75.08	77.26	77.55	74.87	73.83	72.47	72.13
Grande	84.14	83.91	84.26	81.22	79.64	78.75	78.32
Total	36.86	52.74	56.75	60.93	55.45	54.09	51.57

Fuente: SII y SBIF.

^{af} Se considera empresa participante en el sistema, a toda aquella que registre deudas vigentes o vencidas con la Banca, o instituciones financieras reguladas por la SBIF. De igual modo las referencias a endeudamiento total, de no mediar una separación explícita de ambos conceptos, se refieren a la suma de deudas vigentes y deudas vencidas.

^{b/} De acuerdo a la información del cuadro es posible distinguir, además de los cuatro estratos de tamaño un quinto estrato, o tramo 0, que agrupa a todas aquellas empresas que, no presentando actividad económica (ventas) el año de referencia, sí presentan deuda vigente al interior del sistema financiero, por ende, esta información se reportará con fines estadísticos, aún cuando no se tengan mayores antecedentes para proceder a un análisis del significado del comportamiento de dicho estrato.

del 65.53% del número de empresas pertenecientes a este estrato, lo cual sin duda influyó significativamente en la mantención de los comparativamente altos niveles de empleo que acompañaron a la alta tasa de crecimiento de la economía durante la mayor parte de los años noventa (cuadro 2.8).

Cuando el incremento de las tasas de corto plazo decretado por la autoridad volvió inviables -de la noche a la mañana- el grueso de los proyectos de largo plazo de las pequeñas y medianas empresas financiados con crédito de corto plazo y tasas variables, los bancos decidieron cancelar las líneas de crédito vigentes para decenas de miles de estas empresas.

En la medida que la restricción de demanda afectó las ventas, ello comenzó a impedir a las Mipyme financiar las nuevas tasas (estructuralmente inviables para su rentabilidad histórica). El resultado de ello fue un complejo proceso en el cual un importante número de empresas Mipyme quebró y una cifra aún mayor entró en una situación tal que, sobre la base de su reducida capacidad de negociación y la nueva estimación de su riesgo-crédito por la banca, dejó de poseer acceso a créditos para financiar una expansión de su actividad que les permitiera sintonizarse con la recuperación de la demanda, la que comenzó a ser observada ya desde la primera mitad de la década del 2000. A partir de allí, un grupo aún mayor de Mipyme, sencillamente vio drenado su capital de trabajo, de tal manera que hoy se encuentran extremadamente limitadas para al menos continuar enfrentando la mantención de su oferta de productos o servicios al nivel de los peores momentos de restricción de la demanda existentes durante la crisis.

Como se decía a comienzos de este Capítulo, el por qué de esta problemática sin lugar a dudas se origina con anterioridad al ajuste de 1988. Históricamente, el empleo del país se ha sustentado en pequeñas empresas de baja productividad, vale decir, el empleo de la economía chilena siempre ha poseído un importante pero disfrazado componente de subempleo invisible y niveles de desempleo abierto bastante elevados. La diferencia de los últimos años ha radicado en que: la emergencia de un gran segmento de pequeñas empresas vinculadas al sector externo, de un modo directo o indirecto, ha producido la "ilusión óptica" de que la modernización de la

economía chilena era de tal potencia, que los niveles de empleo podrían mantenerse inalterados, en un contexto de apertura creciente, aún cuando las pequeñas empresas debieran hacer frente a una combinación de falta de acceso al crédito de largo plazo, aranceles cada vez más bajos y a un tipo de cambio real decreciente.

Con anterioridad a la crisis, los niveles de empleo se mantuvieron estables sólo en tanto el acceso de las Mipyme al crédito de corto plazo les permitió financiar, con rebajas en su rentabilidad, su pérdida de competitividad. Sin embargo, cuando la señal de la autoridad fue ajustar las cuentas macroeconómicas, vía la desaparición o reducción de dicho financiamiento, entonces las Mipyme se adaptaron de un modo drástico, vía reducción del empleo y de no mediar alguna solución de fondo a sus problemas, sin duda que los actuales niveles de desempleo, que oscilan cerca de los dos dígitos, tenderán a convertirse en permanentes para la economía chilena.

3. Límites a la creación de nuevas empresas pequeñas

De acá entonces se podría postular que, la caída en la rentabilidad de las pequeñas empresas ha implicado un significativo descenso de la inversión en ellas, en tanto las barreras de entrada al sector son bajas y la discriminación de precios que ellas enfrentan tiende a crecer. Ello ha desincentivado significativamente la incorporación de nuevas empresas a estos sectores de la economía, información que se ve confirmada por las estimaciones (Crespi, 2003) reseñadas a continuación (cuadro 2.9).

La caída de la inversión ha resultado en menores niveles de ocupación en el sector de las Mipyme. Por el contrario, las grandes empresas que fueron las ganadoras en este proceso han aumentado significativamente su participación en la creación de nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, se destaca que el aumento del empleo de las grandes empresas, no logró compensar la caída registrada por las Mipyme. Como consecuencia, se desaceleró el crecimiento del empleo total, lo que contribuyó significativamente al aumento del desempleo en el período.

Cuadro 2.9
Tasa neta de creación de empresas en Chile. 1996-2001
(porcentajes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio
Microempresa	0.18	0.16	0.16	0.15	0.15	0.14	0.13
Pequeña empresa	0.06	0.05	0.05	0.05	0.05	0.04	0.04
Mediana empresa	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Gran empresa	0.02	0.01	0.01	0.02	0.01	0.02	0.01
Total	0.17	0.15	0.15	0.13	0.12	0.11	

Fuente: Crespi (2003).

D. COMENTARIOS FINALES: REFLEXIONES SOBRE EL EMPLEO DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El aumento del desempleo observable con posterioridad a la crisis de 1998, se ha generado a partir de la confluencia de tres factores:

- Las políticas macroeconómicas que utilizaron como herramienta de ajuste variables como la tasa de interés de corto plazo, tuvieron un impacto diferenciado sobre la definición del gasto y la inversión de las empresas según su tamaño. En tanto las Mipyme resultaron fuertemente afectadas por este tipo de política, las grandes empresas accedían a créditos de largo plazo a tasas fijas, lo cual las independizaba de las medidas adoptadas por la autoridad.
- Una apertura económica muy acentuada, operando junto con una estructura aduanera muy débil, lo que ha sometido a amplios estratos de pequeñas empresas a niveles de competencia imposibles de enfrentar.
- Un modelo de negocios, impulsado desde las grandes empresas, que posibilita el uso de rudas prácticas de concentración de mercados, como herramienta competitiva a favor de las unidades de mayor tamaño relativo, permitiendo de ese modo la emergencia de poderes de los monopolios, monopsonios, u oligopolios, que tienden a expulsar del mercado a números crecientes de pequeñas empresas.

Para una economía como la chilena, que entre 1990 y 2003 presenta un crecimiento promedio del PIB de 5.5% y una inversión bruta en capital fijo, como proporción del PIB, del 23.5% (INE, 2004), pero en la cual el desempleo promedio del período es de un 7.7%, algo parece estar funcionando de un modo inadecuado en la relación producto-empleo, más aún cuando se observa que es precisamente a partir de la crisis de 1998 cuando se revierte la relación entre ambas variables, en un sentido totalmente opuesto, para las pequeñas y las grandes empresas.

En efecto, a lo largo del período no sólo parecen existir fuertes cambios en la elasticidad producto-empleo de la economía a nivel agregado, sino que se observan cambios aún mayores si la misma se calcula por estrato de tamaño de empresa.

Dado el alto peso de las empresas pequeñas en el empleo total y el hecho que su comportamiento cambia con relación al producto a partir de 1998, sería de esperar que ello tuviese una alta incidencia en la estimación agregada de la elasticidad producto-empleo de la economía, lo cual parece, en una primera aproximación, estar confirmado por las cifras que muestran una relación mucho más débil entre empleo y producto a partir de dicho momento. Esto permite plantear la hipótesis que este promedio nacional, despojado del peso de la relación producto-empleo de las pequeñas empresas (por cierto bastante alta históricamente), parece estar reflejando algún cambio estructural en la economía, cuya expresión más clara en el mercado del trabajo es la declinación de la capacidad de absorción de empleo asociado a cada unidad de crecimiento del PIB de la economía chilena.

Sin embargo, la mayor parte de las interpretaciones de este fenómeno son bastante discordantes con la hipótesis acá planteada. En el documento sobre diagnóstico del desempleo en Chile (Cowan et al., 2004), los autores afirman que durante el período 1998-2002, el aumento del desempleo se debió a una caída en el empleo, la que no fue acompañada de una reducción equivalente de la población económicamente activa (PEA). Sin embargo, dado que los autores no analizan la demanda de empleo por tamaño de empresa, ellos no vinculan la contracción de la ocupación mencionada a

ningún fenómeno de tipo estructural. De igual manera, plantean que la caída del empleo fue mayor que el aumento de la desocupación, dado el carácter procíclico que mostró la oferta de trabajo durante los noventa, afirmando de un modo simultáneo no haber encontrado evidencia de cambios estructurales en la creación de empleo. Ellos sostienen, por el contrario, que los ajustes a la baja de la generación de empleo de mano de obra en el sector privado, se explicarían totalmente por cambios en el producto y los salarios, y que fue el aumento de la ocupación en servicios comunales (donde se crearon los empleos de emergencia) la variable que logró suavizar el desempleo después de 1998.⁸

En una línea similar, autores como Martínez, Morales y Valdés (2001), sostienen que la variación en la elasticidad arco producto-empleo es sólo aparente y que en realidad son las variaciones en el *ceteris paribus* de la estimación, las que explicarían la baja sensibilidad del empleo ante variaciones del producto, pero que la elasticidad producto-empleo, medida como “elasticidad-arco”, se habría mantenido constante a lo largo del período.⁹

Otros autores (Meller, 1999) asumen en cambio como fuera de discusión la presencia de cambios de cierta importancia en la referida elasticidad y realizan sus estimaciones estableciendo escenarios diferenciados de variación de las elasticidades producto-empleo hacia el futuro, de tal modo que limitan sus proyecciones de empleo para los próximos 25 años al uso de dos escenarios de elasticidad, los que oscilan entre un “optimista” 0.52% (claramente más bajo que muchas de las estimaciones realizadas con anterioridad), y un “pesimista” 0.42%.¹⁰

La citada discusión no es en absoluto trivial. Si fuera cierta la hipótesis que afirma que el “sobreajuste” del año 1998 potenció cambios en los mecanismos de generación de puestos de trabajo, resultaría explicable el que, al no responder el empleo mayoritario de la economía (vale decir las Mipyme y los TCP) a la evolución del PIB, los efectos de la baja de la tasa de interés y de la política monetaria en su conjunto -que apuntan por esa vía a aumentar los niveles de inversión y la tasa de crecimiento del producto- aún cuando consiguieran su objetivo en esa área, difícilmente

lograrían recuperar los niveles de generación de empleo anteriores a la crisis.

Por el contrario, si no hay variaciones en la estructura de generación de empleo, sino que son en realidad la caída del producto y las variaciones al alza en los salarios las variables clave que explican el aumento del desempleo, los esfuerzos de la política económica debiesen continuar enfocándose tan sólo en el crecimiento del producto, el que en un 80% es generado por las grandes empresas. La recuperación de la rentabilidad de los grandes negocios, amenazada por el alza de los salarios reales y la baja flexibilidad laboral existente en nuestra economía, serían en dicha óptica, los caminos óptimos para recuperar las capacidades generadoras de empleo de la economía chilena.

¿Pero qué puede haber pasado, si es efectiva esta última hipótesis anterior, sobre la evolución del empleo-desempleo, que la política monetaria expansiva y la baja de las tasas de interés se han mostrado ineficientes en términos de impacto sobre el empleo, de tal modo que si bien el PIB de la economía se ha recuperado significativamente, el empleo continúa mostrándose fuertemente inelástico en relación con dicha evolución?

En nuestra opinión, este fenómeno es muy difícil de entender cuando la atención está fija tan sólo en el sistema de precios, y no se incorpora como un dato central del análisis la estructura profundamente dualística de nuestra economía, en la cual una parte muy pequeña del tejido productivo es la que genera el grueso del producto y otra parte, compuesta por numerosísimas empresas de muy baja productividad, es la que explica el grueso del empleo.¹¹

Las grandes diferencias de productividad entre estos dos estratos de la economía, constituyen una variable que raramente es incorporada al análisis del impacto de las políticas macro, asumiéndose que cuando se habla de inversión, ésta es una sola en el ámbito agregado y que otro tanto ocurre con variables como el gasto, el producto y el empleo, de tal modo que, lo que es cierto en el ámbito del producto interno, y que se explica por el comportamiento de las grandes empresas, también es cierto a nivel del empleo, el gasto y la inversión agregada de las pequeñas

empresas. Lamentablemente, esa optimista hipótesis no posee demasiado fundamento empírico.

Cuando la autoridad decidió en el curso de 1998, acertadamente en nuestra opinión, que era necesario frenar el gasto agregado a fin de enfrentar la restricción externa, decidió también utilizar, como herramienta privilegiada del ajuste, la tasa de interés de corto plazo. Por esa vía el gasto del gobierno y el gasto de las grandes empresas con acceso a financiamiento externo de largo plazo, se mantuvo impermeabilizado del impacto de dicho instrumento de política, en tanto el gasto de las empresas con deudas de corto plazo (mayoritariamente pequeñas empresas) y el consumo de las personas fueron, en lo central, las variables que soportaron el impacto de las medidas seleccionadas para contener el gasto. Sin embargo, estas medidas no tuvieron en cuenta cuál era el avance real de las Mipyme en materia de acceso al crédito y cómo dicho avance condicionaría los impactos diferenciales del ajuste seleccionado.

Se concluye con un llamado a enfrentar estos problemas como condición *sine qua non* de la implementación de políticas pro empleo y pro equidad, a la vez que enfatizando el papel central que están llamados a jugar los emprendimientos de menor escala relativa, en tanto generadores de empleo directo, o como empleadores indirectos, a encadenarse con las grandes empresas de la economía.

NOTAS

¹ Tanto el desempleo como el subempleo son en definitiva modalidades de subutilización de la mano de obra, pero mientras el desempleo hace referencia a la imposibilidad práctica de la economía para absorber fuerza de trabajo, el subempleo se vincula a una absorción caracterizada por una muy baja productividad de ésta. El concepto de subempleo (PREALC, 1982) visualiza dicha última situación como expresándose mediante dos modalidades: 1) el “subempleo visible”, generado por insuficiencia de horas trabajadas y 2) el “subempleo invisible”, que existe cuando: a) hay utilización incompleta de las calificaciones de los trabajadores empleados; b) cuando los ingresos del trabajo son anormalmente reducidos; y c) cuando el trabajo se emplea en

establecimientos de productividad anormalmente baja. No obstante las dificultades empíricas de su medición (Ahumada, 1990), en una economía con altísimos diferenciales de productividad intersectorial y por escala de producción, y en la cual el sector menos productivo agrupa a la mayor parte de la fuerza de trabajo, el concepto de “subempleo invisible” es de una enorme utilidad para el análisis del mercado de trabajo y de la estructura productiva de la misma.

² La escasez de estadísticas de empleo desagregadas por tamaño de establecimiento, o empresa, es una de las principales causas que limita el estudio de las relaciones entre desempleo y Mipyme.

³ Estas cifras se logran sumando el desempleo abierto más los programas especiales de empleo. Cabe sí explicitar que el menos tres factores explicaban dichos órdenes de magnitud. De una parte, la fuerte reducción del empleo del sector público, de otra, el cierre de muchas grandes empresas y la severa crisis que enfrentaban otras y por último la crisis competitiva de la pequeña empresa, la cual masivamente no estuvo en condiciones de enfrentarse a la avalancha de importaciones que siguió a la apertura.

⁴ Desafortunadamente, pocas estadísticas son más deficientes en Chile que aquellas que registran la evolución del empleo-desempleo, estratificándolo por el tamaño de empresa que lo genera; sin embargo, como las Encuestas CASEN realizan dicho registro de un modo sistemático, aún cuando no riguroso, a partir de 1990 no cabe duda que en dicho año y por ende en los años anteriores, el grueso del empleo nacional (60.9%) era generado por las Mipyme.

⁵ En las actividades empresariales se excluye a los TCP individuales. Al respecto, se estima necesario establecer una distinción entre dos categorías de TCP: 1) los trabajadores individuales, para los cuales si bien su actividad posee un claro carácter comercial (en tanto su eje es la venta directa de algún producto o servicio), ésta no necesariamente posee un carácter empresarial; y 2) los TCP que desempeñan esta actividad de un modo asociativo (figura muy popular en el sector construcción) y cuya actividad presenta por ende mayores niveles de empresarización. En el cuadro 2.1, estos sectores se presentan por separado a objeto de diferenciar ambas dinámicas.

⁶ Desafortunadamente la SBIF no lleva un registro de los plazos de los créditos concedidos a cada cliente de la banca por su institución crediticia respectiva, de tal modo que es imposible separar simultáneamente por tamaño de empresa y por plazo de crédito la información (cuadro 2.7).

⁷ De acuerdo a las cifras reseñadas anteriormente, según las cuales las Mipymes generan cerca del 20% del PIB, ellas difícilmente pueden explicar más de dos puntos del crecimiento anual del PIB (vale decir entre el 20% y el 25% de aquellas tasas de crecimiento cercanas al 7%).

⁸ Sobre esta última afirmación no cabe por supuesto discusión posible. Las cifras muestran claramente que el crecimiento del desempleo sería casi dos puntos más alto en ausencia de dichos programas.

⁹ La elasticidad-arco mide la reacción del empleo ante variaciones del producto entre dos puntos en el tiempo.

¹⁰ Quizás valga la pena recordar, junto a Engel (2001), que pocas áreas han implicado mayores niveles de error de parte de nuestros más connotados economistas, que el de la elasticidad empleo-producto. El autor mencionado recuerda cómo en CIEPLAN, a fines de los años ochenta, se discutía la eventual necesidad de importar trabajadores argentinos a fin de hacer frente a la escasez de trabajadores que acompañaría al gobierno del Presidente Aylwin. Esta hipótesis que se planteaba condicionar los escenarios de la política pública de los noventa, se basaba en las estimaciones de algunos connotados economistas de dicho centro de investigación, con relación a la elasticidad producto-empleo. Esta anécdota, nada irrelevante en un escenario en el cual los investigadores se disponían a asumir en sus manos la autoridad económica del país, ilustra muy bien la significación que errores en esta área puede llegar a tener en las políticas públicas.

¹¹ De acuerdo a cifras originadas en el SII, al año 2000, las empresas que tributan en primera categoría y que facturan más de 3 millones de dólares anuales (1% del total), explican el 77% de las ventas de la economía chilena, en tanto las empresas restantes (99% del total) explican tan sólo el 23% de dichas ventas. Al respecto, se estima que las empresas grandes, cuyas ventas anuales superan los 3 millones de dólares, contribuyen con cerca del 80% del PIB y que, en el mejor de los casos, no generan mucho más del 20% del empleo total (por ejemplo en el año 2003). Por su parte, los TCP y las micro, pequeñas y medianas empresas, cuya producción representa cerca de un 20% del PIB, explican el 65% del empleo de la economía.

Capítulo 3

EXCLUSIÓN Y NECESIDADES SOCIALES*

El contexto en el que emerge la noción de exclusión social es el de la consolidación del trabajo asalariado como vínculo social fundamental, y como factor primordial de adscripción de los que viven de su trabajo, a una condición socialmente reconocida. No es entonces casual que las crecientes dificultades encontradas en diversas economías de mercado en el acceso al trabajo formal, determinen los análisis sobre la exclusión social, ya sea a propósito de la cesantía y de la precariedad del empleo (que ha aumentado en todo el mundo occidental desde el fin de los 30 años gloriosos posteriores al término de la Segunda Guerra Mundial, a partir de la crisis de 1974) o de la clásica informalidad o el carácter doméstico de una proporción significativa del empleo en las economías periféricas, y entre ellas las latinoamericanas. A su vez, la disminución de la capacidad social de aseguramiento frente a los riesgos, ha dado lugar a lo que Rosanvallon (1995) ha denominado “la nueva cuestión social”.

Estas dificultades frente al empleo formal potencian, en palabras de Destremau y Salama, fenómenos acumulativos de ruptura y marginalización: “reducción del consumo de bienes, que conduce a una dificultad de asumir sus deberes sociales y a preservar su imagen frente a los demás; dificultades de vivienda, pudiendo conducir a la relegación en barrios alejados o a la pérdida de domicilio y al alejamiento del círculo de amigos y conocidos; dificultades familiares, que desembocan en el aislamiento afectivo; reducción de la cobertura de los gastos de salud y de la capacidad de alimentarse, conducentes a una degradación de las condiciones de salud; interiorización de sentimientos de vergüenza e indignidad, que afectan la motivación y la determinación y puede conducir a estados depresivos; para algunos, al desarrollo de patologías somáticas o siquiátricas agravadas por malas condiciones de vida y el consumo de alcohol”, así como una marginalización en el acceso a los derechos sociales (Destremau y Salama, 2002).

* Texto elaborado por Gonzalo Martner.

El proceso de exclusión aparece como una espiral desencadenada por una ruptura inicial, especialmente la pérdida de empleo sin horizonte previsible de recuperación de un puesto de trabajo, el quiebre familiar o el fracaso escolar. Si estas situaciones conducen a un desempleo de larga duración, se produce un efecto de inercia que se agrava a lo largo del tiempo y hace más difícil la reinserción en el empleo y en la actividad social. La lucha contra la exclusión social es entonces uno de los desafíos mayores para las políticas públicas en las sociedades contemporáneas.

Se describirá en este capítulo la evolución del desempleo y su vínculo con los indicadores tradicionales de pobreza en Chile. Se presentará nuevos índices de bajos ingresos y de exclusión social y los resultados de una nueva metodología de identificación del universo potencial de aplicación de políticas activas de empleo.

Se seguirá la metodología Eurostat. En 1998 este organismo oficial europeo estableció un grupo de trabajo para definir la noción de exclusión. Los factores determinantes de esta condición fueron clasificados según su importancia de la siguiente manera:

- Los bajos ingresos. Aunque la exclusión social es causada por factores objetivos y subjetivos diversos que van más allá de la pobreza por carencia de ingresos monetarios, tiene consecuencias más graves y es más difícil de superar, cuando se trata de sectores de bajos y muy bajos ingresos.
- La situación en el mercado de trabajo. El empleo constituye un elemento central del vínculo social en tanto permite el acceso a la protección social, provee una identidad y redes de contacto, además de ingresos, mientras el desempleo representa la carencia de todos estos elementos.
- Los indicadores sobre la situación de la exclusión social.

La metodología Eurostat supone que la variable independiente es siempre el grupo de bajos ingresos, identificado de manera relativa y analizado en términos de un cierto número de variables dependientes, sin incluir criterios

subjetivos de autoasignación de una condición social dada, difíciles de determinar con significación estadística (Eurostat, 1998).

A. LÍNEAS DE POBREZA, BAJOS INGRESOS Y EXCLUSIÓN EN CHILE. 1990-2003

El objetivo de esta sección es discutir acerca de la metodología que permita determinar los universos potenciales de intervención, mediante políticas públicas directas contra la pobreza y la exclusión a través de programas de empleo social.

Cabe resaltar que la pobreza es una noción difícil de establecer con precisión. En su sentido más amplio alude a una situación de carencia de capacidades de inserción plena en la sociedad. Pero ¿carencia respecto de qué parámetro? ¿Propio de la condición humana más allá de tiempo y lugar o relativo a cada etapa en la historia de las sociedades?

1. La pobreza absoluta

Una manera de abordar este tema ha sido tradicionalmente realizar una medición absoluta de la situación de pobreza monetaria, con familias y personas situadas sobre o bajo una línea divisoria que mide la capacidad de acceder a las necesidades vitales de los seres humanos. Éstas se dimensionan a través de las condiciones mínimas de alimentación en calorías, aunque la nutrición humana es sistémica, variada y compleja (Martner, 1989), definiéndose una canasta de alimentos que, consumidos en determinadas cantidades, cumplen en conjunto con ese requisito, siguiendo la tradición de B.S. Rowntree en la Inglaterra de 1901 y su investigación sobre la situación de nutrición de las familias de York, en la que calcula las necesidades medias, evalúa las cantidades de alimento correspondientes y su precio. Al costo de la alimentación determinado de este modo, agrega las sumas mínimas para la vestimenta, la calefacción, diversos gastos del hogar y el arriendo, a partir de lo cual define una frontera de la pobreza (*poverty line*) para una familia de cinco personas con tres niños (De Brunhoff, 1976).

Así nació el método de asociar un precio a cada cantidad específica de alimento que compone una canasta, con lo que la suma de los costos de todos los ítemes que la componen determina un valor que se contrasta con el ingreso. Ello permite hacer comparaciones intertemporales, de acuerdo a la evolución del valor de los bienes alimentarios de la canasta y la evolución de los ingresos.

En los años sesenta, Orshansky, de la Social Security Administration de Estados Unidos de Norteamérica, desarrolló este método de medición de la pobreza a partir de una encuesta de gastos de los hogares de 1955, y encontró que una familia típica gastaba un tercio de su ingreso en consumo de alimentos (Orshansky, 1965). Buscó información sobre presupuestos de alimentación mínimos para diversos tamaños de familia y multiplicó ese número por tres, para estimar una línea de pobreza específica para cada uno de ellos. Con cambios menores, la línea de pobreza de Orshansky se adoptó oficialmente en los EE.UU. en 1969 y desde entonces ha sido incrementada por la tasa de inflación.

Si este método es útil para arbitrar entre diversas definiciones de mínimo alimentario, también podría ser aplicado en el caso de las llamadas escalas de equivalencia: no todos los miembros de una familia necesitan las mismas cantidades de calorías para alimentarse adecuadamente, con las situaciones polares del hombre adulto que realiza actividad física y el recién nacido que necesita menos alimentación, además de las economías de escala que se producen en diversos servicios del hogar. La tradicional escala de Oxford (cada adulto adicional cuenta por 0.7 y cada niño por 0.5) es diferente de la francesa (cada adulto adicional cuenta por 0.5 y cada niño por 0.3) y así sucesivamente, con la consecuencia que con la primera, en algunas mediciones las familias con niños representaban el 62% de las familias pobres, y con la segunda, sólo el 45% (Hourriez y Olier, 1997).

A su vez, no existe un estándar relativamente aceptable para dar cuenta de las necesidades vitales sino en el caso de la alimentación. Para el resto de los bienes, es inevitable un enfoque aún más normativo, especialmente cuando con el tiempo la alimentación no representa sino una proporción pequeña del presupuesto familiar de las personas con

menos ingresos (Hourriez y Legris, 1997). Si el múltiplo aplicado aumenta, también lo hace la línea de pobreza. La frontera de pobreza es entonces arbitraria y se define por un múltiplo de los ingresos necesarios para alimentarse (en el caso de Chile dos veces el costo del mínimo necesario para alimentarse, contra tres veces en EE.UU.). Entre las divergencias que presentan las mediciones chilenas respecto a las de este último país, se puede mencionar, por ejemplo, la diferenciación de los hogares entre urbanos y rurales, al considerar que estos últimos tienen una mayor producción doméstica que atenúa la pobreza, y la imputación por arriendo en el caso de los hogares con vivienda propia.

El ingreso monetario no da cuenta precisa del nivel de vida de un hogar, pues ignora el patrimonio, la solidaridad familiar, la producción doméstica y la red relacional. A su vez, la sola consideración del ingreso anual no nos ilustra, en ausencia de datos de panel, sobre la duración de la pobreza y su carácter estructural o transitorio, ni determina la intensidad de la misma ni su desigualdad.

Sin embargo, este indicador de pobreza absoluta tiene el mérito mayor de permitir comparaciones en el tiempo y el espacio, aunque cabe mantener la cautela: a largo plazo tenderá el indicador de línea de pobreza a medir el incremento o disminución del ingreso nacional. Si adicionalmente se quiere medir la intensidad mayor o menor de disminución de la pobreza asociada a cada punto de crecimiento del ingreso nacional, se estará abordando una medición relativa de distribución del ingreso.

2. La pobreza relativa

Mientras la línea de pobreza absoluta mide el nivel de vida de los más desfavorecidos, la tasa de pobreza relativa es un indicador de desigualdad concentrado en la parte inferior de la distribución: mientras más débil es el nivel de vida de los más desfavorecidos en relación al del resto de la población, el porcentaje de personas en condición de pobreza relativa será más elevado.

Un aumento homogéneo de los ingresos tendría efectos diversos sobre cada uno de los tipos de pobreza: permitiría un retroceso de su nivel absoluto,

pero no de su nivel relativo, el que se mantendría estable. Por ejemplo, si el nivel de vida de cada persona aumentara en un 1% al año, la extensión de la pobreza relativa no se modificaría. Un crecimiento más fuerte (de 3% por ejemplo) pero más desigual (con los bajos ingresos creciendo sólo al 2%), implicaría una reducción de la pobreza absoluta y un aumento de la pobreza relativa. En un país en crecimiento, la pobreza relativa disminuye siempre menos que la absoluta (o aumenta más rápidamente en el caso de un crecimiento desigual).

Algunos enfoques intermedios entre lo absoluto y lo relativo plantean elaborar canastas de bienes que evolucionen en el tiempo. Pero muchos expertos prefieren un enfoque de pobreza ya no absoluta sino relativa, calculando una frontera a partir de la distribución de los ingresos. Estas líneas de pobreza reposan en una concepción, según la cual el pobre es aquel cuyo consumo es inferior al que establecen las normas sociales y estándares de consumo que evolucionan en función del ingreso de la familia típica del sector medio de la sociedad.

En EE.UU., país que mantiene un procedimiento de medición de la pobreza absoluta, en 1995 un estudio de la National Academy of Sciences propuso una revisión de la metodología de medición de la pobreza para incorporar ajustes adicionales a la inflación, pero sin llegar a proponer que la medición se estableciera en proporción a los ingresos, y pasar así a una medición de la pobreza relativa, sino sólo incorporar a los ingresos no monetarios, lo que tampoco suscitó consenso (National Academy of Sciences, 1996).

La medición de pobreza relativa es, en cambio, practicada en Europa. Con este enfoque, se fija una línea de ingresos dividiendo por un coeficiente el nivel de vida mediano de la población, tal como lo hace la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) para cada país miembro y para el continente europeo en su conjunto. Este coeficiente, para subrayar su carácter de convención, se muestra en el caso europeo en niveles de 50% y de 60% del ingreso mediano y se ajusta en una escala de equivalencia para los cónyuges y adultos (0.5 unidades de equivalencia) y los niños miembros de cada familia (0.3 unidades de equivalencia).

¿Por qué no utilizar simplemente el ingreso promedio? Contrariamente a la mediana, la media está influida por el ingreso de los más pudientes. Por ejemplo, si el nivel de vida es estable en todas las capas de la población con excepción de los más ricos (en el que progresa), entonces el promedio aumenta mientras la mediana permanece constante. La medición de la pobreza fundada en la mediana, compara la parte baja de la distribución de los ingresos en relación a la mitad de la distribución, mientras una medición fundada en el promedio compara la parte baja en relación a todo el resto de la distribución (la parte media y la parte alta).

Si se admite que las normas de inserción social y de consumo están marcadas más bien por la situación de las capas medias de la sociedad más que por las de más altos ingresos, especialmente si éstos se encuentran muy concentrados y alejados sustancialmente de los del resto de la población, entonces es preferible la opción de una proporción de la mediana para la determinación de la línea de pobreza relativa. Además, la mediana es más robusta y más estable en el tiempo.

En el caso de Chile, dada la alta concentración del ingreso en los tramos altos, la media de ingreso por habitante (150.228 pesos al mes en 2003, según la Encuesta CASEN de MIDEPLAN) es sustancialmente más alta que la mediana del ingreso por habitante (82.480 pesos). Se considera como ingreso el de carácter monetario, incluyendo las pensiones y los subsidios personales, así como una imputación monetaria del arriendo para los que tienen vivienda propia.

3. Estimaciones de pobreza relativa para Chile

En este trabajo se ha preferido considerar como referencia la línea de personas con ingresos por habitante por debajo del 60% del ingreso mediano, entre otras cosas porque hacia mediados de la década de los noventa, la cifra resultante de “pobres relativos” así medidos era prácticamente la misma que la de “pobres absolutos”, según la medición convencional (con la misma base de datos, es decir la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN del Ministerio de Planificación).

Considerando el 60% de la mediana y sin realizar ajustes por escala de equivalencia en el hogar, es decir construyendo una línea por debajo de la cual se sitúan las que hemos definido como *personas de bajos ingresos*, en 2003 un 26.4% de los habitantes de Chile estaba en esta situación. La proporción es algo inferior a la de 1990 (27.5%) y a la de 1994 (27.4%).

En cambio, los “pobres absolutos” eran en 2003 un 18.8% del total de la población, cifra sustancialmente inferior al 38.6% de 1990 y al 27.5% de 1994, en coincidencia con la trayectoria del crecimiento. En el caso de los “pobres relativos” se observa pocos progresos. En el de los “pobres absolutos” se constata sustanciales avances: el ingreso aumenta, la distribución del ingreso no mejora demasiado y por tanto la posición relativa de los peor situados en términos de ingresos no se modifica.

Se ha definido también a las *personas de muy bajos ingresos*. En este caso, la línea de pobreza relativa equivale a un 30% del ingreso mediano, es decir la mitad del coeficiente de 60% antes escogido. Se ha hecho un símil con el cálculo convencional, pues la línea de indigencia es definida con base en el costo de la canasta alimentaria, cuyo valor es la mitad del de la línea de pobreza. La extensión de la indigencia corresponde a las personas y/o hogares cuyo ingreso es inferior al costo de la mencionada canasta alimentaria. Debajo de la *línea de muy bajos ingresos* se situaba en el año 2003 un 6.8% de la población, cifra algo inferior a la de 1990 (7.3%) y de 1994 (7.1%).

Por su parte, los “indigentes absolutos” eran en el año 2003 un 4.7% del total de la población, cifra inferior al 12.9% de 1990 y al 7.6% de 1994, también en coincidencia con la trayectoria del crecimiento. Se constata asimismo que en 1994 las cifras de extrema pobreza absoluta y extrema pobreza relativa eran prácticamente las mismas, las que luego divergen en su evolución, como era esperable.

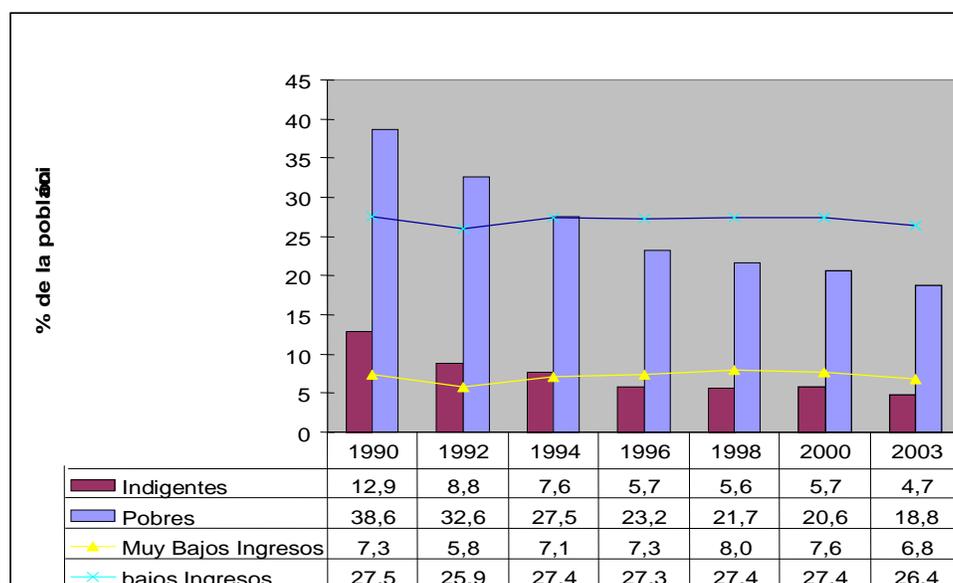
El gráfico 3.1 reseña, como complemento de la medición de las convencionales líneas de pobreza e indigencia, la medición del porcentaje

de personas situadas por debajo del 60% y el 30% de la mediana del ingreso por persona antes descrita.

Ambas líneas han variado poco desde 1990, reflejando la persistencia de la distribución desigual del ingreso en un contexto de incremento sistemático del ingreso promedio.

Gráfico 3.1

Pobreza absoluta y pobreza relativa



Fuente: Encuestas CASEN, tabulaciones especiales.

B. LAS NECESIDADES SOCIALES

El objetivo de esta sección es determinar los universos potenciales de intervención contra la exclusión, mediante políticas públicas directas de empleo. A continuación se reseña el número de personas bajo las líneas de ingresos inferior a la mediana, considerando rangos de 30% y 60% de la misma (cuadro 3.1).

Cuadro 3.1
Personas con muy bajos y bajos ingresos. 1990-2003
(número)

% del ingreso per cápita mediano	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Hasta 30%	936.282	774.647	980.785	1.027.273	1.165.364	1.139.038	1.054.223
Hasta 60%	3.528.247	3.443.806	3.758.511	3.861.516	3.994.052	4.087.346	4.084.016
Total	12.852.423	13.288.523	13.723.469	14.157.766	14.556.797	14.933.553	15.479.746

Fuente: Encuestas CASEN, tabulaciones especiales.

Cuadro 3.2
Percepción de salud. 2000-2003
(regular, mala, muy mala)

Categoría de ingresos	2000			2003		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Muy bajos	37.8	43.3	41.6	38.1	47.1	44.5
Bajos	35.0	41.7	39.6	37.4	46.1	43.6
Medios	31.4	40.9	37.5	32.0	42.1	38.6
Altos	20.0	27.4	24.3	18.2	27.6	23.6
Total país	28.4	37.5	34.2	28.3	39.4	35.5

Fuente: Encuestas CASEN, tabulaciones especiales.

Cuadro 3.3
Situación de saneamiento de la vivienda. 1990-2003
(regular, menos que regular y deficitarias)

Categoría de ingresos	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Muy bajos	55.7	56.6	51.4	56.2	47.3	41.9	38.0
Bajos	48.4	48.4	44.8	46.3	39.5	34.4	29.8
Total país	27.5	27.0	22.5	21.9	18.4	16.5	13.8

Fuente: Encuestas CASEN, tabulaciones especiales.

El número absoluto de personas en esta situación ha aumentado, al no alterarse la distribución de los ingresos y aumentar la población. Si en 1990, de acuerdo a las Encuestas CASEN, un poco más de tres y medio millones de personas (3.528.247) disponía de ingresos per cápita equivalentes o inferiores a un 60% de la mediana, en el año 2003 se encontraba poco más de cuatro millones de personas (4.084.016) en esta situación. Por su parte, si en 1990 unas 936.000 personas disponían de ingresos per cápita equivalentes o inferiores a un 30% de la mediana, en el año 2003 se encontraba poco más de un millón de personas (1.054.223) en esta situación.

La exigencia es entonces significativa para el objetivo de aliviar la situación de las personas de muy bajos ingresos, aunque desde 1998 se observa una leve disminución del número de personas en esta condición (y su proporción en la población total).

Con los datos que se presentan a continuación, se muestra algunas de las características de la población, del trabajo, de los ingresos, del estado de las necesidades, tanto básicas como sociales, de los hogares por estrato de ingreso. Las cifras permiten dimensionar las diferencias entre los modos de vida de las personas que pertenecen a los hogares de ingresos bajos y a los otros sectores sociales del país.

La percepción de la situación de salud por las personas pertenecientes a las categorías de ingresos muy bajos y bajos no es buena, y se ha deteriorado, mientras la de los sectores altos es buena y ha mejorado (cuadro 3.2).

Si bien la situación de saneamiento y materialidad de las viviendas, fruto de las fuertes inversiones y subsidios gubernamentales en el área de la infraestructura urbana, ha mejorado para todos los sectores sociales entre 1990 y 2003, la mejora ha sido más rápida en el caso de los sectores de ingresos altos, en comparación con los de ingresos bajos y muy bajos (cuadros 3.3 y 3.4). Al respecto, se señala que aún en el año 2003 porcentajes significativos de los hogares con ingresos muy bajos habitan viviendas en condiciones deficitarias, ya sea de saneamiento (38%) y materialidad (33%).

La población incluida en las categorías de ingresos muy bajos y bajos ha mejorado los promedios de escolaridad. Sin embargo, la distancia en materia educativa de ellos respecto a los sectores de ingresos medios y altos no sólo se mantiene sino que ha aumentado entre 1990 y 2003 (cuadro 3.5). Si se considera, por un lado, que la brecha educativa entre los sectores de ingresos bajos y los de ingresos altos alcanza a 4.3 años de escolaridad en el año 2003 y, por otro, que los primeros lograron aumentar en uno el promedio de años de estudio en los últimos 13 años, los sectores de ingresos bajos requerirían, a ese ritmo, cerca de 40 años para igualar el nivel actual de escolaridad de los hogares de ingresos altos.

En materia de atención a la infancia, las cifras señalan mejoría, especialmente en el caso de los sectores de ingresos muy bajos y bajos, en los que la cobertura de educación preescolar se duplicó en el período 1990-2003 (cuadro 3.6). Sin embargo, el avance aún es insuficiente, si se considera que un 70% de los hogares de ingresos bajos y muy bajos carecen de estos servicios y, por tanto, de las condiciones para que las mujeres participen en el mercado laboral.

Como se puede apreciar, las necesidades sociales de los sectores de ingresos bajos no son las tradicionales. La mayoría de estas necesidades son inmateriales, surgen a partir de los cambios que está experimentando la sociedad chilena y se proyectan como permanentes en el tiempo.

Algunos de estos cambios son demográficos, como el rápido envejecimiento de la población chilena o, dicho en términos positivos, el aumento de la esperanza de vida en el país en las últimas décadas. Otros se derivan de las transformaciones en la estructura familiar, el aumento de familias monoparentales y nucleares por sobre las extendidas y la necesidad y/o el deseo de una creciente incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo, que hace más evidente la urgencia de una atención integral de la infancia, especialmente respecto de la atención preescolar.

Otras necesidades se refieren a la reconstitución del tejido social en algunos casos, a una mayor participación ciudadana que permita el desarrollo de una verdadera convivencia social, hoy precaria o rota por diversos motivos,

Cuadro 3.4
Situación de materialidad de la vivienda. 1990-2003
(recuperable y deficitaria)

Categoría de ingresos	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Muy bajos	47.1	44.9	41.0	35.7	29.4	29.3	33.3
Bajos	41.1	35.2	31.7	26.5	23.5	21.4	24.3
Total país	22.8	18.9	16.1	12.5	11.5	10.0	12.0

Fuente: Encuestas CASEN, tabulaciones especiales.

Cuadro 3.5
Promedio de escolaridad. 1990-2003
(porcentajes)

Categoría de ingresos	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Muy bajos	7.0	7.2	7.0	6.9	7.2	7.7	8.1
Bajos	7.3	7.5	7.3	7.5	7.6	8.1	8.3
Medios	8.4	8.5	8.6	8.9	9.1	9.3	9.6
Altos	11.4	11.2	11.6	11.9	12.3	12.2	12.6
Total país	9.0	9.0	9.2	9.5	9.7	9.8	10.1

Fuente: Encuestas CASEN, tabulaciones especiales.

Cuadro 3.6
Cobertura preescolar. 1990-2003
(porcentajes)

Categoría de ingresos	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Muy bajos	15.4	17.3	19.7	21.1	21.2	23.6	30.1
Bajos	16.3	19.1	20.9	22.3	24.2	25.9	30.5
Medios	20.8	23.9	26.1	30.1	30.8	32.1	35.1
Altos	31.3	40.5	42.5	45.0	41.9	47.2	44.3
Total país	20.9	24.8	26.9	29.8	30.3	32.4	35.0

Fuente: Encuestas CASEN, tabulaciones especiales.

tales como la desarticulación de las organizaciones sociales y comunitarias de base hecha por el Gobierno Militar y que no logran recomponerse, por la inseguridad ciudadana que hace ajena y hasta temible la ciudad para sus habitantes y por el creciente proceso de “individualización” de la vida personal, en el que cada vez más cada quién debe decidir por sí mismo objetivos vitales, proyectos y valores, proceso éste no sólo nacional, sino característico de la sociedad moderna.

Parte II

POLÍTICAS PARA RECUPERAR LA CAPACIDAD DE GENERACIÓN DE EMPLEO DE LAS MIPYME

INTRODUCCIÓN

La experiencia muestra que en las políticas públicas de los países de mayor desarrollo relativo, con movilidad social ascendente y alto potencial de innovación tecnológica, el apoyo a las pequeñas empresas está sólidamente instalado.

Sin embargo, en el caso de Chile, en que el desarrollo económico requiere abordar distorsiones mayores en el funcionamiento de los mercados, predominan las opiniones que insisten en que no es conveniente realizar acciones destinadas a apoyar a un grupo de “irremediables perdedores”, condenados por la dinámica propia de la modernización.¹

Llama la atención que en estas opiniones no se considere las posiciones monopólicas de algunas empresas y el mal funcionamiento de los mercados, factores que retroalimentan las desigualdades en el país y que además benefician a los establecimientos captadores de rentas.

El desafío es lograr que la aplicación de políticas orientadas al sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) les permita recuperar efectivamente su deteriorada capacidad de generación de empleo.

En esta propuesta, se considera que el potencial de generación de empleo de cada estrato de empresas es diferenciado en función del tamaño de las mismas. Por ejemplo, se postula que los efectos de la coyuntura macroeconómica no afectan por igual a empresas grandes y pequeñas, dado que existen distorsiones y fallas de mercado que impiden que ello ocurra de esa manera. Por tanto, si las políticas significan aplicar medidas homogéneas a las empresas, sin distinción de tamaño, podría ocurrir que los efectos de las mismas ya sea se neutralicen entre sí, o tengan un sentido contrario al esperado.

En este contexto, se propone que la pregunta clave al momento de formular una política pública que busque simultáneamente el desarrollo y la equidad en países de menor desarrollo relativo como Chile, sea: ¿de qué modo la acción del sector público puede asegurar la generación de empleo a través del fortalecimiento de la iniciativa privada, mayoritariamente de pequeña escala, y la renovación del universo empresarial, compuesto mayoritariamente por pequeños empresarios, del modo más amplio e irrestricto posible?

Responder esta pregunta requiere que en la formulación de políticas se incorpore, en primer término, una concepción definida acerca del modo de funcionamiento real de la economía, a través de un análisis del modelo de negocios asociado a la operación de los mercados. El conocimiento de las prácticas comerciales y regulaciones que posibilitan el funcionamiento de determinadas estructuras de mercado es clave cuando se trata de definir políticas de empleo en economías heterogéneas como la chilena.

En segundo término, es deseable que en la formulación de las políticas públicas se consideren las siguientes dos vías para mejorar la capacidad de creación de empleo del sector de pequeñas empresas. Una opción sería aplicar la *vía directa*, esto es, fortalecer la capacidad de generación de empleo directo de este sector. Otra, sería adoptar la *vía indirecta*, vale decir, desarrollar el potencial de creación de empleo de las grandes empresas a través de eslabonamientos productivos con las pequeñas, generando así un círculo virtuoso de productividad y empleo en las cadenas de valor. Esto último puede ser interpretado también como el refuerzo de los encadenamientos de las Mipyme con las empresas grandes a las cuales provean y cuya dinámica económica generaría, por tanto, la expansión de los estratos de menor tamaño.

En tercer término, al diseñar las políticas sería preciso determinar los sectores hacia los que se orientarán las acciones para estimular la generación de empleo en las unidades económicas de pequeña escala. Para ello, sería necesario analizar e identificar los sectores económicos en los cuales están operando actualmente los diferentes tamaños de empresas, criterio válido si se utiliza tanto la vía directa, como la indirecta. Además, se

debería incluir el diseño y aplicación de mecanismos que posibiliten que las actividades de prestación de servicios sociales, destinadas a los sectores de menores ingresos, constituyan efectivamente una nueva opción de emprendimiento para estas empresas.

En cuarto término, se debería considerar el horizonte de las políticas y sus efectos sobre el empleo de las pequeñas empresas. En relación a estos temas, se presentan tres tipos de acciones diferenciadas en función del plazo en el que se manifestarán los resultados de las políticas y se evaluará su impacto sobre la capacidad de generación de empleo.

Capítulo 4

POLÍTICAS PARA LAS MIPYME*

En este capítulo se examina en detalle los factores que deberían ser considerados al momento de elaborar políticas orientadas a las Mipyme, con el objetivo de que recuperen su participación, tanto en el mercado como en la generación de nuevos empleos. Con esta finalidad, se analiza el modelo de negocios en que operan las pequeñas empresas, las vías directas e indirectas para crear nuevos puestos de trabajo, los aspectos sectoriales, así como el horizonte y el efecto estimado sobre el empleo de las políticas propuestas.

A. MIPYME Y EL MODELO DE NEGOCIOS

Por modelo de negocios se entenderá el conjunto de prácticas comerciales y regulaciones, basadas en un cierto sentido común y normas legales, que posibilitan determinadas estructuras de mercado y las modalidades operativas de éstas.

Al respecto, se debe considerar que existen prácticas abusivas y lesiones serias a la competitividad de los mercados, cuando el mecanismo de negocios clave para el desarrollo de ventajas competitivas por parte de las empresas no se vincula tanto al desarrollo de mejoras de productividad, rebajas de costos o ampliación de mercados, sino que se afinca en el desarrollo de capacidades y poderes de negociación diferenciales entre los distintos actores empresariales.

* Texto elaborado por Enrique Román.

1. Prácticas comerciales y regulaciones

a) Prácticas comerciales

Si una empresa utiliza de un modo más eficiente los recursos escasos de la economía en comparación con sus competidores, la ampliación de su peso de mercado es una condición que se impondrá por su propio mérito y su único límite estará dado por la facilidad o dificultad de ingreso a los mismos mercados, de nuevas empresas en condiciones de competir con aquéllas que ejercen el liderazgo.

En la medida que esto se produzca y la concentración económica no redunde en precios superiores a los que se registran en ausencia de ella, el crecimiento de la posición de mercado de las empresas se encuadrará en el marco del progreso técnico y de las mejoras de gestión propias de un ambiente competitivo. Si por el contrario, una empresa basa su crecimiento en el mercado en el aumento de su capacidad negociadora ante clientes y proveedores, más que en su eficiencia productiva, el resultado será una mala asignación de recursos. En la medida que el impacto de estas prácticas sobre la economía sea significativo, será el Estado quien deberá intervenir a fin de restaurar la adecuada operación de los mercados.

La existencia de las referidas distorsiones frecuentemente termina por consolidar estructuras de mercado generadoras de rentas monopólicas u oligopólicas, en favor de las unidades de mayor capacidad de negociación. Sin embargo, las políticas públicas presentan limitaciones de distintas características, dependiendo si ellas se enfrentan a asimetrías en la capacidad de negociación entre las empresas y sus clientes finales, o entre las empresas y sus proveedores.

Por una parte, cuando una gran empresa posee capacidades monopólicas en un mercado local, los afectados serán en primer lugar los consumidores, vale decir los clientes finales de la empresa, en tanto deberán pagar un mayor precio por los bienes o servicios comprados, a la vez que la cantidad demandada y adquirida de éstos será subóptima en relación a la registrada en un mercado que opere competitivamente.

En Chile este tipo de problemas tiene una expresión paradigmática en el mercado de no transables, por ejemplo, en la fusión de las empresas de TV cable. Si dicha fusión, que ha generado un solo gran operador en las grandes ciudades, termina por generar aumentos de precios en los servicios, o caídas en la calidad de éstos, el efecto nocivo del proceso saltará a la vista.

Igualmente, se podría argumentar que los canales de *retail* (supermercados, grandes tiendas, ferreterías) se han concentrado vertiginosamente. Sin embargo, en este caso se sabe que las empresas fusionadas comercializan bienes transables y, por ende, la mantención de una economía abierta posibilita en forma permanente la entrada de nuevos actores a dichos mercados, los que poseen acceso a fuentes baratas de abastecimiento y deben competir fuertemente a base de precios en el mercado.² Quizás por eso las alzas de precios en perjuicio del consumidor en los mercados de bienes transables, no ha sido una preocupación tan fuerte como lo es la de las fusiones en los mercados de no transables.

Por otra parte, cuando una gran empresa desarrolla prácticas comerciales basadas en su mayor poder de negociación con relación a sus empresas proveedoras, se generan mecanismos de transferencia de ingresos desde las empresas más débiles hacia las más fuertes, de tal forma que estas últimas logran capturar rentas y consolidan su posición desigual en el mercado en la medida que dichas rentas, permitidas por la ley o la autoridad, alimentan indefinidamente su poder negociador.

En el caso chileno, buena parte de ese poder se ha basado en la creciente concentración de los canales de comercialización y los puntos de venta. Este fenómeno se ha visto agudizado por la presencia de fusiones entre grandes competidores de *retail* y la penetración de los mismos en espacios de mercado anteriormente utilizados sólo por el pequeño comercio y las pequeñas empresas. En este esquema, las empresas más débiles y que han perdido sus antiguos canales comerciales, quedan expuestas a negociaciones en las cuales sus márgenes de utilidad son crecientemente transferidos a sus grandes clientes o grandes proveedores, de modo tal que cualquier ventaja competitiva que ellas pudieran desarrollar, basada en

costos, calidad u otras variables, carece de sentido como herramienta de presión en pos de un mejor acceso a los canales monopolizados.

b) Las regulaciones económicas: Un análisis comparado

Las prácticas en materia de la regulación de los mercados que imperan en los países desarrollados de Europa y los Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.), podría ser de utilidad para analizar el marco regulatorio con que opera la economía chilena.

En el caso de los EE.UU., la legislación económica es tremendamente explícita en cuanto a que sólo permite el desarrollo de estrategias comerciales y modelos de negocio que promuevan la competencia basada en calidad y precio, favoreciendo así el uso eficiente de los recursos internos de las empresas. Por el contrario, aquellos modelos de negocio fundados en la mejora de los poderes de negociación de las grandes empresas respecto a los competidores y que apuntan a lograr ventajas en precios y condiciones frente a los proveedores, son prohibidos por la legislación americana, tal cual está expresado en las Actas Robinson-Pattman.

De acuerdo a estas Actas, el principio para mantener la libre competencia, es defender el derecho de las empresas industriales o comerciales, a tener igualdad de oportunidades frente a la competencia y evitar que ellas sean discriminadas en precios y condiciones por sus proveedores, en función del volumen de sus compras. De acuerdo a ello, los descuentos por volumen, o la presencia de condiciones comerciales diferenciales entre proveedores, son considerados prácticas ilegales en los EE.UU.

Lo anterior significa que muchas de las prácticas comerciales utilizadas por las grandes empresas chilenas, que consisten en obtener ventajas en las compras a sus proveedores, basándose para ello en su poder de negociación, están explícitamente prohibidas por las leyes de los EE.UU. En ese país, el crecimiento de grandes canales de comercialización no sólo posee fuertes limitaciones espaciales que en Chile no existen (por ejemplo la prohibición de instalarse dentro de ciertos radios urbanos), sino que la concentración sólo resulta legal y posible cuando se basa en

mejoras de eficiencia, estrategias legítimas de *marketing*, o diferenciación de productos y servicios y no se traduce en un alza inevitable de los precios al consumidor.

Una concentración extrema de las empresas de *retail*, como la existente en Chile, sería muy difícil en los EE.UU. El que, por ejemplo, tres cadenas de farmacias controlen más del 90% del mercado, basándose en la discriminación de precios según volumen de compras a que los laboratorios someten a las farmacias independientes, y que ha hecho desaparecer al grueso de ellas por su incapacidad institucional de competir, sería abiertamente ilegal en dicho país. En Chile, en cambio, dichas prácticas comerciales son perfectamente legales, de tal modo que, una parte importante del comercio detallista independiente ha desaparecido, debido en buena parte a las prácticas de discriminación de precios a que son sometidos por sus proveedores.³

En el caso de Chile, las regulaciones que disciplinan las interacciones entre empresas, o están ausentes o han mostrado ser poco eficientes en cuanto a impulsar una mayor competitividad de los mercados. Muchos sostienen que la competitividad de los mercados es función directa del grado de apertura de la economía. Aunque en Chile el arancel promedio es menor al 3%, persiste, como se indicó, un buen número de prácticas comerciales y estructuras de mercado que posibilitan variadas acciones discriminatorias contra los actores más débiles del mundo productivo y comercial. De allí que este tipo de funcionamiento de la economía haya terminado por debilitar a segmentos cada vez más amplios de empresarios medianos y pequeños.

Las políticas públicas chilenas han intentado abordar esta última problemática a través de leyes de protección del consumidor, indicaciones pro competencia de la Fiscalía Nacional Económica y a través de una fuerte regulación de los mercados de servicios de utilidad pública y de bienes y servicios no transables en general. Sin embargo, se ha avanzado poco en relación a las prácticas comerciales interempresas.

En este contexto funciona una parte importante de las pequeñas empresas industriales y agrícolas, que proveen a las grandes cadenas de

comercialización. Por un lado, los proveedores de insumos las discriminan en precios y condiciones, con relación a las que les son ofertadas a sus competidores de gran tamaño y, por otro, son castigadas en sus negociaciones con los grandes poderes compradores de las cadenas de comercialización. En consecuencia, los escasos márgenes comerciales logrados en estas negociaciones por los pequeños establecimientos terminan por ser utilizados en el pago de altos intereses, ya sea a la banca o a las empresas de *factoring*, que financian su capital de operación. Frecuentemente, estas empresas son propiedad de los canales de distribución a los que se integran las Mipyme, las que se ven forzadas a obtener fondos para continuar operando cuando estas mismas cadenas dilatan arbitrariamente los plazos de pago.

2. Asimetría en el poder de negociación de las empresas

Se postula que el debilitamiento de las Mipyme en materia de generación de empleo, ha sido uno de los resultados del funcionamiento del modelo de negocios propulsado, de manera perfectamente adecuada a la legislación vigente, por un grupo relevante de grandes empresas. En esta concepción, el menor desempeño empleador de las Mipyme está vinculado directamente a la disminución de su poder de negociación, como lo evidencia la participación decreciente de estas empresas en el mercado.

Un desequilibrio entre el poder negociador de la demanda, frente al menor poder vendedor de la oferta, se traducirá en un mayor beneficio para la parte dominante, en este caso el comprador. Obviamente, en una negociación en torno a márgenes de ganancia y por ende distribución de excedentes entre compradores y vendedores, el saldo positivo lo obtendrá quien posea un mayor poder de negociación, lo cual redundará en menores resultados para la parte que posea la menor capacidad negociadora.

En el caso de las empresas, se supone que hay una relación positiva entre su poder de negociación, su tamaño y los resultados económicos que ellas obtienen: a mayor tamaño y concentración, mayor será el poder de negociación y viceversa. Sin embargo, la relación entre ambas variables

no es directamente proporcional, en tanto la capacidad de negociación de una empresa, estará en función directa de la mayor o menor asimetría presente en las transacciones efectuadas entre compradores y vendedores, antes que de su tamaño.

Una de las principales características del modelo de negocios chileno ha sido el que su dinámica concentradora se ha potenciado por la presencia de procesos de rápida fusión de empresas. En ciertos círculos empresariales, políticos y académicos se ha sostenido con frecuencia que dicho proceso de fusiones no necesariamente implica la generación de barreras de acceso y, por lo tanto, al no limitarse la entrada de nuevos competidores, no se altera sustancialmente la dinámica competitiva de los mercados, lo cual es altamente discutible.

También se argumenta, que los referidos procesos de fusión beneficiarían ampliamente a los consumidores, dada la mayor eficiencia que se obtendría en el uso de los recursos de las empresas fusionadas, por la generación de fuertes economías de escala, tanto a nivel de producción como de gestión. Sin embargo, aún en presencia de dichas ventajas, no está claro el que la presencia de rebajas de costos asociadas a procesos de fusiones, se traduzca automáticamente en una baja de los precios de venta al consumidor final.

Lo anterior será efectivo sólo en el evento que las referidas fusiones se realicen en un contexto competitivo tal que el consumidor se beneficie con los ahorros de costos. Las rebajas de precios finales sólo pueden asumirse como un dato, en el caso que las empresas se incorporen a partir de una asociación de contendores y en mercados de tal nivel de competencia que los efectos concentradores de dicha fusión resulten irrelevantes.

Esto sucederá sólo en aquellos mercados que utilicen preferentemente la rebaja de márgenes como herramienta competitiva, vale decir, aquéllos en los cuales predominen la competencia y la libre movilidad de factores. En caso contrario, parece evidente que de las fusiones sólo emergerán como precios máximos aquéllos que los demandantes estén en condiciones de soportar en el mercado. Es decir, en ausencia de mercados competitivos

no existirá ningún automatismo entre disminución de costos del productor y rebajas de precios al consumidor.

Tampoco es realista suponer que la creación de barreras de acceso de nuevas empresas a un mercado dado sea un proceso independiente de la presencia de fusiones entre ellas. En el caso chileno, un análisis *ex post* de dicho fenómeno parece mostrar que el mayor poder de negociación de dos competidores que se fusionan, hace cada vez más difícil a nuevos empresarios, y de menor tamaño, ingresar a competir en el mismo mercado. La sola presencia de mecanismos de discriminación de precios por volumen, que caracteriza al modelo de negocios chileno, genera por sí mismo dichas barreras a la entrada, debido a los menores costos de adquisición de insumos que se posibilitan a partir de la mayor capacidad negociadora de las empresas fusionadas.

Para una empresa el intento de aumentar su capacidad de negociación basándose en una estrategia de crecimiento de su poder de mercado es una estrategia permisible y lógica. Ésta no sólo es posible, sino que además es muy rentable en un mercado donde las regulaciones son insuficientes y se toleran conductas monopólicas que malogran la libre competencia dentro de los canales de comercialización. Cabe destacar que en la realidad descrita no se estará asignando los recursos a las unidades económicas más eficientes, sino que más bien a aquéllas que estén en condiciones de aprovechar, o imponer, contextos institucionales que las definan como más eficientes *ex ante* al desarrollo de sus procesos productivos y comerciales.

Las cadenas de comercialización al detalle han implementado en Chile el tipo de estrategia de crecimiento mencionado, debido a la ausencia de una institucionalidad pro competencia. Como resultado, se han consolidado grandes poderes de compra con una rentabilidad económica muy positiva para un reducido grupo de grandes empresas del país. Si bien estas últimas han disminuido sus precios de venta al público, forzadas puntualmente en algunos casos por las fluctuaciones de la demanda y en otros por el contexto competitivo de cada mercado, en la generalidad de los casos dichas rebajas no son cargadas a sus propios márgenes, sino que a los de sus

proveedores, reforzando así las marcadas diferencias existentes entre los distintos tamaños de empresa.

3. Modalidades de operación y estructuras de mercado

La ausencia de un entorno económico carente de regulaciones que compensen las relaciones asimétricas entre empresas, ha resultado en fuertes desventajas competitivas, tanto “horizontales” como “verticales”, para los proveedores y compradores de las grandes empresas.

a) Modalidades de operación de las empresas

Las *desventajas competitivas horizontales* son aquéllas que afectan negativamente a los competidores de grandes empresas las que, por su menor capacidad de negociación, no pueden lograr las ventajas obtenidas por las empresas que concentran el mayor poder de negociación (por ejemplo, una cadena de ferretería, materiales de construcción y artículos para el hogar *versus* una ferretería independiente).

Además, estas ventajas se transforman en barreras de entrada para los empresarios con menor poder de negociación, que deseen competir en un mercado determinado. Esto es así, porque los nuevos empresarios no pueden igualar las condiciones y precios de sus insumos con los valores de compra de los competidores más grandes y con mayor poder de negociación, debilitándose así la competitividad de dicho mercado.

Por otra parte, las *desventajas competitivas verticales* son aquéllas que afectan a los establecimientos que actúan como proveedores de grandes empresas y, por ende, se enfrentan a poderes de compra crecientes a lo largo del tiempo. En la práctica, los proveedores son obligados a conceder cada vez más “condiciones especiales” a sus clientes más importantes. Dentro de esta dinámica, las Mipyme que se ven enfrentadas, por ejemplo, al poder de negociación de una cadena de *retail*, frecuentemente otorgan precios y/o “condiciones especiales”, lo que afecta negativamente sus resultados económicos.

Para contrarrestar las caídas en los márgenes de ganancia, las pequeñas empresas se enfrentan a diversas opciones compensadoras. Una de ellas es que intenten bajar sus costos de mano de obra, despidiendo personal, el cual sería reemplazado ya sea por máquinas, o bien por mejoras de productividad. Es sabido que la ejecución de cualquiera de estas alternativas requiere de una combinación de capacidades de gerencia y acceso al financiamiento, condiciones que no siempre están presentes en el momento requerido.

Otra opción para las Mipyme es rebajar el costo de adquisición de insumos, lo que dada la estructura concentrada de dichos mercados es raramente posible. La suspensión del proceso de inversión es otra alternativa utilizada frecuentemente por las Mipyme. No obstante, para estas empresas es muy difícil tomar esa decisión y optar a la vez por una reducción de los costos salariales, dado que en ese caso no contarán con los recursos tecnológicos necesarios para sostener los menores niveles de contratación.

Finalmente, una alternativa podría ser que las Mipyme modifiquen sus propias escalas de descuento por volumen. En las actuales condiciones, por un lado, es previsible que este tipo de política los induzca a efectuar alzas de los precios cobrados a sus clientes finales, lo que es difícilmente alcanzable en un contexto de economía abierta como el chileno, en el que las pequeñas empresas se enfrentan a sustitutos importados crecientemente competitivos. Por otro lado, las Mipyme podrían disminuir los precios pagados a sus proveedores con bajo poder de negociación, vale decir a aquellas empresas que son aún más pequeñas. La evidencia muestra que la segunda alternativa parece ser la más utilizada. Un indicador de ello es la participación decreciente de las Mipyme en las ventas totales durante los últimos años.

b) Estructuras de mercado

La economía chilena posee una significativa concentración del producto en pocas empresas y exhibe un fuerte comportamiento monopólico u oligopólico en muchos de los mercados. Además, existe un “sentido común” acerca de la marcha de los negocios, edificado sobre la operación real de la economía, lo que contribuye a que dicho funcionamiento se visualice como

lógico y normal, no obstante los niveles de concentración asociados a la operación de los mercados.

En este esquema de funcionamiento económico, un gran número de pequeñas empresas industriales y agrícolas, han devenido en empresas de subsistencia, sin mayor capacidad de acumulación, en tanto sus excedentes son traspasados a distintos segmentos de grandes empresas, las que aprovechando diversas posiciones monopólicas u oligopólicas, capturan a modo de renta el excedente económico de las Mipyme.

Como resultado de este proceso, la declinación de las Mipyme ha ocurrido al mismo tiempo que las grandes empresas obtienen cuantiosos excedentes. De acuerdo a lo reseñado previamente (Capítulo 2), el monto de las transferencias de ventas desde las Mipyme a las grandes empresas, supera los 7.000 millones de dólares en el período 1994-2000. Ese monto permite dimensionar tanto el aumento de la participación de las grandes empresas en el mercado, como el menor volumen de ventas que deberán enfrentar aquéllas de menor tamaño relativo en el corto y el mediano plazo.

B. LAS VÍAS PARA GENERAR EMPLEO EN LAS MIPYME

Parece difícil que el crecimiento importante del empleo directo se base en el desarrollo exportador de la economía chilena. Casi la mitad de las empresas chilenas orientadas al comercio exterior son de tamaño pequeño; su participación en el valor de las exportaciones no alcanza siquiera al 3%, lo que limita severamente su capacidad de crear empleo. La otra mitad, constituida por 1.241 grandes empresas exportadoras, que genera casi la totalidad de las exportaciones, tiene un escaso impacto directo sobre el empleo, dado que en su mayor parte son altamente tecnificadas e intensivas en el uso de capital.

En estas condiciones, la alternativa para que las Mipyme generen suficiente empleo, sería el desarrollo de los encadenamientos productivos. En esta opción, las grandes empresas producen encadenamientos hacia atrás y adelante, de modo que el empleo que no se cree directamente sea generado de manera indirecta por pequeñas empresas proveedoras. En este caso,

el producto de las Mipyme se suma al valor de las exportaciones de empresas grandes, ya que operan como exportadores indirectos desde el área de los insumos o los servicios.

Sin embargo, una economía que encadena las pequeñas empresas a las grandes, requiere que se observe un sostenido aumento de la participación de las primeras en las ventas totales, vale decir, una mayor presencia de éstas en los distintos espacios de la cadena de valor. Sin ello, la economía no estará en condiciones de generar eslabonamientos virtuosos que ejerzan impactos significativos sobre el empleo y/o sobre la tasa de creación de nuevas empresas.

Si las grandes empresas subcontratan, disminuyendo la participación de los pequeños establecimientos en la cadena de valor, cualquier integración productiva asumirá más bien la forma de “explotación” de éstos por las grandes empresas, antes que de encadenamiento. Esta es la tendencia predominante en la actualidad según lo muestran las cifras. La pérdida de participación de las Mipyme en las ventas a lo largo de la última década, parece reflejar un debilitamiento de las cadenas productivas, antes que un fortalecimiento de las mismas al interior de un proceso de aumento neto de las ventas internas y externas de la economía.

Como es difícil observar la amplitud y profundidad del proceso de integración de cadenas productivas, las políticas de empleo deseables debieran orientarse a impulsar el crecimiento del PIB, el cual en un 80% es generado por las grandes empresas chilenas, un 25% de las cuales son exportadoras. Si con las políticas se busca objetivos de empleo, el esfuerzo de mediano y largo plazo debiera centrarse en el aumento del producto y las ventas de las empresas pequeñas, a objeto de impactar, dada su mayor elasticidad producto-empleo en el nivel de ocupación de la fuerza de trabajo.

C. ASPECTOS SECTORIALES DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Al definir políticas de empleo para las Mipyme también parece necesario analizar e identificar los sectores económicos en los cuales están operando actualmente las empresas de menor tamaño relativo. Para esto, se examina

la distribución sectorial de las empresas según tamaño en el año 2000 y la evolución de la misma durante el período 1994-2000, con especial énfasis en el comportamiento de las micro y pequeñas empresas.

1. Distribución de las empresas según tamaño y sector económico

Las cifras muestran que las unidades pequeñas se encuentran presente en todos los sectores económicos,⁴ aunque su participación se concentra sólo en cinco de ellos, los que incluyen al 73% de las pequeñas empresas en operación en el año 2000 (cuadro 4.1).

Los sectores de Agricultura, Comercio, Industria, Transporte y Construcción, agrupan más de tres cuartas partes de las pequeñas empresas en el ámbito nacional. Esta distribución no parece descansar en ninguna ventaja estructural que alguna escala sectorial de tamaño pudiese exhibir. Más bien, se observa que la distribución del conjunto de las empresas es la que explica en gran medida la distribución por sectores de los estratos más pequeños, vale decir las micro, pequeñas y medianas empresas.

De los datos se desprende que el 72.7% de las micro y pequeñas empresas se localizó en los cinco referidos sectores en el año 2000, cifra que es igual al porcentaje de las empresas que operan en los mismos sectores de actividad a escala nacional (cuadro 4.1). La Agricultura agrupa al 10.9% del total de empresas de todos los tamaños, la Industria aglutina al 6.3% de las empresas, la Construcción al 4.8% del total, el Comercio al 39.2% y por último, el Transporte agrupa al 11.5% del universo empresarial chileno. Las micro y pequeñas empresas se concentran en estos mismos sectores con una distribución que se asemeja a la del total de empresas del país.

Para establecer si la actual distribución sectorial de las empresas del año 2000 obedece a un fenómeno puntual, o más bien a determinantes más estructurales y permanentes de la distribución sectorial,⁵ a continuación se analiza cómo dicha distribución evolucionó en el mediano plazo, esto es, en el período 1994-2000.

Cuadro 4.1
Distribución de las empresas según tamaño y sector económico. 2000
(números y porcentajes)

Sector económico	Micro		Pequeña		Mediana		Grande		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Sin clasificación	19.391	3,6	748	0,8	60	0,5	29	0,5	20.228	3,1
Producción agropecuaria	55.075	10,3	7.603	8,1	585	4,4	163	2,7	63.426	9,8
Servicios agrícolas y caza	2.613	0,5	713	0,8	79	0,6	26	0,5	3.431	0,5
Silvicultura	2.947	0,6	987	1,0	142	1,1	54	0,9	4.130	0,6
Pesca	1.165	0,2	428	0,5	87	0,7	63	1,0	1.743	0,3
Minas, petróleo y canteras	1.219	0,2	451	0,5	85	0,7	87	1,4	1.842	0,3
Productos alimenticios bebidas y tabaco	4.471	0,8	1.769	1,9	348	2,6	287	4,7	6.875	1,1
Textil y cuero	5.874	1,1	1.497	1,6	308	2,3	120	2,0	7.799	1,2
Madera y papel	9.237	1,7	1.893	2,0	294	2,2	165	2,7	11.579	1,8
Químicos petróleo caucho y metales	6.536	1,2	2.174	2,3	494	3,8	395	6,5	9.599	1,5
Máquinas e instrumentos	2.441	0,5	892	1,0	204	1,5	105	1,7	3.642	0,6
Otras manufacturas	664	0,2	108	0,1	20	0,1	2	0,0	794	0,1
Electricidad, gas, agua	863	0,2	222	0,2	43	0,3	88	1,5	1.216	0,2
Construcción	23.113	4,3	6.386	6,8	1.047	8,0	484	8,0	31.030	4,8
Comercio	216.014	40,5	31.016	33,1	4.607	35,0	2.040	33,6	253.677	39,2
Restaurantes y similares	26.466	5,0	3.591	3,8	363	2,8	98	1,6	30.518	4,7
Transporte	63.251	11,9	9.763	10,4	975	7,4	416	6,9	74.405	11,5
Servicios financieros	14.100	2,6	5.891	6,3	1.144	8,7	702	11,6	21.837	3,4
Servicios técnicos y profesionales	28.479	5,3	9.262	9,9	1.326	10,1	454	7,5	39.521	6,2
Servicios estatales sociales e institucionales	8.793	1,7	4.344	4,6	548	4,2	182	3,0	13.867	2,1
Servicios de diversión y esparcimiento	4.312	0,8	680	0,7	100	0,8	33	0,5	5.125	0,8
Servicios personales y del hogar	36.449	6,8	3.424	3,6	310	2,3	72	1,2	40.255	6,2
Otras actividades	6	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	0,0
Total	533.479	100,0	93.842	100,0	13.159	100,0	6.065	100,0	646.545	100,0

Fuente: Elaborado con base en información del SII.

2. Cambios en la distribución sectorial de las empresas. 1994-2000

Los sectores más afectados por caídas en la participación de las micro y pequeñas empresas entre 1994 y 2000 son: Agricultura, cuya incidencia numérica baja desde un 13.4% a un 11.1%; el subsector alimentos, en el cual las micro y pequeñas empresas bajan desde un 1.2% a un 1.0% (cuadro 4.2). Les siguen el subsector textil y cuero con una caída desde un 1.5% a un 1.2% de participación; el subsector químico, caucho y metales, en el cual las micro y pequeñas empresas decrecen desde un 1.5% a un 1.4%; servicios de diversión y esparcimiento que cae desde un 0.9% a un 0.8% y el sector de servicios personales cuya participación se reduce de 7.0% en 1994 a 6.4% en el año 2000.

Por el contrario, hay sectores en los que la participación de las pequeñas empresas permanece constante o aumenta. En efecto, en cinco sectores (Madera y papel; Máquinas e instrumentos; Otras manufacturas; Electricidad, gas, agua; y Otras actividades) la participación del número de micro y pequeñas empresas en el total se mantiene constante, en tanto la de otros seis sectores (Construcción; Comercio; Transporte; Servicios Financieros; Servicios Técnicos y Profesionales; Servicios Estatales, Sociales e Institucionales) presenta un aumento bastante significativo.

Los sectores cuya participación crece son: Construcción, Comercio, Transporte, Servicios Financieros, Servicios Técnicos y Profesionales y Servicios Estatales, Sociales e Institucionales. El desplazamiento de un importante número de unidades empresariales desde los sectores productivos a los de servicios, revela la existencia de un proceso de reestructuración sectorial de las pequeñas empresas. Así, por ejemplo, las micro y pequeñas empresas aumentan su participación en el sector Comercio desde un 38.6% en 1994 del total nacional a un 39.4% en el 2000.

Otro aspecto que llama la atención es que las micro y pequeñas empresas están extremadamente desconcentradas sectorialmente, pues sólo en dos sectores económicos, Comercio y Transporte, tienen una participación superior al 10% en el total de empresas (cuadro 4.2).

Cuadro 4.2
Distribución sectorial de la micro y pequeña empresa. 1994-2000
(números y porcentajes)

Sector económico	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Número	%												
Sindicalización	2739	53	2378	44	3686	64	4429	25	1360	22	1388	23	2119	32
Producción agropecuaria	6262	123	6688	119	6346	110	6276	112	6413	104	6218	102	6268	99
Servicios agrícolas y caza	2273	04	243	05	1904	03	275	05	290	05	305	05	336	05
Silvicultura	3588	07	379	07	3424	06	394	07	4024	07	382	06	394	06
Pesca	1279	03	132	03	1507	03	1457	03	150	03	153	03	158	03
Minas, petróleo y canteras	1807	04	1848	03	1548	03	1805	03	179	03	165	03	160	03
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	5916	12	609	11	669	12	6074	11	620	10	6304	10	6240	10
Textil y cuero	7833	15	7821	15	8296	14	7748	14	7664	13	7347	12	7371	12
Madera y papel	9101	18	9585	18	9576	17	10538	19	10925	18	10988	18	11130	18
Químicos, plástico, caucho y metales	7524	15	7786	15	7880	14	8480	15	8667	14	8713	14	8710	14
Máquina e instrumentos	2748	05	2863	05	3015	05	3117	06	3216	05	3326	05	3333	05
Otros manufacturas	73	01	76	01	70	01	72	01	75	01	74	01	72	01
Electricidad, gas, agua	1040	02	1101	02	1027	02	1298	02	1389	02	1073	02	1085	02
Construcción	17536	34	19746	37	19967	35	25288	45	27402	45	28301	46	29499	47
Comercio	199007	386	218475	389	212966	369	216889	366	236025	389	241648	395	247080	394
Restaurantes y similares	25486	49	26377	49	25946	45	28101	50	29141	48	29631	48	30067	48
Transporte	56318	109	62416	116	77341	134	76896	136	81262	134	78545	128	73014	116
Servicios financieros	9660	19	9899	18	12735	22	18329	32	18151	30	18854	31	19991	32
Servicios técnicos y profesionales	25427	49	26922	50	29330	51	31382	55	33451	55	34688	57	37741	60
Servicios estatales, sociales e institucionales	7554	15	8197	15	9674	17	11010	20	12009	20	12276	20	13137	21
Servicios de diversión y esparcimiento	4406	09	4582	09	4350	08	4761	08	4880	08	4917	08	4992	08
Servicios personales y del hogar	36151	70	37153	69	38607	67	37999	67	38971	64	38312	63	38873	64
Otras actividades	13	00	10	00	13	00	11	00	7	00	7	00	6	00
Total	515951	1000	536615	1000	576796	1000	566086	1000	607367	1000	611830	1000	627321	1000

Fuente: Elaborado con base en información del SII.

3. Cambios sectoriales en las micro y pequeñas empresas

Si se desagrega a las empresas en dos estratos, vale decir, en las micro y pequeñas unidades, se observa que ambos estratos muestran características bastante diferentes en materia de distribución sectorial de las empresas que los componen.

a) Microempresas

Las microempresas representan el 82.5% de las empresas existentes (cuadro 4.2). La máxima concentración de empresas corresponde al sector Comercio, que agrupa al 40.5% del número total de microempresas a nivel nacional; le siguen la Producción Agropecuaria, con un 11.4% del total de microempresas y el sector Transporte, que aglutina a un 11.9%.

En cuanto a la evolución sectorial de las microempresas en el período 1994-2000, se observa que de un total de 22 subsectores, ocho de ellos bajan su participación. Las reducciones más importantes corresponden a: la Producción Agropecuaria desde el 12.5% a un 10.3%; los Servicios Personales y del Hogar, del 7.6% a un 6.8% y por último al sector Manufacturero, que bajó desde un 5.6% a un 5.4%.

La participación sectorial de las microempresas se mantuvo constante en seis sectores, en tanto en ocho de ellos se observa un aumento de participación. Dentro de estos sectores las microempresas presentan un mayor crecimiento en su participación sectorial en Comercio y Transportes.

b) Pequeñas empresas

Por su parte, las pequeñas empresas representan el 14.5% de las existentes. Comercio concentra la mayoría de éstas con un 33.1%, la Producción Agropecuaria llega a un 10%, y Transporte concentra un 10.4% (cuadro 4.2).

Si bien es cierto que los tres sectores mencionados concentran el mayor número de empresas, dos de éstos fueron los más afectados en el período analizado. En efecto, la participación sectorial de las pequeñas empresas

disminuye desde un 11% a un 8.1% en la Producción Agropecuaria, y pasa de un 35.5% a un 33.1% en el sector Comercio.

Los sectores en que las pequeñas empresas aumentaron su participación fueron cinco y los que tuvieron mayor crecimiento fueron: Servicios Técnicos y Profesionales, cuya incidencia aumentó desde un 7.1% a un 9.9% del total de empresas de pequeño tamaño; Servicios Financieros, que aumentó desde un 3.5% a un 6.3% y Servicios Estatales, Sociales e Institucionales, que aumentó de un 2.3% a un 4.6%. En sólo dos sectores las pequeñas empresas mantuvieron su participación numérica: Pesca y Construcción.

c) Cambios en la composición sectorial de las micro y pequeñas empresas

Del análisis puede concluirse que las microempresas han tendido a agruparse en los sectores de Agricultura y Transporte. Aunque la participación de las pequeñas empresas ha disminuido en estos sectores, ella ha tendido más bien a concentrarse en sectores más intensivos en recursos humanos de cierto nivel de calificación.

Al mismo tiempo, en el estrato de las empresas pequeñas comienzan a agruparse unidades económicas que buscan nuevas opciones en sectores de mayor valor agregado, como es el caso de Servicios, dejando lentamente atrás una especialización basada en los sectores productivos. Por tanto, mientras el estrato de las microempresas parece agrupar a los perdedores de la crisis, el de las empresas pequeñas parece estar buscando una nueva especialización, desplazándose desde el Comercio y Manufactura al área de Servicios, pese a estar igualmente afectado por ésta.

Los resultados encontrados pueden sintetizarse de la siguiente manera. La combinación de una apertura irrestricta, mercados de insumos con significativas distorsiones operativas, un modelo de negocios que favorece explícitamente a las grandes empresas y un acceso restrictivo a los mercados de crédito, ha generado una fuerte reestructuración de las pequeñas empresas, las cuales han visto desaparecer a sus segmentos más ineficientes y aquellos más orientados hacia el área de bienes

transables. De otro lado, se observa como este segmento orienta sus esfuerzos y recursos más calificados hacia los mercados de bienes y servicios no transables, en los cuales posee un mayor potencial competitivo.

Mientras las microempresas orientan sus actividades hacia los sectores de Servicios Personales de baja calificación, que requieren de una mínima capacidad empresarial, se observa que las pequeñas empresas intentan, a través de una cierta especialización competitiva, establecer su presencia en sectores de mayor valor agregado. Sin embargo, el éxito de dicho esfuerzo está fuertemente condicionado por la debilidad de los mercados de servicios personales y sociales en los cuales los pequeños establecimientos están incursionando. De allí que el éxito de las políticas públicas para fortalecer a las unidades de menor tamaño dependerá, en buena en parte, de que se reconozca e identifique los esfuerzos de recomposición sectorial que están realizando los micro y pequeños empresarios en la actualidad.

D. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA EMPRENDER

El fortalecimiento de las Mipyme no significa que se utilicen recursos públicos para defender, desde fuera de los mercados, los empleos de baja productividad como una suerte de empleos de emergencia sustentados por el Estado. Esta propuesta apunta a permitir que sean precisamente los mecanismos de mercado los que ejecuten un *clearing* de empresarios, expulsando a aquéllos relativamente más ineficientes, premiando a los más eficientes y permitiendo que los primeros, aprendiendo de sus fracasos anteriores, intenten sucesivamente salir desde el grupo de los perdedores, iniciando nuevas aventuras empresariales que los posicionen en el mercado de un modo cada vez más sólido y estable.

Ese mecanismo es el que asegura que una economía asigne, por ensayo y error, la gestión de los recursos a los individuos más capaces, empresarialmente hablando y a los proyectos más atractivos en términos de rentabilidad económica. Sin embargo, si este mecanismo es sustituido por otro, mediante el cual el éxito empresarial de un proyecto no depende de la calidad de la gestión que incorporan las personas que lo impulsan, ni

tampoco de la bondad o atractivo del respectivo proyecto diseñado por éstas, sólo cabe concluir que se está en presencia de severas fallas de mercado, o bien de estructuras monopólicas, conducentes a una mala asignación de recursos.

La tasa de creación y destrucción de pequeñas empresas constituye, sin duda, un indicador clave para identificar si en una economía existen o no mecanismos de buena asignación de las capacidades empresariales a los proyectos económicos. De otra parte, la concentración del producto y del empleo en los distintos estratos de tamaño de empresas, parece ser también un buen indicador de la calidad de asignación de recursos prevaleciente en la economía.

Desafortunadamente, la desigualdad de oportunidades para emprender se retroalimenta fuertemente con las desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza, con los accesos diferenciales a la educación y con la escasa competitividad de los mercados de capitales. Por ende, es frecuente que independientemente de la calidad y potencial de desarrollo que en muchas ocasiones exhiben los proyectos empresariales de menor escala, éstos tienden a verse limitados al carecer de las redes de contacto que concentra el estrato más rico y educado. De igual modo, los proyectos de pequeña escala tienden a ser por definición menos rentables que aquéllos que son generados desde las grandes empresas, en tanto pocas veces logran acceder a las líneas de financiamiento preferencial disponibles sólo para las empresas de mayor tamaño relativo. De ese modo, dos proyectos de pequeño tamaño, uno impulsado por una gran empresa y otro por un pequeño empresario, poseen rentabilidades diferenciales desde su inicio, en tanto los costos financieros de uno y otro generalmente hacen buena parte de la diferencia entre éxito y fracaso y las redes de contacto e información a que acceden unos y otros tienden a hacer la diferencia restante.

Por estas razones, el fomento a la iniciativa empresarial, al desarrollo de pequeñas empresas y a la búsqueda de oportunidades de progreso a través de emprendimientos privados, surge como elementos de compensación

de las serias distorsiones a los procesos de asignación de recursos que caracterizan el funcionamiento de mercado y la sociedad en Chile.

E. HORIZONTE DE LAS POLÍTICAS Y GENERACIÓN DE EMPLEO

Si se buscan objetivos de empleo, el esfuerzo de mediano y largo plazo debiera centrarse en el aumento del producto y las ventas de las empresas pequeñas, a objeto de impactar, dada su mayor elasticidad producto-empleo, en el nivel de ocupación de la fuerza de trabajo.

1. El horizonte de las políticas

Cabe diferenciar tres tipos de propuestas para mejorar la retención de empleo por parte de las pequeñas empresas, así como para generar desde ellas nuevos puestos de trabajo. Se trata de políticas de corto, mediano y largo plazo.

a) Propuestas de corto plazo

En lo inmediato, el sector de pequeñas empresas que puede generar un cierto impacto en el empleo es el así denominado "sector social" de la economía. En los últimos años muchos bienes no transables, definidos antiguamente como bienes públicos, han comenzado a ser provistos por el mercado, a la vez que se ha avanzado en la idea de que incluso ciertos bienes difícilmente tarificables por el mercado bien pueden ser provistos por el sector privado. En esta área parece existir un nicho natural de oportunidades para las Mipyme. Existen diversas necesidades de cuidado infantil, de seguridad comunitaria, de integración de discapacitados, de atención a la tercera edad y otras adicionales, que bien pueden ser atendidas por pequeñas empresas de servicios, compuestas por profesionales jóvenes, de difícil empleabilidad en otros sectores de la economía, los cuales de organizarse en empresas pequeñas podrían conformar mercados sustentables en áreas en las cuales no hay presencia, interés o bien no es posible la asistencia de las grandes empresas.

Al respecto, se postula que la creación de Mipyme que atiendan estas necesidades del sector social, es una alternativa superior a la generación de un aumento de los empleos públicos, en la medida que entidades del sector se hagan cargo de dicha labor. En general no resulta conveniente, ni económica ni socialmente, proveer tales bienes desde el sector público. En la mayoría de los casos esos costos públicos son demasiado altos y la ineficiencia incorporada en el estatuto público de dichas acciones, que requieren mucho dinamismo y flexibilidad, hacen indeseable esa opción. Sin embargo hay un argumento no económico adicional: carece de sentido otorgar desde el Estado prestaciones que, con similar nivel técnico, pueden ser otorgadas desde la sociedad civil. En este sentido el Estado posee un indeclinable rol regulador, pero es muy discutible la conveniencia de otorgarle al Estado un papel proveedor en áreas requeridas de dinamismo y flexibilidad.

b) Propuestas de mediano plazo

Estas políticas, que se vinculan a programas de incorporación al crédito de mediano plazo a las pequeñas empresas, pueden ejercer un impacto en un período de dos años cuando menos. Dado que hoy las Mipyme poseen sus garantías cautivas en la banca comercial, las rebajas de tasas no se traducen en aumentos de inversión en los sectores con mayor elasticidad producto-empleo. En efecto, la inversión de las Mipyme parece ser altamente inelástica a las rebajas de tasas, debido a la falta de una competencia real entre los bancos en relación a sus mercados cautivos.

Al respecto, podría pensarse en desplazar las garantías hoy en poder de la banca hacia una central de garantías, o algún mecanismo operativo análogo, que generara normas de valoración de activos y traspaso de los mismos (bajo la forma de garantías), de un modo consensuado con la banca. Esta medida aumentaría significativamente la competencia entre los bancos, lo cual debiera traducirse en una baja gradual de las tasas, como resultado de la mayor competencia interbancaria.

Si adicionalmente a esto las Mipyme pudieran acceder a sistemas de garantías desplazables y divisibles como, por ejemplo, los que ofrecen en

otros países las sociedades de garantía recíproca, se tendría una segunda influencia sobre la competitividad del mercado de capitales y se generaría una fuerte presión a la baja de las tasas de interés ofertadas a las Mipyme. Sin embargo, esta última opción requiere que exista una ley que permita la existencia de sociedades anónimas de capital variable, requisito básico para que operen las sociedades de garantías.

c) Propuestas de largo plazo

En un plazo mayor cabe impulsar la formación de un contexto de mayor competitividad que estimule la expansión de los negocios. Sin un contexto pro negocios, es difícil esperar que se desarrollen pequeñas empresas con alto potencial generador de empleo. El modelo de negocios aplicado por las grandes empresas en sus relaciones con las pequeñas, se ha convertido en un fuerte desincentivo a la actividad empresarial de pequeño tamaño y no existe un conjunto de normas pro competencia que vele por la proliferación de entidades empresariales de pequeña escala, lo cual es condición ineludible de una estrategia de generación de empleo basada en el sector privado y la competitividad de los mercados.

2. Generación de empleo

Las propuestas para la recuperación de la capacidad de generación de empleo de las Mipyme están destinadas a los sectores de actividad económica en que operan actualmente estas unidades productivas y también a los nuevos sectores de servicios sociales, orientados a mejorar las condiciones de vida de las familias.

Para estimar el impacto de las políticas se recurrió a las proyecciones globales de empleo.⁶ En el escenario de tipo *tendencial* se observa que el empleo total crecerá en un 2.4% anual y el de las Mipyme lo hará en un 2% por año entre 2006 y 2010, lo que significa que éstas contribuirán con 294.000 empleos al aumento del empleo total (698.000). Como resultado, la incidencia de las Mipyme en el empleo total continuaría descendiendo, al igual que la década pasada, en tanto se estima que la tasa de desempleo del país alcanzaría al 7.7% en el año 2010.

En el escenario de *recuperación*, se estima que las políticas conducirán a que la incidencia de las Mipyme comience a aumentar. El crecimiento del empleo de los pequeños establecimientos sería del 2.8% anual y la contribución de éstos a la creación de nuevos empleos se elevaría a 418.000 puestos de trabajo. En este escenario, la tasa de desempleo se situaría en 5.9% en 2010.

Como se puede observar, el impacto de las políticas para la recuperación de las Mipyme significaría una generación adicional de 124.000 empleos, de los cuales cerca de la mitad correspondería a los empleos creados por los establecimientos pequeños en los nuevos sectores de servicios sociales.

NOTAS

¹ Dentro de esta visión se agrupan quienes piensan que la mejor política pública para el fomento de la actividad empresarial consiste en eliminar al máximo las regulaciones sobre la actividad económica y no desarrollar ninguna acción afirmativa, vale decir, no hacer nada salvo defender los automatismos del mercado (Cabrera et al., 2002). Otras visiones como la nuestra, por ejemplo, estiman por el contrario que sin intervención pública las estructuras oligopólicas de nuestros principales mercados sólo reproducirán la actual distribución del ingreso y serán impotentes para aproximarse a un óptimo en la asignación de recursos.

² La operación práctica de este tipo de distorsiones es en nuestro mercado bastante compleja y matizada. En teoría, en Chile hay absoluta libertad de entrada a los mercados, sin embargo, las altas inversiones en infraestructura de *retail* y el copamiento de los mejores espacios físicos donde construir grandes centros comerciales ha hecho más difícil la competencia con los grandes actores ya posicionados en el mercado, de tal modo que en ciertos casos se ha forzado el cierre de la operación de grandes cadenas comerciales extranjeras interesadas en incursionar en este rubro, en nuestro pequeño mercado. De otro lado, si bien es cierto que las estrategias de comercialización explican el éxito mayor o menor de una iniciativa comercial de gran escala, la posibilidad de traspasar a precios, o cargar a los proveedores los costos de dicha estrategia, es sin duda un factor fundamental de dicho éxito.

³ El que este proceso de concentración ha implicado incrementos en los precios al consumidor resulta patente cuando se comparan los altos precios vigentes de los medicamentos en Chile, *versus* los bajos precios vigentes en otros países de la región, en los cuales ellos no están subvencionados por el Estado.

⁴ Como es conocido, en Chile las únicas dos fuentes que permiten aproximarse a una distribución sectorial del “universo de empresas” son las declaraciones de impuesto que utilizan una clasificación CIIU a cinco dígitos en las cuales las empresas se autodefinen dentro de un listado de opciones presentadas por el SII, y la clasificación de actividades de empresas realizada por el Banco Central de Chile para la confección de cuentas nacionales, la cual excluye a la casi totalidad de las empresas pequeñas, ordenando a menos de 10.000 unidades económicas, de un total superior a 600.000 en operación formal.

⁵ Dado el escaso número de las medianas empresas, así como la naturaleza de la pregunta planteada, a saber: ¿cuáles sectores parecen ser los más adecuados para generar puestos de trabajo a partir de la creación o fomento de actividades económicas de pequeña escala?, el análisis se focalizará en las micro y pequeñas empresas.

⁶ Fundación Chile 21-FES/OIT (2005).

Parte III

POLÍTICAS PARA TRANSFORMAR LAS NECESIDADES SOCIALES EN NUEVAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO

INTRODUCCIÓN

En el capítulo inicial de este libro se mostró que reducir el desempleo será una tarea difícil, incluso si se considera un horizonte de mediano plazo, con un crecimiento económico que sea aceptable y además sostenido.¹ Es decir, se prevé que el “riesgo del desempleo” persistiría e incluso podría aumentar ante eventuales ajustes si las soluciones a este problema continuaran dependiendo sólo de la evolución del producto en las condiciones de funcionamiento actual de la economía chilena.

Con el ánimo de contribuir en la búsqueda de alternativas que conduzcan a reducir permanentemente el desempleo, se propone actuar por dos vías. La primera, es reforzar la capacidad productiva y la creación de empleo de las pequeñas empresas, como se expuso en un capítulo anterior. La segunda vía consiste en invertir en nuevas actividades de servicios para mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables del país, lo que ampliará las oportunidades de empleo de la economía, conforme a lo que se propone a continuación.

Se trata de promover iniciativas que en áreas sociales no exploradas de la economía chilena, o en espacios donde las políticas existentes han mostrado ser insuficientes. Consiste en identificar “nuevos sectores de servicios sociales” cuya producción responda a las necesidades de los sectores menos favorecidos de la población lo que, en consecuencia, permitiría mejorar su calidad de vida y crear más y mejores empleos mediante encadenamientos productivos asociados a estos ámbitos específicos.

Los nuevos servicios comunitarios conformarían el sector que se propone denominar “economía social”,² el que produciría servicios para satisfacer

las necesidades de los sectores populares, constituyéndose así en una nueva fuente de generación de empleo, con un nivel de remuneraciones y con protección social adecuados.

Con esta propuesta, se busca mejorar el bienestar de las personas en tres áreas de servicios que posibiliten a los sectores de bajos ingresos el desarrollo, la integración social y el acceso a la cultura y la recreación.

En estas condiciones, los servicios producidos por la economía social permitirían crear nuevas oportunidades de empleo, reducir las carencias de los sectores populares, mejorando así su calidad de vida y también las relaciones sociales. Estos factores son esenciales para recomponer el tejido social y mejorar las condiciones de inserción social de los sectores postergados que representan un 26.4% de la población.³ Por tanto, con esta propuesta además de la inserción social, se estaría promoviendo una mayor igualdad de oportunidades de las personas.⁴

Para implementar esta iniciativa, se propone aplicar políticas activas sociales y laborales. En el campo social, se trata de promover la ejecución de programas de servicios para cubrir las necesidades sociales de los sectores postergados en las tres áreas señaladas. En el ámbito laboral, la implementación de los programas sociales crearía la oportunidad para aplicar una política activa de empleo que incluya opciones más amplias que los actuales programas de empleo y de subsidio a la contratación de mano de obra. En consecuencia, con esta nueva política laboral se generarían empleos sociales con continuidad, estabilidad y relaciones laborales dignas.

NOTAS

¹ El tema de las políticas de empleo en América Latina puede ser consultado en Tokman (2004b).

² La generación de empleo a través de la prestación de servicios a la comunidad es una práctica común en países desarrollados. La experiencia muestra que en éstos se ha constituido un "Tercer Sector", independiente de los sectores público y privado (Rifkin, 1996). Este sector produce servicios básicos demandados por la comunidad y

genera un importante volumen de empleo en los países: un 9% del empleo total en Estados Unidos, un 6% en Francia, un 4% en Alemania, en tanto un 14.5% de los trabajadores de Italia dedican parte de su tiempo a este tipo de actividades.

³ Datos de la Encuesta CASEN 2003.

⁴ Al respecto, consultar Fitoussi y Rosanvallon (1997).

Capítulo 5

ECONOMÍA SOCIAL Y PROGRAMAS DE EMPLEO*

Esta propuesta responde al desafío de generar una institucionalidad que permita viabilizar la satisfacción de necesidades sociales, no cubiertas actualmente por el mercado por ausencia de demanda solvente, ni por el sector público a través del gasto social tradicional y de las actuales políticas directas e indirectas. Al respecto, las tareas prioritarias son, en primer término, lograr el reconocimiento de la economía social, junto al mercado y al sector público y, en segundo término, efectuar una selección de los servicios que responda a las necesidades sociales y asegurar el buen funcionamiento de los programas a nivel local.

A. ECONOMÍA SOCIAL Y EMPLEO

El desarrollo de las actividades propuestas supone crear un sector de economía social, que sea distinto del sector público y del empresarial, con finalidades sociales y ecológicas, como respuesta a una sociedad con deterioro del tejido social y atomizada por el individualismo. Su mecanismo principal de desarrollo es el financiamiento, en ciertas condiciones, de empleos útiles a la comunidad (Lipietz, 2003).

1. El sector de economía social

La economía social se constituye originalmente con organizaciones sin fines de lucro que ofrecen servicios dirigidos a la comunidad y a la vez a cada uno en particular. Son formas de producción asociativas que responden a una doble dimensión: son a la vez mercantiles y subsidiadas, financiadas por el individuo y por subvenciones públicas.

Hoy la sociedad se encuentra de tal modo atomizada que las relaciones de civilidad y confianza se encuentran disminuidas en medio de una fuerte fractura social. En palabras de Lipietz (2003): “es inútil volver atrás invocando

* Texto elaborado por Gonzalo Martner.

una autoridad paterna que la cesantía ha destruido. Y es malsano apostar sólo a la represión. Se debe entonces reconstruir la solidaridad y la utilidad social sobre la base de trabajo voluntario. El “Tercer Sector” tiene aquí un rol esencial: cultivar el campo de los servicios comunitarios asociando “voluntarios-ciudadanos” y “asalariados-permanentes”.

Hay en la sociedad un volumen importante de tareas que responden a necesidades de los particulares que ya no quedan a cargo de las familias (atomizadas por la vida moderna), que no son efectuadas ni por el sector público (porque serían muy onerosas para los contribuyentes) ni por el sector privado (por falta de rentabilidad). Estas actividades que son propias de la denominada economía social, son las que, más allá de un servicio particular, producen un vínculo social: por ejemplo la apertura por parte de trabajadores de un servicio de alimentación allí donde nadie quiere instalarlo, la puesta en práctica de un servicio de guardería de niños o de ayuda escolar, o misiones de utilidad ecológica.

Históricamente, la economía social se ha desarrollado como complemento del sector público o del sistema de seguridad social, o en competencia con otras empresas maximizadoras de utilidades. Su ventaja comparativa ha sido el producir un volumen creciente de servicios básicos a un costo inferior al del sector público y del mercado y generar empleo.

A propósito del papel del sector público en este ámbito, hay consenso en que el empleo público es necesario, pero no es la política apropiada para superar el desempleo cíclico (tarea a cargo de la política macroeconómica y de subsidios compensatorios temporales) o estructural (tarea a cargo de políticas que remuevan sus causas y/o compensen sus efectos). Al mismo tiempo, hay un conjunto amplio de razones para justificar la existencia de la producción pública mercantil y no mercantil, con su respectiva creación de empleos estatales.

Sin embargo, la misión del servicio público no es crear empleo, sino prestar servicios a la comunidad al mínimo costo, con la obligación de dar a cada unidad de recurso colectivo utilizado su mejor uso alternativo.

En la actualidad, la economía social está vinculada con la emergencia de los grupos sociales. Coexiste con la economía de mercado, donde se organizan los intercambios privados con el sector público, que provee bienes públicos y bienes privados con externalidades positivas financiados con impuestos y con la “economía relacional”. En esta última, se interconectan bienes y servicios que incrementan las relaciones con los demás, a través de servicios mercantiles (prensa, libros, teléfono, *Internet*, servicios culturales, turismo) y no mercantiles. Considerando estos antecedentes, se postula que la economía social debería funcionar de acuerdo con los siguientes tres principios básicos.

El primero señala que cada cual participa en la economía social, no por su aporte de capital, sino por su adhesión en tanto persona a esta actividad, la que en este caso se ofrece a quienes carecen de oportunidades de empleo.

El segundo principio de la economía social establece que al menos una parte del producto de la empresa común no puede ser transferida a los asociados. Así, la empresa se dota progresivamente de un capital propio que permite su existencia autónoma.

El tercero establece que el objeto de la asociación no es la ganancia de sus miembros, sino el proyecto social que se desarrolla, ello aunque les asegure un mayor bienestar al participar de una iniciativa común que rompe el aislamiento y un ingreso (salvo en el caso del voluntariado, muchas veces muy importante en este tipo de iniciativas). Esto significa que la empresa asociativa puede tener un excedente, pero lo reinvierte en la finalidad social.

La combinación del segundo y tercer principio, ubican a la economía social en el seno de la economía de mercado. Aunque el carácter mercantil de la economía social se manifiesta en la venta de bienes y servicios, tanto a miembros como a no miembros, su funcionamiento no está orientado a la maximización de las ganancias, como es el caso de la economía de mercado.

Además, cabe aclarar que la economía social no debe ser concebida como una economía de los pobres para los pobres. Esto engendra clientelismo y reproduce el estigma de la exclusión, en circunstancias que su objetivo esencial debe ser la reconstrucción de la comunidad para todos. Empezar por los más desfavorecidos no quiere decir encerrarlos en relaciones limitadas a ellos.

Si se desea que la economía social se estructure efectivamente, el gobierno deberá jugar un papel muy importante en su formación. Esto es factible, dado que se espera que la economía social demande un menor monto de recursos para cubrir las necesidades de los servicios sociales. Al mismo tiempo, esto no significa que la economía social se convierta en un competidor del sector social del gobierno, sino que debe ser considerada como una institución complementaria para el logro de la inserción social de los sectores postergados.

Con la creación de la economía social se espera que el Estado estimule y colabore con el sector privado en dinamizar nuevos sectores de servicios que contribuyan, tanto a reducir las carencias de la población y promover su inserción social, como a generar más empleos.¹ En este sentido, una de las formas de colaboración es que el Estado invierta en la economía social, con la finalidad de crear incubadoras de emprendimientos en el área de los servicios sociales en el mediano plazo.

En el corto plazo, la economía social puede ser concebida como un nuevo mecanismo para absorber los efectos de los choques externos sobre la economía, al servir no sólo de “colchón”, como lo hacen los programas directos de empleo, sino que para compensar, en forma permanente y con mayor eficiencia, las caídas de la ocupación registradas en los períodos de ajuste cíclico de la actividad económica.

Los nuevos servicios sociales incluidos en esta propuesta ofrecen un potencial enorme de creación de actividades, junto a un efecto positivo que abarca a toda la sociedad y que se refleja en más solidaridad, más seguridad, más educación, más salud, más calidad de vida en el barrio,

creando empleos y a la vez mayor civilidad en la convivencia social y familiar de las personas.

Estos efectos justifican que, en su totalidad o en parte, la economía social sea liberada de su contribución fiscal obligatoria, como ya ocurre con las cooperativas, y que se haga acreedora de subsidios permanentes, en consonancia con el beneficio social producido. Por ejemplo, una estructura que sólo contrata cesantes de larga duración y personas en dificultad, dispensa una utilidad social evidente, difícil de cuantificar en toda su magnitud.

2. El empleo social

La creación de la economía social contribuirá a mejorar la calidad de vida con la producción de nuevos servicios sociales, y a reducir la desocupación como resultado de la generación de más oportunidades de trabajo en el área del empleo social.

La experiencia de las últimas décadas muestra que la economía chilena ha registrado un alto nivel de desempleo debido a factores de tipo estructural (apertura y modelo de negocios) y coyuntural (crisis externas).

En los últimos diez años se ha intentado suavizar el impacto de los choques externos a través de la aplicación de políticas públicas de empleo con efecto directo (programas de empleo) e indirecto (subsidios a la contratación de la mano de obra).

De la evidencia surgen tres conclusiones básicas: a) el crecimiento económico fue un factor importante, pero no suficiente, para crear permanentemente empleos al ritmo requerido por la expansión de la fuerza laboral, y para que el nivel del desempleo no fuese extremadamente alto fue necesario aplicar programas específicos de empleo; b) la combinación del crecimiento económico con las políticas públicas de empleo no fue suficiente para que la desocupación alcanzara un nivel semejante al registrado en el período previo a la crisis; y c) se requerirá crear nuevas oportunidades de trabajo y/o aplicar programas

permanentes de empleo para que la tasa de desempleo se sitúe en un nivel socialmente aceptable en el mediano y largo plazo.

A partir de esta experiencia se abre la posibilidad de discutir acerca de las ventajas y desventajas de las políticas laborales aplicadas por el sector público en la última década, y compararlas con las de otras alternativas, como es la implementación de una política activa de empleo social. Este tipo de política estaría destinado a viabilizar la satisfacción de necesidades sociales no cubiertas por el mercado, por ausencia de demanda solvente, ni por el sector público, a través del gasto social tradicional.

Para implementar una política activa de empleo social es necesario modificar la concepción del gasto social. En primer lugar, es preciso cambiar la actual forma de focalización realizada desde el gobierno central. El aumento de la heterogeneidad de los grupos sociales, está dificultando crecientemente la aplicación de políticas orientadas hacia poblaciones consideradas tradicionalmente homogéneas, como es el caso de la población pobre. Al respecto, se propone realizar una focalización del gasto social en función de las necesidades priorizadas por las propias personas a nivel comunal, la que podría ser más acertada para mejorar, tanto la calidad de vida, como la situación de empleo de determinados sectores sociales.

En segundo lugar, es necesario considerar que en la actualidad el gasto social tiene un carácter pasivo, dado que su orientación es la transferencia de ingresos a las personas. En este esquema, la mayoría de los beneficiarios percibe ingresos, que son bajos, sin una contraprestación clara en materia de trabajo o por labores de poca utilidad. Al respecto, la propuesta es aplicar una concepción de gasto social activo, que posibilite la inserción social de las personas a través de la creación de empleos dignos, con una remuneración acorde con la productividad, una relación contractual equitativa y una protección social aceptable.

En este contexto, se propone la creación de empleo social, definido como el conjunto de actividades realizadas por las personas en beneficio de la

comunidad en actividades privadas o públicas tradicionales y públicamente financiadas, en su totalidad o en parte, bajo la modalidad de empleo directo o de microemprendimiento asociativo subvencionado.

Estos empleos se diferencian de los creados por los programas públicos de empleo directo, dado que permiten crear servicios útiles para la satisfacción de las necesidades esenciales de las comunidades postergadas, pues tienen un carácter más permanente, con remuneraciones adecuadas y protección social.

La implementación de la política de empleo social obligará también a elaborar nuevas reglas de contratación, de salarios y de capacitación de los trabajadores de la economía social, en función de las características de los nuevos servicios. Al respecto, cabe señalar que la calidad de los empleos sociales no se mide por estándares normales de productividad, considerando la dificultad de cuantificar el impacto social de las actividades propuestas. ¿Cómo dimensionar con precisión el valor monetario, por ejemplo, de las ganancias que representa la mayor integración social de las personas postergadas por su discapacidad, por pertenecer a la tercera edad o por abandonar una situación de desempleo crónico?

También se ha diagnosticado que muchos trabajadores sociales que sirven a las personas pobres, de edad avanzada o discapacitadas u otros sectores vulnerables, están motivados con este tipo de servicio, por sobre cualquier otro objetivo institucional o personal. En palabras de Dixit (1997): “los incentivos en este tipo de organizaciones no necesitan ser financieros; más frecuentemente son complejos *quid pro quo* en un más amplio y multidimensional juego de negociaciones”. En relación a esto, se ha observado que algunas agencias de gobierno tienen una ventaja sobre las empresas privadas, pues proveen servicios en condiciones en que la vocación de servicio social de gestores y trabajadores puede motivar su desempeño, sin necesitar incentivos predominantemente monetarios.

Aún así, es preciso crear un esquema que permita clasificar, actualizar y asignar remuneraciones a los puestos de trabajo en las actividades de la economía social. De acuerdo a Rifkin (1996): “...mediante la utilización de

una escala salarial semejante a la del sector público, las organizaciones cívicas podrían reclutar personas procedentes del desempleo, cubriendo un amplio abanico de características con el adecuado porcentaje de trabajadores no calificados, calificados y profesionales, lo que casi garantizaría el éxito de su aportación a las comunidades que sirven”.

Las diferentes modalidades de servicios requerirán también de perfiles diferenciados de capacitación de los trabajadores de la economía social. En este sentido, instituciones públicas como el SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) deberían realizar esfuerzos focalizados en los sectores de menores ingresos, considerando para ello que algunos trabajadores requerirán de capacitación para enfrentar la transición desde el desempleo a la inclusión social, en tanto otros necesitarán mejorar sus conocimientos para desempeñarse en las actividades más modernas de los servicios sociales.

Por último, cabe mencionar que el desarrollo de la economía social permitirá abrir nuevas oportunidades de empleo para las personas desempleadas, para aquéllas que desean trabajar y que no encuentran una ocupación, para los que están insatisfechos con sus actuales puestos de trabajo en actividades modernas y, sobre todo, para el sector de pequeñas empresas, que así podrá recuperar, aunque sea en parte, la capacidad de generar empleo perdida en los últimos años.

B. EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO SOCIAL

Para ejecutar los programas de empleo social las tareas son: identificar los servicios necesarios para aminorar las carencias de los sectores postergados y asegurar que los programas de empleo sean ejecutados a nivel local, con la participación efectiva de la comunidad y de los principales agentes sociales.

1. Identificación de los sectores de servicios sociales

Para la selección de actividades de creación de empleo con apoyo fiscal se propone distinguir tres categorías de servicios para cubrir las necesidades de las personas que pertenecen a los sectores menos

favorecidos. Se trata de los servicios de desarrollo individual y colectivo, de integración social y de acceso a la cultura y la recreación.

En el caso de las actividades de desarrollo de las personas, se distinguen los programas de: atención a la infancia, apoyo escolar y alfabetización digital, los que suponen un servicio de carácter continuo y permanente. Estos servicios pueden ser realizados por entidades ya existentes, por personas con la debida formación profesional contratadas bajo el régimen de servicio público y también por personas pertenecientes a instituciones, tales como los centros de atención integral infantil incluidos en esta propuesta (Kotliarenco, 2005).

En las iniciativas para la integración social de las personas, es posible atender necesidades sociales con programas de servicios como los de convivencia segura, apoyo a los adultos mayores y a las personas con discapacidad. En estos casos, el empleo social es la modalidad pertinente por tratarse de actividades relacionadas con la transición de la exclusión a la inserción. Con la creación de estas actividades, una vez realizada con éxito una primera etapa de reinserción laboral se podría incorporar en otras especialmente a jóvenes y desempleados de larga duración, con formación inicial simple y eventual perspectiva de desarrollo profesional futuro.

En cuanto a los servicios sociales que posibilitan el acceso a la cultura y a la recreación de las personas, la creación de empleo social es la modalidad pertinente para la promoción cultural y el desarrollo del deporte. También es posible crear empleos en la modalidad de promoción de empresas de derecho privado o cooperativas para atender determinadas necesidades sociales, como es el caso de la provisión de servicios modernos de turismo social.

2. Aspectos institucionales

En términos operativos, la propuesta es que los programas de empleo social sean ejecutados a nivel local, con la participación de la comunidad y los principales agentes sociales.

Como se indicó, el aumento de la heterogeneidad de los grupos sociales está dificultando la aplicación de adecuadas políticas de focalización desde el gobierno central. La alternativa planteada es que los programas de empleo social sean desarrollados a nivel local, lo que mejoraría la focalización de la producción en respuesta a las necesidades de las personas.

Al respecto, se propone que los nuevos programas de empleo social sean, en primer lugar, asignados y evaluados, de acuerdo a los universos regionales y locales que se atenderá, por “Agencias Regionales de Fomento y Empleo”, dependientes del gobierno regional. Estas agencias debieran tener al menos una sede regional y actuar en estrecha coordinación con el SENCE (y por su vía con el gobierno nacional) y con el ámbito municipal. A su vez, estas agencias debieran desarrollar planes de trabajo de acuerdo a las orientaciones de un Consejo Regional del Empleo de carácter consultivo, integrado por el sector público, representantes empresariales y de los trabajadores, y representantes de organizaciones no gubernamentales y de la economía social.

En segundo lugar, se prevé la creación de “Centros de Empleo”, gestionados por el nivel municipal, que asocien al municipio con órganos nacionales y regionales relacionados con el empleo. Es decir, deben tener por objetivo esencial el establecer relaciones de sus usuarios con los actores del mercado de trabajo.²

Los Centros de Empleo deben, en primer lugar, proveer información sobre ofertas de empleo privadas y públicas y acerca de los programas de empleo social, en un esquema de uso de las nuevas tecnologías de la información del tipo de los *Infocentros*. En segundo lugar, deben prestar servicios de preparación de antecedentes laborales y de acceso a correo electrónico, así como realizar cursos periódicos de búsqueda eficaz de empleo y de acceso a actividades de capacitación, foros de reclutamiento con los empleadores y cursos sobre creación de empresas. Estos Centros de Empleo deben estar abiertos a: desempleados, jóvenes recién egresados en búsqueda de un primer empleo, asalariados motivados por iniciar una actividad propia, incluso jubilados que buscan un complemento de actividad.

En tercer lugar, los Centros de Empleo deben tener a su cargo los programas de empleo social, desarrollados bajo la forma de contratación total o parcial de monitores, con aspirantes seleccionados por los mencionados centros, por entidades públicas y privadas locales de acuerdo a programas trimestrales y semestrales, o bien, de acuerdo a cada realidad local y regional, mediante concurso de programas de subsidio temporal a microemprendimientos asociativos, como los que ya realiza el FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social).

NOTAS

¹ En el país hay actividades de esta naturaleza entre las que se cuenta, entre otros, con los programas de Servicios Sociales de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (incluidos monitores de reforzamiento pedagógico para escuelas de educación municipal), con el programa de apoyo al microemprendimiento del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, en una escala aún pequeña.

² Este tipo de entidades ha tenido un importante desarrollo en Gran Bretaña, bajo la denominación de *Job Centers*, y recientemente en Francia bajo la denominación de *Maisons de l'emploi*.

Capítulo 6

SERVICIOS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DEL DESARROLLO DE LAS PERSONAS

La transformación de las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo, requiere identificar nuevos sectores de servicios sociales para cubrir las necesidades de los menos favorecidos de la población. En este contexto, se ubican los servicios para el desarrollo de las personas, específicamente los de atención infantil, apoyo escolar y alfabetización digital.

Las propuestas que se incluyen a continuación, tienen como objetivo entregar respuestas a la urgente necesidad de aumentar la cobertura de los tres servicios mencionados, especialmente entre la población menos favorecida del país. Los indicadores de desarrollo y aprendizaje en este sector de la población alcanzan niveles más bajos de lo deseable, lo que dificulta significativamente la posibilidad de lograr niveles educacionales adecuados y, por tanto, de mejorar la calidad de vida de las personas.

Al respecto, los datos sobre la situación actual de las necesidades sociales de los hogares de bajos ingresos en el año 2003, muestran que un 70% de los niños no accede a la educación preescolar y que el rendimiento de los que asisten a la escuela, es más bajo que el promedio nacional y es bastante inferior al de los estudiantes pertenecientes a hogares con ingresos altos. En cuanto a la carencia de información digital sólo un 5% de los hogares de ingresos bajos cuenta con un computador lo que contribuye, sin duda, al analfabetismo en esa materia (Encuesta CASEN 2003).

A ATENCIÓN INTEGRAL A LA INFANCIA*

El presente trabajo tiene como objetivo general entregar respuestas a la urgente necesidad de crear una mayor cobertura en atención infantil integral, en sectores de mayor pobreza.¹ Los indicadores de desarrollo y aprendizaje en este sector de la población alcanzan niveles más bajos de lo deseable, dificultando en forma importante la posibilidad de lograr comportamientos conducentes a alcanzar adecuados niveles educacionales y, por tanto, mejorar la calidad de vida de esta población, tanto en el presente como a futuro.

Junto con mejorar la calidad de vida de la infancia, la propuesta que acá se desarrolla se orienta, además, a aumentar el empleo femenino mediante la implementación de modelos de intervención preventiva en niños desde la etapa prenatal, llevados a cabo por mujeres debidamente capacitadas y que pertenecen a sectores en situación de pobreza. De esta forma será posible entregar una solución concreta para mejorar la condición de la infancia, aumentar la cobertura a través de servicios a niños en la etapa de transición entre el hogar y la educación convencional y, a su vez, entregar soluciones a la gran necesidad de ampliar la participación laboral femenina.

En síntesis, cubrir las necesidades de los niños y las niñas de los sectores de pobreza, es también una respuesta a la inserción laboral de las mujeres de estos mismos sectores.

Brindar una mejor calidad de vida a los niños y niñas no es una tarea menor. En ello se juega no sólo su vida infantil, adulta y su ancianidad, sino también el porvenir de las futuras generaciones.

Las últimas investigaciones realizadas por las distintas disciplinas, coinciden en que los primeros años de vida son especialmente formativos y que el entorno en que éstos se desarrollen es vital. En los estudios existe una total coincidencia en la importancia del apego temprano, es decir, que para

* Texto elaborado por M. Angélica Kotliarenco. Participaron en este trabajo Marcela Vergara y Guillermo Paraje.

la vida de las personas es vital el tipo de interacción que se establece entre el niño y su madre a partir del embarazo. Esto, porque a través de esta relación el niño comienza a desarrollar sus sentimientos y afectos básicos, el modo de percibir la realidad y a los demás. Siguiendo a los estudiosos del apego (Bowlby, 1979; Shore, 2002, entre otros), la interacción temprana que tiene lugar entre una figura significativa y el niño, incluso desde antes de nacer, tiende a servir de modelo en las diversas interacciones que se realizan a lo largo de la vida, de manera que si ésta no es adecuada perturbará las relaciones futuras, tal como fue descrito por los sicólogos Sroufe, Egeland y Kreutzer (1990). Así, la percepción que se tiene de uno mismo y del mundo, la mayor o menor capacidad de adaptación, las conductas y sentimientos que se tienen de adulto, están estrechamente vinculados a lo vivido en las primeras interacciones con la madre o figura significativa después del nacimiento.

A su vez, la neurociencia también ha demostrado la importancia del apego en la etapa prenatal y en los primeros años de vida desde el punto de vista del desarrollo cerebral y su influencia a corto y a largo plazo, y en cómo el cuerpo enfrenta el estrés tanto física como emocionalmente, situación que ha mostrado alterar la bioneurofisiología del ser humano, especialmente de los más pequeños (Shore, 2002).

La importancia de la relación del niño con la madre en su primeros meses de vida, alcanza especial relevancia si se considera que entre el 10% y el 15% de las mujeres se deprime en la etapa postparto (Pitt, 1973). Esto se corrobora con las cifras de prevalencia, las que fluctúan entre 8.2% y 14.9%, demostrando así que la gran mayoría de las depresiones aparecen con posterioridad al parto. Las mujeres que viven en condición de pobreza muestran un porcentaje más alto de depresión que sus pares de otros grupos sociales, de ahí que las características del problema se relacionan en importante medida con la pobreza en el país. Una característica que lo agrava aún más es la transgeneracionalidad (Milgrom, Martin y Negri, 2003). Al respecto, Murray (1992) sostiene que en estudios realizados con diferentes grupos de mujeres, se observa que en aquéllos constituidos por quienes sufren de depresión postparto en situación de pobreza, se aprecia una menor interacción entre madre e hijo; sin embargo, de acuerdo a la

literatura internacional, dicho proceso puede ser revertido con una intervención preventiva en la etapa prenatal.

Si bien en Chile existe un programa de detección y tratamiento de la depresión, éste se refiere a la depresión producida a causa del parto; los tratamientos incluidos en él utilizan fármacos en un 96.3% de los casos, cuestión que habitualmente no se utiliza durante el embarazo ni el puerperio dado el riesgo que puede representar para el niño.

Algunas experiencias exitosas al respecto muestran que las visitas domiciliarias de monitoras especialmente capacitadas, y que son realizadas durante la primera etapa de educación de los niños (hasta el tercer año de Educación Básica aproximadamente), son un complemento óptimo para las relaciones intrafamiliares, las interacciones entre padres e hijos, como también para el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños (Nelson et al., 1998).

El cambio permanente de necesidades que presenta el desarrollo de los niños, así como la influencia de un niño en la estructura familiar, muestra que es conveniente que el apoyo que las monitoras den a las familias, en especial a las madres, se prolongue hasta los cuatro años.

Es por eso que esta propuesta incluye la formación de centros de atención integral infantil, para entregar información y capacitación en esta materia a las madres y sus familias a través de monitoras. La razón es que no siempre los padres manejan de manera óptima las necesidades de los hijos, tales como un ambiente estimulante, una adecuada nutrición, higiene, control de salud y cuidado parental sensible.

1. Situación actual y desafíos

La participación femenina en el mercado laboral depende de las posibilidades reales que tengan sus hijos de acceder a la educación preescolar o a servicios de cuidado. La inexistencia o falta de dichos espacios, no sólo puede impedir que las mujeres accedan a empleos fijos y estables, sino

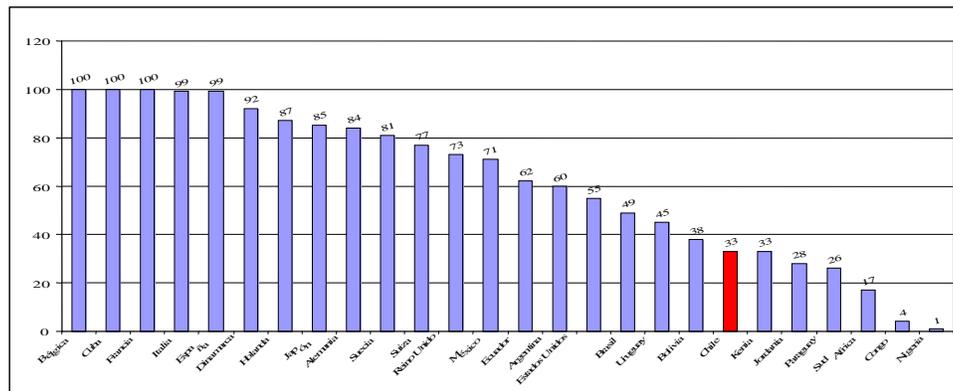
que también pueden dificultar la búsqueda de empleo, ya que restringen el tiempo necesario para encontrar uno apropiado.

Por esto, la disponibilidad de estos servicios puede incidir positivamente sobre el empleo femenino, sobre todo en los quintiles de ingresos más bajos, dado que la posibilidad efectiva de lograr aumentos en el empleo en dichos quintiles es mayor (existe una relativa baja tasa de empleo registrada en este sector) y también por la sustantiva reducción de costos que supone un programa focalizado de atención infantil con estas características. De esta manera, se establecería una triple relación entre cobertura de la atención escolar, participación femenina y pobreza; una mayor cobertura podría impulsar la participación femenina y reducir la pobreza entre las familias de ingresos bajos del país.

a) La situación actual

La cobertura en atención y educación preescolar (0-5 años) en Chile es relativamente baja en comparación con otros países. Los datos muestran que Chile tiene una de las menores coberturas netas en América Latina y una de las menores del mundo para el nivel de ingreso que posee (gráfico 6.1).

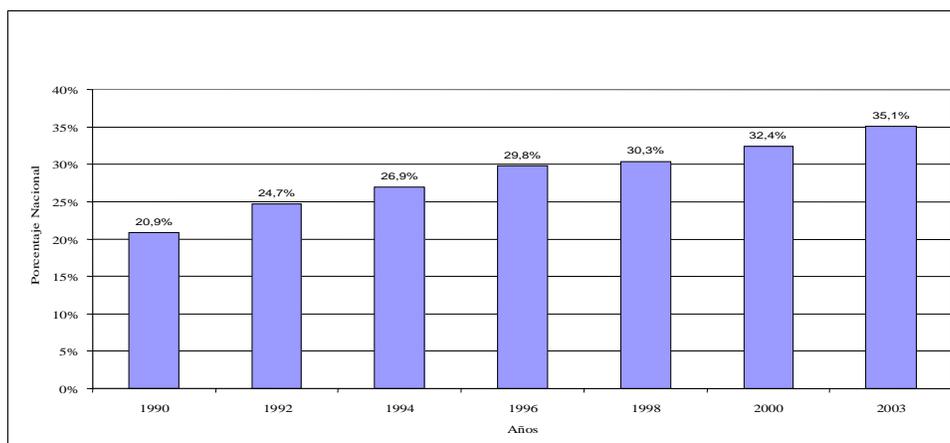
Gráfico 6.1
Tasas netas de enrolamiento pre-primaria. Países seleccionados. 2002-2003



Fuente: UNESCO

No obstante lo anterior, Chile ha logrado importantes avances durante los recientes años (gráfico 6.2). En los últimos 13 años, la cobertura en educación preescolar aumentó casi 15 puntos ya que pasó de sólo el 20% en 1990 a más del 35% en 2003.

Gráfico 6.2
Cobertura en atención preescolar. 1990-2003

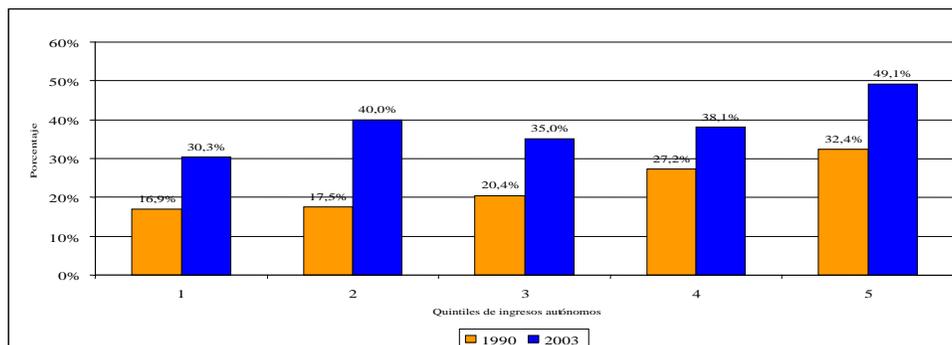


Fuente: Encuesta CASEN 1990-2003.

Sin embargo, la distribución de la cobertura preescolar es desigual al estratificarla por ingresos de los hogares (gráfico 6.3). En efecto, en los hogares del quintil de ingresos más alto se registran mayores tasas de cobertura, al contrario de lo que sucede en los quintiles inferiores. Esta diferencia ha tendido a disminuir entre 1990 y 2003. Aunque la misma sigue siendo importante en la actualidad, durante el año 2003 la cobertura en el quintil superior fue casi un 50% superior a la del quintil inferior.

Si bien hubo un aumento general de la cobertura entre 1990 y 2003, ésta se duplicó en los quintiles 1 y 2, entre ambos años. Esto señala que el crecimiento de la cobertura benefició a los sectores de menores ingresos, dado que la misma aumentó sólo en un 33% en los quintiles 4 y 5 en el período.

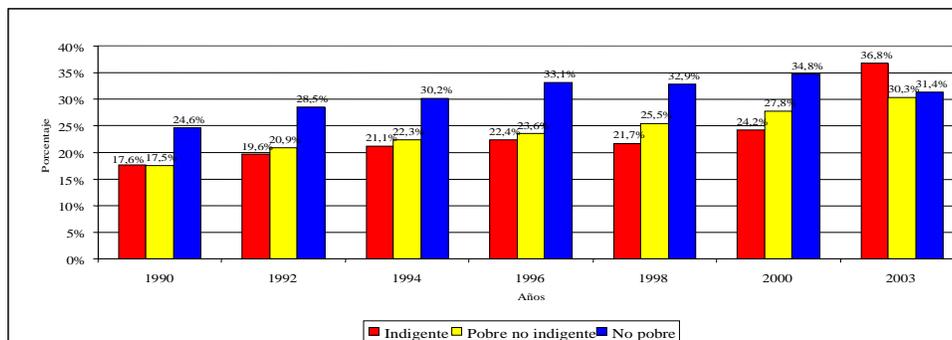
Gráfico 6.3
Cobertura en atención preescolar por quintil de ingreso. 1990-2003



Fuente: Encuesta CASEN 1990-2003.

Al analizar la cobertura de la educación preescolar por categorías de pobreza (e.g. indigentes, pobres y no pobres) también se observan algunos cambios importantes² (gráfico 6.4). Las cifras muestran que en el caso de los niños de hogares indigentes se produjo un incremento de la cobertura preescolar, desde un 17.6% en 1990 a un 31.4% el año 2003, en tanto para los niños de hogares pobres, ésta subió de 17.5% en 1990 a 30.3% en el año 2003. Por otra parte, la cobertura se incrementó desde un 24.6% a un 36.8% para los niños de hogares no pobres.

Gráfico 6.4
Cobertura en educación preescolar 0-5 años por línea de pobreza. 1990-2003



Fuente: Encuesta CASEN 1990-2003.

A pesar de los avances logrados en la atención de los niños que pertenecen a los hogares indigentes, se recomienda que la cobertura en este grupo social sea tan alta como requerido, dado que son justamente estos niños los que necesitan mayor cuidado, atención y estimulación.

b) Los desafíos de las políticas

Uno de los desafíos de esta propuesta es mejorar y ampliar la cobertura de atención infantil para los niños más pequeños pertenecientes a hogares de muy bajos ingresos, avanzando así hacia una sociedad más equitativa.

La cobertura de educación parvularia entre los niños de 0 a 2 años que viven en situación de pobreza, ha mostrado un importante incremento en el período 1990 y 2003 (gráfico 6.4). A pesar de lo anterior, en la actualidad sólo un 5.7% de los niños entre 0 y 2 años de la categoría indigentes está matriculado, cifra que alcanza a un 3.7% en el caso de la población pobre no indigente y a un 7% la correspondiente a la categoría no pobre.

Desde el punto de vista del desarrollo, el que los niños entre 0 y 2 años que viven en condición de indigentes no cuenten con una alternativa de atención integral a la infancia, representa una posible deprivación. El medio en que ellos están insertos, reconocido como desventajoso, dificultará además una adecuada inserción en la educación básica, presentándose tempranamente problemas de aprendizaje y conductuales, ausentismo y deserción escolar, de allí que un llamado a la cobertura de calidad para los niños de este grupo social es urgente.

Se debe considerar que la cobertura para niños entre 0 y 2 años ha mostrado tener un alto costo, de allí que la búsqueda de alternativas de calidad y de menor costo constituya un desafío importante.

Un segundo desafío se relaciona con la necesidad de acercar la oferta del Estado hacia una mayor inclusión social. Al respecto, se sugiere una intervención directa que responda a estas necesidades en el entorno mismo de la familia, es decir, más que una buena oferta pública y pasiva, se

requiere otra, que sea activa, con una participación efectiva de los involucrados en la problemática.

Los lineamientos de acción de esta propuesta se basan en la concepción de que una participación activa de la comunidad en la solución de sus necesidades actúa como medida preventiva, haciendo más efectiva la acción y participación ciudadana (Evans, 2005). En este sentido, es prioritario focalizar las acciones en los sectores de pobreza (France y Utting, 2005).

Por tanto, esta propuesta está orientada a disminuir las carencias de los sectores de menor nivel de ingreso, aplicando una metodología que consiste en acercar la oferta a estos sectores, tal como lo hacen el Programa Puente (Kotliarenco et al., 2004) en Chile y el Programa de *Sure Start* (2005) en Gran Bretaña.³

2. Experiencias de atención infantil

a) La experiencia internacional

Tanto las experiencias de EE.UU. como las de Inglaterra, demuestran que una intervención temprana y oportuna en la infancia y sus familias, no sólo juega un rol preventivo en el desarrollo de los niños, sino también presenta un significativo avance en el desarrollo lingüístico y socioemocional de ellos. Estudios longitudinales evidencian que programas de buena calidad a una edad temprana tienen un efecto que va más allá de la escolaridad básica, observándose efectos positivos en el embarazo de las mujeres, en la funcionalidad de las familias, en los patrones de empleo y en la cantidad de arrestos, especialmente por razones violentas (Berrueta-Clement et al., 1984).

b) La experiencia nacional

El Programa Puente, incluido en el Proyecto Chile Solidario, constituye una experiencia similar a las reseñadas. Éste tiene como directriz principal las visitas de los llamados “apoyos familiares” a los hogares de extrema pobreza, quienes además de cumplir la función de intermediarios entre el

programa y las familias, lograron constituirse en un beneficio adicional, puesto que a través de su acción, fueron propiciados importantes cambios a nivel cualitativo en las relaciones al interior de la familia. Dichos cambios fueron corroborados a través de una evaluación de la percepción de los niños usuarios de este programa (entre 6 y 14 años), expresada a través de dibujos y cuentos (Kotliarenco et al., 2004).

A continuación, se relatarán algunas experiencias “comunitarias” de cuidado y atención de los menores, en las que la propia comunidad es la responsable de esas tareas. Al respecto, se destaca las siguientes:

- Hogar de Cristo: “Programa de Infancia Local”⁴

El Hogar de Cristo mantiene una relación colaborativa con una organización comunitaria. En ésta, el primero se encarga de proveer los recursos materiales de infraestructura, educativos, financieros y técnicos -estando entre estos últimos las educadoras de párvulos-, haciéndose también responsable de la capacitación de los recursos humanos de la comunidad. La organización comunitaria está a cargo de proveer el personal necesario para la atención de los párvulos (educadoras comunitarias, manipuladoras de alimentos, personal de limpieza), el que recibe un sueldo mensual por su trabajo proveniente ya sea de recursos transferidos por el Hogar de Cristo o por alguna institución que participe del proyecto.⁵

Si bien esta modalidad de cuidado infantil no cuenta con normativas formales de funcionamiento (como es el caso de las modalidades convencionales de cuidado infantil), existen ciertas condiciones mínimas de calidad en cuanto a la infraestructura, dotación de personal, equipamiento y actividades relevantes, necesarias para realizar convenios de alimentación u otros con las diversas instituciones.

- CEANIM: “Centros Comunitarios de Atención Preescolar” (CCAP)

Este programa cuenta con financiamiento internacional. Se inició en 1979, caracterizándose por innovar en la educación inicial -ya que incorporó a

las madres al proceso educativo de sus hijos- y presentar una especial forma de funcionamiento y organización de sus Centros.⁶

La intervención de CEANIM se basa en la idea de que la madre es la principal educadora de sus hijos(as). Así lo fundamental de esta estrategia preventiva y comunitaria es el rescate y legitimación de la madre, a partir de su incorporación a un programa estructurado de actividades con niños. Además de lo anterior, implementa acciones de sensibilización a la comunidad que se centran en la importancia de la educación infantil, comprometiéndola en la gestión de un proyecto comunitario de atención educativa para los niños del sector, en conjunto con alguna organización dispuesta a apoyar la formación de un CCAP.

Las actividades que se desarrollan en un CCAP están dirigidas a niños(as) de entre dos y cinco años, sus madres y familias. Cada uno de estos centros es dirigido por una agente educativa apoyada por las madres en turnos rotatorios. Las agentes educativas son mujeres pobladoras que tienen capacidad para desarrollar, organizar y administrar el trabajo con los niños. Reciben capacitación en forma permanente.

- CIDE: “Programa Padres e Hijos”

El Programa Padres e Hijos surgió en 1972, focalizando sus acciones en niños de zonas rurales pobres que carecían de jardines infantiles y educación preescolar.⁷

El objetivo del programa es potenciar el rol educativo de la familia, promoviendo el desarrollo de niños menores de seis años, a fin de responder a la necesidad de los padres de aprender sobre el desarrollo infantil, y en especial, en temas de desarrollo cognitivo y lenguaje, imposición de límites y normas, y otros. La intervención se basa en el conocimiento experiencial, para lo cual se han desarrollado materiales de capacitación, recursos didácticos, guías para talleres, etc. Éstos se actualizan de manera continua, según las necesidades que enfrentan las familias en materia de crianza y educación de sus hijos. Además realizan cursos de capacitación a padres en los temas mencionados.

3. Programa de atención integral infantil para los sectores de menores ingresos

La presente propuesta considera la intervención temprana en las relaciones entre los niños y sus madres o figuras significativas, residentes en sectores de pobreza, con el fin de asegurarles un desarrollo integral y armónico que se refleje en una mejor calidad de vida presente y futura.

a) Bases para la formulación de la propuesta

Los lineamientos de acción se basan en las ideas de Ruth Evans (2005), en términos de que la participación activa de la comunidad en la solución de sus necesidades actúa como medida preventiva, haciendo más efectiva la acción ciudadana. Otra directriz la constituye la consideración prioritaria de intervención en los sectores de pobreza y la visualización de ésta desde la perspectiva de la inclusión social (France y Utting, 2005).

El diseño de esta propuesta se basa en una metodología, que consiste en acercar la oferta de servicios gubernamentales a los sectores de pobreza, susceptibles de ser vulnerables a los riesgos que en ellos se presentan y cuya vulnerabilidad no siempre es percibida como tal.⁸ Para tales efectos se pretende entregar una oferta personalizada que brinde apoyo y contención a las familias, para que éstas puedan alcanzar sus propios objetivos y los de cada uno de sus hijos, como también estimular a los niños a descubrir y participar de los ambientes que les rodean y ser independientes y capaces de compartir con sus pares a través del juego.

A su vez, estas actividades de atención infantil integral permitirán crear oportunidades de empleo para mujeres, a quienes se capacitaría en funciones básicas a través de modelos de intervención preventiva en niños.

La metodología a emplear es la “basada en la actividad” en la que se utilizan técnicas que responden a principios conductistas, las que se aplican en un contexto que se construye fundamentalmente a partir de los intereses de los niños y, por lo tanto, de sus propias expectativas, a fin de reforzar las habilidades de atención y concentración, cuestiones

que son importantes en esta etapa de desarrollo. Así las iniciativas de los niños son modeladas de acuerdo a los principios del desarrollo, reforzándose los comportamientos positivos (Bricker y Cripe, 1992). Esta metodología, basada en el juego y con planificación de rutinas, ha mostrado ser la más eficiente en el trabajo con niños de sectores de pobreza y el más adecuado en el trabajo con personal paraprofesional (Kotliarenco y Duque, 1996).

b) Propuesta: Creación de centros de atención infantil integral

La propuesta de atención integral infantil se centra en las familias con ingresos muy bajos y bajos y se basa, por una parte, en la evidencia de que la interacción entre la madre y el hijo es el sustento sobre el cual se enraíza el desarrollo sicobioneurofisiológico posterior; y por otra, en las necesidades de las madres en relación a la crianza y estimulación de sus hijos menores de cuatro años.

El diseño de la acción se enmarca en un esquema en el que, para cada etapa o ciclo vital del niño, se han identificado las dimensiones propias de ésta, los riesgos a los que está expuesto, los objetivos y condiciones mínimas a alcanzar para él y su familia, como también los servicios y recursos públicos y privados disponibles.

Las actividades se desarrollarán a base de cinco módulos, cada uno de los cuales apunta a cubrir necesidades propias de los distintos momentos del desarrollo del niño menor de cuatro años. Para llevarlas a cabo se sugiere que este programa se realice coordinadamente entre los consultorios de salud y centros comunitarios, quienes deberán contar con un equipo multidisciplinario que organice los distintos módulos y seleccione y capacite a las monitoras.

Éstas deberán ser mujeres de la propia comunidad, que cuenten con educación media completa y capacitación inicial y permanente que les permita obtener una certificación de alguna organización gubernamental en esta materia. El desafío de esta capacitación es identificar los problemas, riesgos y dimensiones específicas para cada una de las etapas

y momentos propios del desarrollo sicomotriz y socioemocional de la infancia y del embarazo.

- **Módulo 1: Mujeres embarazadas y sus parejas**

Este primer módulo considera la formación de monitoras que trabajarán a través de visitas domiciliarias o en talleres en centros de la comunidad. El grupo de mujeres se seleccionará, capacitará y supervisará por un equipo profesional interdisciplinario, siendo una matrona la que coordine las acciones de terreno.

En los cursos se entregarán conocimientos sobre el cuidado de la mujer y del niño, contención, entrega de técnicas de relajación, talleres de pautas de crianza y sesiones de convivencia (Milgrom, Martin y Negri, 2003). Se buscará empoderar a las mujeres para que tomen conciencia de que son, junto con el padre, las encargadas del cuidado, contención y afectividad del niño, como a su vez, ayudarlas a tomar conciencia de que el ser madre es uno de sus roles y no el único (se recalca la importancia de tener otros espacios de desarrollo personal), enfatizando que una relación excesivamente dependiente entre madre-padre e hijo puede dificultar el desarrollo del niño. También se capacitará a la madre o a ambos padres en técnicas de masaje (Field, 2004; Kotliarenco, 2003), en caso de que la figura paterna esté también actualmente presente.

Adicionalmente, este módulo considera una atención especializada a las adolescentes embarazadas, donde es relevante que además de los temas anteriores, se traten aspectos relacionados con la alimentación e imagen corporal y la reformulación de su proyecto de vida integrando a éste el nacimiento del niño.

- **Módulo 2: Mujeres con depresión pre y postparto**

Este módulo contempla la formación de monitoras especialmente seleccionadas, capacitadas y supervisadas en detección de depresión pre y postparto. Tal como se realiza en el mencionado Programa *Sure Start*,

las monitoras visitan los hogares de las mujeres en la etapa inmediatamente posterior al parto y aplican, en caso de necesidad, la prueba de Edimburgo (Test de depresión estandarizado en Chile). Una vez detectado el grupo de las mujeres con depresión pre y/o postparto, las monitoras visitan sus hogares, realizando principalmente labores de contención y acompañamiento, facilitando la atención adecuada en los Centros de Salud correspondientes.

- Módulo 3: Apoyo a madres y sus hijos -que asistan a alguna modalidad de atención formal o no formal- hasta el ingreso a la Educación Básica

El apoyo debe ser realizado por monitoras, quienes son seleccionadas, capacitadas y supervisadas por un equipo multidisciplinario y coordinadas por una educadora de párvulos. Estas monitoras tienen como función principal el realizar visitas domiciliarias o talleres en centros de la comunidad destinados a: fortalecer las relaciones intrafamiliares, interacciones padres e hijos, y el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños.⁹

Este módulo también contempla la realización de cursos de capacitación de funciones básicas para las madres, tales como lectoescritura y operaciones matemáticas, considerando que tanto la literatura chilena como internacional señalan que uno de los factores que más afecta el desarrollo cognitivo y lingüístico de los niños, es el nivel educacional de la madre y del entorno familiar.

- Módulo 4: Apoyo a las madres y niños entre seis meses y un año 11 meses que permanezcan en sus hogares

En este módulo se considera que los niños y niñas asistan a un centro en el cual se promueva su desarrollo integral. Este centro debe tener aquellas características que son fundamentales para las madres, a fin de que ellas confíen en dejar al niño en éste. Una de las finalidades de este módulo es detectar carencias o déficit en las familias y los niños de manera oportuna, a objeto de actuar preventivamente, evitando o paliando problemas futuros.

Los centros deben tener características que respondan a tres actividades diferentes: ser un Centro de Cuidado Ocasional (*Drop-in Centre*); un Centro de Cuidado y Estimulación (*Play-Groups*), es decir, una sala cuna de madres que asisten con sus propios hijos, y una Sala Cuna no Convencional, que es una sala cuna atendida por monitoras.

El Centro de Cuidado Ocasional es útil ya que en el caso que las madres se sientan cansadas, ya sea por el mal dormir o el amamantamiento entre otras cosas, puedan contar con un lugar de confianza en el cual dejar temporalmente a sus hijos para lograr descansar.

El Centro de Cuidado y Estimulación tiene como objetivo ser un lugar en el cual las madres de niños pequeños comparten sus inquietudes, debilidades, fortalezas y refuerzan sus conocimientos sobre la importancia de la interacción con el niño (apego), de la nutrición, la higiene, el control del niño sano y la estimulación entre otras.

El objetivo de la Sala Cuna no Convencional, es cuidar, atender integralmente y estimular de acuerdo al período del desarrollo en que se encuentra el niño.

- Módulo 5: Apoyo a madres que trabajen fuera del hogar con niños entre dos y tres años 11 meses

Este es un módulo de transición hacia la educación formal (desde los cuatro años en adelante). Su objetivo es promover las distintas áreas del desarrollo del niño: cognitiva, emocional, social y motora. Estos centros serán atendidos por monitoras seleccionadas, capacitadas y supervisadas por una educadora de párvulos y por parvularias, las que dependerán del equipo interdisciplinario responsable del proyecto global. Las monitoras deberán ser, preferentemente, madres de la misma comunidad entre 25 y 50 años.

c) Implementación de los Centros de Atención Infantil Integral

Para implementar cada uno de los centros se deberá cumplir con ciertos requisitos en materia de equipos de trabajo, infraestructura y de funcionamiento de la organización.

Equipos de trabajo

El funcionamiento de estos centros requiere de un equipo multidisciplinario a cargo de un Director General. Este equipo estará encargado de dirigir, planificar líneas de acción, supervisar y evaluar el funcionamiento de cada uno de los centros. El equipo multidisciplinario estará compuesto por dos grupos: uno encargado de las madres y otro de los niños. Este último estará a cargo del proceso de enseñanza, aprendizaje y desarrollo socioemocional de los niños y de la detección de problemas de déficit atencional y de sicomotricidad.

Cada equipo se compondría respectivamente de:

Equipo multidisciplinario encargado de las madres	Equipo multidisciplinario encargado de los niños
1 Psicólogo adulto	2 Educadores de párvulos
1 Matrona	1 Psicólogo infantil
1 Asistente social	1 Médico pediatra

Las coordinaciones del centro, a cargo de educadoras de párvulos, conforman el segundo nivel de la estructura. Las funciones de éstas serán: implementar y ejecutar el proyecto en cada uno de los centros y supervisar al personal del proyecto, evaluar el trabajo directo con los párvulos (desarrollo y su aprendizaje) y velar por el buen funcionamiento de los centros.

Al interior de cada centro funcionarán los cinco módulos ya descritos, participando un total de 27 monitoras capacitadas en grado técnico por alguna institución a definir. Dicha capacitación debiera contar al menos con 120 horas de formación general y 120 horas de formación especializada para cada módulo.

La capacitación se concibe como un proceso permanente y continuo, por lo que se incorpora un trabajo de capacitación en la acción a cargo de una educadora, que trabajará en terreno con las monitoras, para permitir una reflexión del trabajo educativo y realizar cambios que favorezcan los aprendizajes de las niñas y los niños. Asimismo, se consideran semanas

de capacitación intensiva en temas emergentes. Estas monitoras trabajarán en forma conjunta con cada coordinadora de centro (educadora de párvulos), siendo apoyadas y supervisadas directamente por ésta y por el equipo multidisciplinario.

Los requisitos a cumplir para ser monitora de los Centros de Atención Infantil Integral son: de preferencia ser madre, vivir en la misma comunidad y tener entre 25 y 50 años de edad, enseñanza media completa o por completar, salud compatible con el cargo (confirmada), interés y habilidad en el trabajo con niños(as), capacitación previa aprobada, ser validada en su comunidad (tener aceptación entre los adultos) y no tener trastornos de personalidad (entrevista y test psicológico).

Infraestructura de los Centros de Atención Integral

Considerando la relevancia de contar con el compromiso de las familias y la comunidad que exige este modelo, en esta propuesta se plantea la utilización de locales comunitarios, especialmente habilitados para el trabajo con los párvulos y sus madres, los que deberán contar con el máximo de condiciones de higiene, protección y seguridad hacia los niños y las niñas. El local deberá contar con espacios exclusivos para ellos y salas de actividades con un área y volumen de aire adecuados a la cantidad de alumnos. Asimismo, mobiliario y material didáctico de acuerdo a sus edades y necesidades de desarrollo.

Funcionamiento

Las actividades de estos centros están planeadas como un trabajo colaborativo entre el equipo multidisciplinario y el grupo de monitoras, a fin de entregar un servicio acorde a las necesidades de las madres y sus hijos.

De esta forma, se piensa que los profesionales del equipo multidisciplinario deberán asistir permanentemente a cada uno de estos centros, según la cantidad de horas convenidas por contrato, y estar disponibles ante cualquier necesidad que pueda surgir en alguno de los centros de atención.

Además del equipo multidisciplinario, los coordinadores de centro y el conjunto de monitoras, se considera la existencia de una administración general, encargada de los aspectos administrativos y de funcionamiento de cada uno de los centros de atención y dos estafetas, para el total de centros, que apoyen la gestión administrativa del proyecto.

Los centros deben estar a cargo de una persona que actúe de nexo con el administrador, cumpliendo funciones de recepcionista–secretaria, y que coordine el funcionamiento interno de cada centro. Por último, en cada uno de ellos debe existir personal de servicio encargado de la alimentación (manipulador de alimentos) y limpieza.

4. Generación de nuevos empleos y sus características

La propuesta implica aumentar la producción de los servicios mencionados para ampliar rápidamente la cobertura de la atención a la infancia, especialmente entre las familias de ingresos bajos.¹⁰ Esta iniciativa abre nuevas oportunidades para mejorar la calidad de vida de las personas más vulnerables del país y, al mismo tiempo, generar más empleos.

Con la finalidad de ilustrar esta idea se presenta, a modo de ejemplo, una estimación del impacto que tendría la creación de diez nuevos Centros de Atención Infantil Integral sobre los beneficiarios y la creación de nuevos empleos.

Se estima que los diez centros podrían atender a un total de 1.550 personas (700 madres y 850 niños). Al mismo tiempo, se prevé que las actividades desarrolladas por los centros implicarían contratar adicionalmente a 320 personas, de las cuales 270 corresponden a monitoras en atención infantil integral, 33 a personal administrativo y de servicios y 17 a profesionales del equipo multidisciplinario y coordinación de los centros. En suma, los nuevos centros permitirían aumentar la oferta de servicios de cuidado infantil (1.550 personas más), y generarían nuevos empleos directos (320 puestos de trabajo adicionales). De acuerdo a estos datos, cada trabajador podría atender a cerca de cinco personas (madre/niño).

A partir de este ejemplo, es posible visualizar algunas magnitudes acerca de los impactos que tendría un programa de atención integral infantil ejecutado a nivel nacional.

Según los datos más recientes sobre la situación de la atención infantil en Chile, un 70% de los niños hasta cinco años de edad y que pertenecen a hogares de ingresos bajos (438.200) no tienen acceso a esos servicios (Encuesta CASEN 2003). De ellos, una parte (178.600) proviene de hogares de ingresos muy bajos, en tanto el resto (259.600) corresponde a familias de ingresos bajos.

Para enfrentar la carencia de atención infantil de estos sectores sociales, se propone adoptar un escenario en el que la cobertura alcance a un 35% de la población objetivo en el mediano plazo (2006-2010), con especial atención en los hogares extremadamente pobres. En estas condiciones, se espera que el programa de atención integral infantil pueda tener un total de 153.400 beneficiarios entre madres y niños. Considerando que por cada cinco beneficiarios los centros contraten un trabajador, el número de nuevos empleos alcanzaría a 30.700 en el período indicado.¹¹

El tipo de empleo generado por esta propuesta, se caracteriza por estar ubicado en la misma comunidad en la que habita la mujer; esto evita los largos tiempos de traslado, factor frecuente en la mayor parte de los trabajos en la actualidad, especialmente en la Región Metropolitana. El contar con un trabajo remunerado permitirá a la familia alcanzar un mejor nivel de ingreso, lo que repercutirá en una mayor satisfacción de necesidades, así como en un mejoramiento de la autoimagen y autovalía, a través de la capacitación que la prepara a desempeñarse laboralmente.

En otro plano, y como se ha mostrado en distintos estudios, la inserción laboral de la mujer impacta la vida familiar en general y en el proceso de socialización de los hijos. Independientemente del tipo de trabajo que realice la mujer fuera del hogar, se ha demostrado que afecta al *status* que la mujer tiene al interior de la familia. Asimismo, aumenta sus contactos

sociales e impacta positivamente en las expectativas y metas que tiene para sus hijos, factor que influye optimizando la interacción madre e hijo.

El aumento de empleo a través del trabajo en actividades comunitarias o sociales de tipo no convencional permite optimizar los porcentajes de empleo femenino, cifra deprimida en nuestro país. A la vez, permite aumentar los ingresos apostando una inversión temprana -a través de los niños- y oportuna para las familias, lo que redundaría en un mejor futuro para las comunidades más pobres del país.

NOTAS

¹ Este trabajo toma en consideración la propuesta realizada por Fundación Chile 21 (2004).

² La pobreza y la indigencia en Chile experimentaron una considerable disminución durante la década pasada, de 38.6% (12.9% indigencia) en 1990 a 20.6% (5.7% indigencia) en el año 2000. Durante el año 2003 la pobreza experimentó una leve disminución, llegando a 18.8% (4.7% la indigencia).

³ *Sure Start* es un programa de atención a la infancia y la maternidad implementado por el gobierno británico bajo la administración del Primer Ministro Tony Blair.

⁴ Hogar de Cristo (2005).

⁵ Esta modalidad es financiada a partir de aportes del Hogar de Cristo: alimentación, subvención de \$2.000 mensual por niño, set mensual de aseo y un set anual de educación. Además está el aporte de los apoderados, con una mensualidad de alrededor de \$22.000 y otros recursos que la comunidad logre gestionar.

⁶ Hasta el año 1998 habían surgido 35 CCAPs, los que atendían a más de 6.500 niños con sus madres y familias en 38 comunas del país. Hoy en día funcionan alrededor de 18 Centros, los que atienden un total de 500 niños y en los que participan alrededor de 400 madres. El programa y su experiencia ha influido en el desarrollo de otras iniciativas tales como los jardines familiares de la JUNJI y los Centros Comunitarios Rurales de INTEGRA.

⁷ A partir de 1990 este programa se amplía transfiriéndose a instituciones y organizaciones que trabajan con niños pequeños, tanto a nivel nacional (Municipalidad de La Florida, Departamento de Atención Primaria del Servicio de Salud de Valdivia y Hogar de Cristo), como internacional (Red de Organizaciones de la Primera Infancia del Uruguay).

⁸ La metodología utilizada es semejante a la aplicada en el Programa Puente (Kotliarenco et al., 2004) en Chile y el Programa *Sure Start* (2005) en Gran Bretaña.

⁹ Las líneas de acción se basan en las utilizadas en la aplicación del modelo implementado por Frost et al. (1996) en Inglaterra, así como en la experiencia que CEANIM llevó a cabo durante la década del noventa con resultados significativos en el niño y en la madre, atendiendo hogares de extrema pobreza en la Región Metropolitana y en la Región del Maule.

¹⁰ Familias que tienen un ingreso per cápita inferior al 60% del ingreso per cápita mediano. Los hogares de muy bajos ingresos tienen uno que es la mitad del anterior (30% del ingreso per capita mediano). Sobre este tema, consultar el Capítulo 3 de este libro.

¹¹ Esta iniciativa podría tener un impacto sobre la participación laboral de las mujeres pertenecientes a los hogares de ingresos bajos. Al respecto, consultar Infante (2005).

B. APOYO ESCOLAR*

Esta propuesta tiene por objetivo principal generar un modelo de intervención en el ámbito del apoyo escolar, que permita la atención de una parte de la población de estudiantes de educación general básica, en la que es posible evidenciar un pobre desempeño escolar desde el punto de vista de su aprendizaje, así como también situaciones de riesgo social y pobreza, y que requieren de un apoyo mayor al entregado en el sistema escolar formal, tal cual está concebido hoy en día.¹

Para el desarrollo de la propuesta, se define “apoyo escolar”, como aquellas acciones de acompañamiento y refuerzo educativo en la población escolar de enseñanza básica con rezago educativo. Estas acciones de apoyo debieran permitir que los estudiantes permanezcan en el sistema escolar con buenos resultados de aprendizaje.

El rezago educativo o fracaso escolar, se expresa en que los niños y niñas en edad escolar no han terminado sus estudios por problemas de deserción o reprobación. Estudios recientes demuestran que el reiterado fracaso escolar constituye la antesala a la deserción. Éste se presenta como un fenómeno complejo, ya que no sólo es abandono del centro educativo, sino también se desecha la red en la que el estudiante participa. El rezago educativo se presenta, fundamentalmente, en los sectores de menores ingresos y los estudiantes que viven esta situación están expuestos y sometidos a la exclusión social permanente.

Si esta situación (de rezago y exclusión) no se atiende a tiempo, el problema se va acumulando hasta que el estudiante fracasa y toma la decisión de abandonar el sistema. Una vez fuera de él es muy difícil volver a recuperarlo, con el costo social que implica el que los jóvenes del país no completen un ciclo mínimo de escolaridad que les permita acceder a mejor participación y condiciones laborales, para ellos y sus familias.

* Texto elaborado por Andrea Palma, en colaboración con Adriana Contreras.

Otro objetivo de esta propuesta es concebir al apoyo escolar o acompañamiento escolar, como un área de prestación de servicios a la comunidad, especialmente a la más afectada por factores de inequidad económica y social. Los nuevos servicios constituirán una oportunidad para obtener nuevos empleos de calidad, además de abrir las puertas al involucramiento comunitario con miras a trabajar en la reconstrucción del tejido social.

La legislación está contribuyendo a disminuir el rezago educativo de los niños pertenecientes a los sectores postergados. En la ley de jornada escolar completa se establece que todos los colegios que obtienen subvención del Estado están obligados a recibir a un 15% de alumnos vulnerables. Se han implementado estímulos para evitar la deserción escolar, muchos recursos se han destinado al mejoramiento de inmuebles, recursos humanos y materiales, así como también a promover prácticas pedagógicas orientadas al aprendizaje efectivo y la formación humana de las nuevas generaciones, obviamente focalizando en los sectores de extrema pobreza.

Sin embargo, estas políticas aún no han permitido acortar la brecha, que cada vez más se hace evidente, entre los niños y niñas de sectores favorecidos desde los puntos de vista social, económico y cultural, y los que se ubican en el quintil opuesto, debido a sus circunstancias familiares de nacimiento.

Cabe considerar, que la pobreza no depende de los niños: es la sociedad adulta la que determina, incluso antes del nacimiento, el marco en que niños y niñas deberán desarrollarse, siendo el porcentaje más amplio el que deberá lidiar con innumerables obstáculos para acceder a condiciones de vida dignas y materializar sus potencialidades.

1. Situación actual y desafíos

a) Situación actual

El inicio de los gobiernos democráticos, marca un momento de preocupación por la educación y la generación de políticas en ese ámbito. Se realiza un sólido proceso de inversión social, aumentándose significativamente el presupuesto para el sector educación, además de producirse un incremento progresivo en las condiciones salariales de los docentes, así como también de los recursos de aprendizaje distribuidos en escuelas y liceos, y el apoyo social a alumnos y alumnas. Se comienza la conversión de escuelas y liceos a la jornada escolar completa, adecuando las condiciones materiales y de recursos humanos, para atender satisfactoriamente las necesidades de niñas y niños.

Después de una década, se verifica que los indicadores de cobertura de la educación son positivos. Las últimas cifras entregadas por el Ministerio de Educación (MINEDUC) hablan de una cobertura en el año 2000 sobre el 97% en enseñanza básica; además de ello muestran una mejora importante en varios de los indicadores de eficiencia interna, tales como la tasa de aprobación y la tasa de abandono, entre otras.

Las cifras de cobertura del sistema escolar chileno indican que la enseñanza básica alcanza al 98.6% de la población entre 6 y 13 años y los índices de enseñanza media señalan que el 91.3% de los jóvenes entre 14 y 17 años está en las aulas. En el presente, cerca del 65% de la población joven entre 25 y 29 años posee educación media o superior completa y en el tramo de 30 a 64 años esta cifra es sólo del 44%.

La cobertura de la educación debería seguir aumentando. La reforma a la Constitución chilena establece la obligatoriedad de 12 años de escolaridad mínima para toda la población chilena. En palabras del Ministro de Educación "...12 años de escolaridad obligatoria, más el nuevo currículum de la reforma educacional, conforman un piso mínimo de escolarización que quiere Chile para sus nuevas generaciones. No queremos que ningún

joven de Chile tenga menos de 12 años de escolaridad en el siglo XXI. Esa es la reforma constitucional y a eso debemos abocarnos”.²

Respecto al “piso mínimo de escolarización”, en un estudio reciente (Ottone y Hopenhayn, 2000) se concluye que actualmente se requiere completar el ciclo medio (12 años de educación) para contar con un 90% de probabilidades de no caer, o no seguir, en la pobreza. En este contexto, es fundamental que en el país se provean las condiciones que permitan generar una educación que asegure la cobertura de 12 años. Sin embargo, también es necesario identificar cuál es el tipo de experiencias que requieren los niños, niñas y jóvenes en este proceso de formación, debido a las diferencias de rendimiento educativo que presenta el propio sistema.

A pesar de los esfuerzos realizados, tanto la cobertura de la educación como los años de escolarización continúan siendo poco satisfactorios entre las familias de bajos ingresos. Los porcentajes de cobertura no están distribuidos de igual modo en la población: en los hogares de bajos ingresos³ sólo el 52.4% de la población entre 20 y 24 años alcanza enseñanza media completa, mientras que para los de altos ingresos (quinto quintil) esta cifra alcanza el 95.3% (Encuesta CASEN 2003). También se constata que en el 10% más pobre de la población más de la mitad de los jóvenes no alcanza los 12 años de escolarización, que constituyen el piso para la inserción social (Encuesta CASEN 2003). Para este grupo social, la educación no es fuente de movilidad social y, por el contrario, se puede anticipar que en las actuales condiciones el círculo de la pobreza podría perpetuarse.

En suma, las cifras promedio sobre la educación permiten prever una mejoría en la situación de las actuales generaciones. El alcanzar mayores niveles de escolaridad posibilita una inserción posterior en el sistema educativo (superior) en mejores condiciones, lo que no es prueba de éxito pero sí de una mejor inserción. Además cabe señalar que, si bien estas cifras han mejorado de manera significativa respecto del inicio de la década de los noventa, la distribución de la escolaridad continúa siendo tan desigual como la distribución del ingreso (cuadros 6.1.y 6.2).

Cuadro 6.1
Resultados SIMCE por dependencia administrativa según grupo socioeconómico. 2002
(4° básico)

Grupo socioeconómico	Lenguaje y comunicación			Educación matemática		
	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG
A (bajo)	229	216	-	223	210	-
B (medio bajo)	232	230	-	229	227	-
C (medio)	249	258	253	246	253	258
D (medio alto)	276	281	282	270	275	277
E (alto)	-	303	302	-	299	301
Totales nacionales	239	259	300	235	254	298

Fuente: MINEDUC, Departamento de Estudios y Desarrollo.
 MINEDUC, Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).

Cuadro 6.2
Resultados SIMCE^{a/} por sectores de formación según grupo socioeconómico. 2002
(4° básico)

Grupo socioeconómico	Lenguaje	Matemáticas	Comprensión de la sociedad	Comprensión de la naturaleza
	PROM	PROM	PROM	PROM
A (bajo)	229	232	231	237
B (medio bajo)	234	235	234	239
C (medio)	253	253	253	256
D (medio alto)	280	282	279	285
E (alto)	301	311	296	311
Promedio nacional	251	253	251	256

Fuente: MINEDUC, Departamento de Estudios y Desarrollo.
 MINEDUC, Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).
 a/ La prueba SIMCE es una evaluación de carácter nacional que se hace a la matrícula total del grado correspondiente (no importando dependencia administrativa), es la misma evaluación para todos los estudiantes y considera tanto preguntas en las que selecciona una alternativa, como así también preguntas con desarrollo.

Cuadro 6.3
**Programa de apoyo escolar: Total de personal requerido
 por ocupaciones a nivel regional (Región Metropolitana). 2006-2010**
(número de empleos)

Tipo de personal requerido	Total en la Región Metropolitana
Profesores (1 por cada centro)	754
Monitores (2 por cada centro)	1.508
Subtotal	2.262
Personal de administración comunal	160
Total de empleos generados	2.422

Fuente: Encuesta CASEN 2000 y estándares del modelo de apoyo escolar.

Cuadro 6.4
**Programa de apoyo escolar: Requerimiento de personal de administración
 a nivel regional (Región Metropolitana). 2006-2010**
(número de empleos)

Cargos de administración comunal	Cantidad requerida por comuna	Cantidad de comunas en pobreza y bajo desempeño escolar	Cargos de administración total en la RM
Profesionales directivos comunales	4	32	128
Administrativos comunales	1	32	32
Totales	5	32	160

Fuente: Encuesta CASEN 2000 y estándares del modelo de apoyo escolar.

b) Desafíos

El rezago educativo o fracaso escolar, se expresa en los niños y niñas en edad escolar que no han terminado sus estudios por problemas de deserción o reprobación y se presenta fundamentalmente en los sectores marginales. Los estudiantes que viven esta situación están expuestos y sometidos a la exclusión social permanente. Una vez fuera del sistema educativo, es muy difícil ingresar de nuevo, lo que tiene un costo social: esto implica que los jóvenes del país no completen un ciclo mínimo de escolaridad que les permita acceder a mejores condiciones laborales y participación del capital cultural, para ellos y sus familias.

Cuando se habla de apoyo escolar y estrategias para abordarlo, es evidente que existe algo que no está funcionando bien en el sistema escolar. Al respecto, los desafíos más inmediatos son el aumento de los años de escolaridad y la transformación del currículum, pues el que se implementa hoy en Chile es de una gran exigencia. La escuela está demandada por la sociedad, por el sistema escolar y por las familias, a generar en los estudiantes un conocimiento que es mucho más complejo que antaño.

Otro de los desafíos básicos es superar la segmentación social que caracteriza a la educación en Chile. El sistema escolar, pese a los esfuerzos, diseño de políticas, provisión de recursos humanos y materiales, se caracteriza por una segmentación creciente. El sector socioeconómico más acomodado obtiene mejores resultados educativos, en tanto que el sector más vulnerable obtiene resultados que no le permiten superar la brecha para alcanzar mejores posibilidades de estudio superior o de inserción laboral. ¿Se puede hablar acaso de una imposibilidad estructural de que esta porción de la población escolar alcance mejores resultados educativos? ¿Existe una relación directamente proporcional entre pobreza y mal rendimiento escolar? ¿Es factible desde el propio sistema escolar generar una nueva forma de abordar esta problemática?

Las respuestas a estas preguntas conllevan nuevos desafíos, los que han sido recogidos, en gran parte, por la reforma al sistema educacional chileno

y que se refieren a la calidad, la equidad y a la participación ciudadana en el proceso educativo.

La calidad involucra dos factores fundamentales: exigencia y apoyo, que se supone deben actuar sinérgicamente de manera de impactar en las comunidades educativas promoviendo mejoras en el servicio y resultados educativos.

La equidad, apunta al establecimiento de condiciones equitativas para todos los participantes del sistema. En el caso de la enseñanza básica, se considerarán como estrategias importantes: la discriminación positiva y la atención a las necesidades educativas especiales. La equidad también será impulsada al interior de los establecimientos educacionales a través de estrategias de apoyo y refuerzo especial a los estudiantes con necesidades educativas especiales (niños y niñas con retraso escolar, talentosos, alumnos integrados).⁴

Finalmente, la participación se refiere a considerar que la tarea educativa es una tarea-país, en la que todos son llamados a participar y formarse constantemente a lo largo de sus vidas. En el proceso educativo debieran combinarse múltiples actores, siendo la familia el eje fundamental.

La inserción del país en un mundo en constante evolución, demanda de los ciudadanos competencias educativas cada vez más sofisticadas, así como también herramientas valóricas que les permitan manejarse y manejar las subjetividades e incertidumbres que plantea la época post moderna. En este contexto, plantear una estrategia que permita abordar estas brechas educativas, ya sea en el sistema educativo, o mediante emprendimientos extra sistema, es un imperativo de carácter económico, social y sobre todo ético.

2. Experiencias de apoyo escolar

La literatura consigna una multitud de conceptos relacionados, tales como apoyo, refuerzo, acompañamiento y soporte escolar, lo que hace necesario definir qué se entenderá por apoyo escolar. En el mismo sentido, se hace

necesario caracterizarlo y hacer las distinciones para complementar una estrategia educativa diferente.

En la perspectiva de esta propuesta, se define apoyo escolar como aquellas acciones de refuerzo, apoyo y acompañamiento, que permiten mejorar los resultados educativos en la población escolar de enseñanza básica con rezago, que colaboren en la tarea de mantener en el sistema educativo a niños y niñas en situación de desventaja socioeconómica, y de ofrecer espacios para la formación humana y de participación social, mediante estrategias recreativas y de uso adecuado del tiempo libre.⁵

El análisis de las experiencias internacionales y nacionales en esta materia, permitirá utilizar los antecedentes respectivos para formular el programa de apoyo escolar propuesto.

a) Experiencias internacionales

El tema se abordó en diferentes países, de acuerdo a las particularidades de cada sociedad, su situación educacional, y el nivel de medidas de protección social que brinda el Estado.

En Suecia no se contempla un sistema de apoyo escolar fuera del contexto de la escuela o liceo. Los alumnos que presentan bajo rendimiento por asignatura, reciben clases de reforzamiento dentro del horario escolar. Existen eso sí, centros juveniles por barrio, donde niños y jóvenes realizan actividades recreativas y culturales fuera del horario de la escuela. No existe articulación con la familia para promover mejoras en el aprendizaje de los alumnos de sectores desaventajados, asumiendo la escuela esta tarea.

En el caso de España, coexisten dos líneas orientadas al apoyo escolar. Una de ellas, lo concibe como una oportunidad de negocio independiente de la escuela. Esta oferta está ligada a pequeñas empresas de carácter privado que complementan la presencia de los padres (incorporados al mundo laboral) en la realización de los deberes. La mayoría de las experiencias encontradas hacen referencia a centros de apoyo escolar para población de enseñanza básica, en algunos casos apoyo a la discapacidad

y en otros soporte en formación de hábitos pedagógicos y acompañamiento en los quehaceres de la escuela.

Estas actividades son una fuente de empleo para muchos profesionales y funcionan mediante el cobro de matrícula y mensualidades que varían en torno al tipo de oferta que se elige. Ninguna de estas iniciativas se concentra en la población escolar más pobre del sistema, siendo su costo bastante elevado (en promedio 7 euros por hora). Por cierto, la efectividad de estas estrategias pedagógicas está limitada por la condición socioeconómica de las familias, lo que afecta principalmente a la población escolar con rezago que pertenece a los sectores menos favorecidos.

La otra línea orientada al apoyo escolar, consiste en desarrollar programas al alero de los ayuntamientos, organizaciones sin fines de lucro de la comunidad, universidades y grupos religiosos destinados a cubrir las necesidades de grupos marginales, inmigrantes y de escasos recursos. Dentro de éstas, se destaca el programa que ejecuta el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales de España. La población objetivo corresponde a jóvenes entre 15 y 19 años con rezago escolar y en muchos casos “recuperados”, es decir, jóvenes desertores que combinan este proceso de recuperación con una formación breve en algún oficio que les permite integrarse al mundo laboral en corto plazo.

En los EE.UU. también se dan ambas modalidades, aunque con énfasis en las actividades de las pequeñas empresas de servicios educacionales, que operan en forma presencial o virtual. Destaca también el modelo de consejería, donde un adulto con educación superior, presta servicios de apoyo escolar por horas en su domicilio, siendo el valor hora de US\$10, aproximadamente.

b) Experiencias nacionales

En el país existe una oferta bastante amplia de instituciones (empresas) que ofrecen apoyo escolar a estudiantes que no tienen ayuda para realizar sus tareas escolares, debido a la inserción de sus padres en el mundo laboral.

En este ámbito, una primera línea de apoyo escolar está conformada por quienes ofrecen asistencia a los estudiantes con discapacidad, pero también a aquéllos cuya condición económica les permite pagar una doble escolaridad (la del colegio al que pertenecen y esta institución alterna). La oferta consiste en ayudar a los estudiantes en la realización de las tareas, formación de hábitos de estudio, reforzamiento en actividades de carácter grupal, adquisición de nuevas estrategias y habilidades del campo de conocimiento.

Una segunda línea de experiencias en esta materia, corresponde a la acción de algunos municipios de la Región Metropolitana, en los que se implementan programas denominados de “apoyo escolar”, orientados a los niños de sectores más desposeídos de las comunas y que consisten en la entrega de una serie de recursos (vestuario y útiles escolares). Aunque este tipo programa es fundamental para que los niños acudan a la escuela en igualdad de condiciones para desarrollar su proceso de aprendizaje, el mismo no incluye actividades o estrategias de apoyo y acompañamiento a estudiantes con rezago, salvo en el caso de los Clubes Escolares de la comuna de Recoleta que realizan efectivamente tareas de apoyo académico.

Una tercera línea de experiencias se ha desarrollado por iniciativa de instituciones religiosas y organismos no gubernamentales. Éstas constituyen un servicio de voluntariado para atender a niños y jóvenes rescatados de la calle, con la finalidad de recuperar el rezago de los estudiantes y ofrecer una capacitación en el ámbito laboral. Además, brindan oportunidades de formación en aspectos valóricos y recreacionales. En este sentido, cabe destacar la experiencia desarrollada por los trabajadores del Hospital Roberto del Río, quienes en un recinto de gimnasio han organizado un sistema de apoyo escolar que atiende a los niños mientras sus padres cumplen turnos en el hospital, ayudándolos con sus tareas y brindándoles espacios de recreación.

Existen también diferentes estrategias encontradas en el seno del Programa Puente, en el que se establece que la condición mínima de inserción para niños entre 9 a 11 años es la adquisición de la lectoescritura. Si ésta no es alcanzada en el tiempo definido por la escuela, el “actor

apoyo familiar” moviliza los recursos necesarios para que esto ocurra. Sin embargo, los medios están limitados por la oferta que existe actualmente. Otras acciones del mismo programa están destinadas al apoyo en recursos materiales para niños y niñas beneficiarios (uniformes, recursos y útiles escolares).

Finalmente, se consigna la estrategia propuesta recientemente por la Subcomisión Educación de la Comisión Bicentenario. En ésta, se promueve la formación de profesores o paradocentes y especialistas en apoyar a adolescentes de alta vulnerabilidad social y en riesgo de deserción escolar. Con base en la experiencia internacional, en la estrategia se considera que el área de apoyo escolar es un sector atractivo para desarrollar diversos emprendimientos o negocios, tales como los centros de formación de profesionales y animación cultural, centros de recreación y servicios de apoyo escolar a domicilio, asistencia escolar por *Internet*, Centros de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y de educación para el ocio.

3. Propuesta: Formación de centros de apoyo escolar y generación de empleo

La propuesta consiste en crear centros de intervención socioeducativa para niños y niñas con necesidades individuales y favorecer la promoción e integración personal de los beneficiarios desde sus ámbitos personales, sociales y escolares, mediante un proceso organizado, dinámico y en constante evaluación del desarrollo de sus capacidades. Estos centros deben ser de carácter amplio e integrador, con visión de proceso y deben ajustarse a las condicionantes educativas y socioculturales de la población beneficiaria. La formulación de la propuesta incluye el diseño de un modelo de apoyo escolar, sus modalidades de funcionamiento y coordinación y la cobertura de sus acciones.

a) El modelo de apoyo escolar

Para especificar el modelo utilizado se contemplaron los siguientes aspectos: orientaciones generales, estrategias pedagógicas, habilidades a ser desarrolladas, así como la aplicación de metodologías y técnicas educativas.

En cuanto a las orientaciones generales del modelo se propone que la intervención socioeducativa cumpla con los siguientes requisitos:

- Considerar la pobreza como situación multifactorial, siendo necesario abordar el trabajo con niños y niñas, tanto en aspectos de recursos materiales para el estudio, como de apoyo afectivo y reinserción social.
- Integrar al destinatario, su familia o redes, la escuela de origen y su comunidad, tanto la inmediata como la comunal.
- Intervenir de manera adecuada a las realidades locales y de acuerdo a las necesidades de cada comunidad, distinguiendo entre las necesidades urbanas y rurales, de etnias y climáticas.
- Orientarse al desempeño escolar, hábitos de estudio y educación para el uso del tiempo libre y participación ciudadana, en modalidad de atención directa a cargo de personal habilitado.
- Articularse con el ámbito local, comunal y con programas sectoriales ya existentes, a fin de optimizar el uso de recursos e información ya sistematizada.
- Generar empleos dignos a las personas que ocupen los cargos; esto implica remuneración acorde a la tarea, leyes sociales y estabilidad laboral. Además se contempla abrir espacios de participación a voluntarios que contribuyan solidariamente con el desarrollo del modelo.
- Considerar dos modalidades de implementación del apoyo escolar: una dependiente directamente de los municipios y otra gestionada por entidades del tercer sector, que abran las puertas al emprendimiento de la sociedad civil organizada en temas educacionales.
- Formar “centros de apoyo escolar” vinculados a la municipalidad o gobierno local que permitan la atención de la población escolar con mayor rezago educativo.

Las estrategias pedagógicas se promoverán a través de los centros de apoyo escolar y tendrán como objetivo el mejoramiento y valoración del proceso de aprendizaje más que a los resultados del mismo. Al respecto, se privilegia resolver la exclusión más que el rezago, potenciando la motivación intrínseca de los alumnos mediante:

- Los contenidos que se abordarán son las habilidades instrumentales básicas que permiten la integración escolar.
- Los programas y alternativas de intervención han de ser el resultado de investigaciones que permitan establecer, desde lo pedagógico, cuáles son los requerimientos, intereses y motivaciones de los niños en relación con el desempeño y participación escolares.
- Un modelo de apoyo escolar que opere no sólo desde el punto de vista de las carencias de los niños y niñas, sino que considerando sus potencialidades y capacidades. Es importante utilizar un enfoque propositivo para evaluar la capacidad de los niños. Así, los centros podrán ser considerados como instrumentos de apoyo para el éxito, y no para los “perdedores” como se cataloga actualmente a los alumnos en programas diferenciales.
- Una modificación del lenguaje, por ejemplo, en el discurso público. Se debería hablar de “alumnos con necesidades individuales”, en lugar de “alumnos con retraso, mal desempeño o rezago”.

En el modelo se propone el desarrollo de habilidades específicas, tales como:

- Hábitos de trabajo y técnicas de estudio. Estrategias cognitivas que favorecen el aprendizaje.
- Habilidades personales y sociales. Desarrollo de la autoestima, perseverancia, control de impulsos, capacidad de trabajar en equipo, sentido de pertenencia.
- Desarrollo de habilidades cognitivas escolares. Manejo instrumental básico: lectura, escritura y matemáticas. Refuerzo en las materias más deficitarias de acuerdo al nivel de estudios.

En materia de metodologías y técnicas de enseñanza, en el modelo se concibe un acompañamiento, que esté orientado a técnicas de educación popular, con vinculación de los procesos y contenidos con la vivencia cotidiana de los niños. Al respecto:

- El grupo será la unidad de trabajo y fuente de motivación, aún cuando se requiera situaciones de atención personalizada adaptada a las necesidades individuales. El acento estará puesto en el proceso más

que en los resultados, potenciándose la perseverancia y constancia tanto como los resultados del proceso.

- La comunicación e interacción estará situada en un modelo horizontal, abierto y flexible a los elementos surgidos de la misma. Se favorecerán experiencias donde los alumnos descubran los beneficios de aprender y desarrollar tareas exitosas.
- Se entenderá el error como un estímulo para el aprendizaje más que como un fracaso.

b) Modalidad de funcionamiento y coordinación

En el modelo se prevé la constitución de equipos de trabajo tanto a nivel comunal, como de los propios centros de apoyo escolar, la creación de mecanismos de coordinación, el desarrollo de un programa de actividades durante el año, así como las instalaciones físicas y costos de funcionamiento de un centro escolar tipo. Para esto, se requiere contar con los siguientes recursos humanos.

A nivel de cada comuna se contempla un equipo coordinador que incluya:

- Profesional coordinador del programa
- Un trabajador(a) social
- Un sicólogo(a) educacional
- Un pedagogo(a) especialista en metodologías activo participativas
- Un cargo administrativo (secretario(a)).

A nivel de cada centro de apoyo escolar se requiere de:

- Un educador(a) por 25 niños y niñas
- Dos monitores de apoyo por cada grupo de 25 niñas y niños
- De acuerdo a los horarios de atención, los cargos docentes y paradocentes son de media jornada e incluyen honorarios y leyes sociales.

A nivel de cada comuna atendida se crearían cinco cargos de coordinación y apoyo multiprofesional.

La coordinación se establecerá por dos vías:

- Interna: entre el equipo del centro (profesores y equipo de apoyo) y los alumnos. Entre los miembros del equipo coordinador del modelo en el ámbito comunal.
- Externa: con las escuelas de origen de los alumnos, profesores jefes y UTP. Con recursos sociales del entorno, con los servicios comunales y las familias de los beneficiarios.

Se propone que el cronograma de actividades sea realizado en cuatro etapas durante el año. La primera etapa corresponde a marzo, la segunda se llevará a cabo entre abril y julio, la tercera se desarrollará entre agosto y noviembre y la etapa final será en diciembre. El horario de funcionamiento de los centros de apoyo escolar sería de Lunes a Viernes de 16:30 a 20:00 hrs., considerando que la mayoría de los escolares básicos ya cuenta con jornada escolar extendida en sus escuelas, y el día Sábado de 10:00 a 13:00 hrs.

En cuanto a instalaciones físicas y costos de la operación de los centros, por una parte se propone trabajar en inmuebles facilitados por municipalidades, idealmente en comodato, sedes de unidades vecinales, centros de madres, salas de escuelas municipalizadas u otras instituciones según la realidad de la localidad. Por la otra, se estima que el costo mensual de operaciones de un centro de apoyo escolar que atienda a 25 alumnos, alcanzaría a \$600.000, lo que significaría un gasto de \$24.000 por alumno al mes.

c) Cobertura

Para estimar la cobertura del programa de apoyo escolar a alumnos de escasos recursos se procedió a efectuar un primer cálculo a nivel comunal con datos de la Región Metropolitana (RM). Para esto se combinaron los datos de la Encuesta CASEN sobre población en condiciones de pobreza⁶ y la información sobre los alumnos que obtuvieron un puntaje bajo el promedio (250 puntos) en la prueba SIMCE del año 2004. Mediante este procedimiento, se pudo calcular el número de alumnos que pertenece a

hogares pobres y que al mismo tiempo tiene un bajo rendimiento escolar,⁷ constituyéndose este dato en una primera estimación del tamaño de la población objetivo del programa de apoyo escolar en el caso de la Región Metropolitana.

Las cifras permitieron detectar 32 comunas en la Región Metropolitana, con una población total de 3.5 millones de personas y una extensión de la pobreza superior al promedio. El total de alumnos pertenecientes a los hogares de menores recursos alcanzó a 498.300 en el año 2004 y de éstos, 319.100 (64%) tuvo un desempeño no satisfactorio en la prueba SIMCE.⁸

Sin embargo, el número de estudiantes con bajo desempeño escolar (319.100) debería ser modificado considerando indicadores que caractericen a la población beneficiaria. Al respecto, las cifras internacionales indican que hay un 59% de niños con fracaso escolar debido a causas externas a ellos, o no relacionadas con su disposición física al aprendizaje. Si se piensa que ese porcentaje es similar en Chile, el apoyo escolar debiera estar focalizado precisamente en el grupo de alumnos, que escapa a la atención de las escuelas de lenguaje y otras intervenciones sicológicas.

En estas condiciones, 188.300 alumnos, un 38% del total de los niños y niñas pertenecientes a hogares pobres, y que corresponden a aquéllos sin problemas de aprendizaje o trastornos de la atención y sin presencia de factores intelectuales, podrían participar en los centros de apoyo escolar.⁹

Considerando, por ejemplo, que en los últimos seis años se aspiró a cubrir 120.000 cupos de educación parvularia en el país, pensar que el apoyo escolar abarque 188.300 niñas y niños solamente en la Región Metropolitana entre 2006 y 2010, resulta impensable por los costos implicados, más aún cuando este modelo de apoyo escolar tiene como factor de éxito la tutoría personalizada.

A nivel nacional los datos de la Encuesta CASEN muestran que hay 818.700 niños entre 6 y 14 años que pertenecen a hogares de ingresos bajos en el país, siendo la gran mayoría alumnos de la educación básica. En este

ámbito, un escenario sería que el programa de apoyo escolar incluya un 38% de ellos, es decir, a 311.100 niñas y niños. Como esta meta queda fuera de las posibilidades por las causas indicadas, se propone trabajar con un escenario más realista, en el que el programa incluya a un 10% de la población estudiantil de este estrato, vale decir, a 82.000 niños y niñas que pertenecen a hogares de menores recursos durante el período 2006-2010.

d) Estimación de los puestos de trabajo generados

Para estimar los nuevos empleos que generaría el programa de apoyo escolar propuesto, se consideró inicialmente el caso de la Región Metropolitana, dada la calidad de la información disponible. La cobertura del programa alcanzaría a 18.800 niños y niñas, que corresponden al 10% de los alumnos que tienen rezago escolar (188.800) y que pertenecen a hogares de ingresos bajos.

Considerando además, que cada unidad de enseñanza tiene capacidad para atender a 25 niños se debería instalar 750 centros para cubrir a la población objetivo indicada. Adicionalmente y dado que sería necesario contar con una unidad administrativa y de coordinación por comuna, se requerirían 32 de estas unidades a nivel regional (cuadro 6.3).

De acuerdo a las cifras mencionadas, el programa de apoyo escolar podría generar 2.422 puestos de trabajo. De estos empleos 160 corresponden a personal de administración y 2.262 a personal docente (profesores y monitores) en 754 centros de apoyo escolar, que beneficien a 18.800 niñas y niños de escasos recursos de la Región Metropolitana. Al respecto, cabe destacar que una parte significativa de los nuevos empleos (62.2%) corresponde a monitores, lo que representa nuevas oportunidades de trabajo para los jóvenes en la Región Metropolitana.

A nivel nacional, se consideró una población beneficiaria a 82.000 niñas y niños, que pertenece a las comunas con mayor porcentaje de población en hogares de ingresos bajos. El programa de apoyo escolar necesitaría de 5.100 nuevos empleos, de los cuales cerca de 3.200 corresponderían a puestos de trabajo para monitores.

NOTAS

¹ La población escolar de un país constituye la base sobre la que se sustentará el desarrollo económico, social y personal de futuras generaciones. Este desarrollo futuro, estará marcado en buena medida por el nivel de éxito que se logre en la educación.

² Discurso del Ministro de Educación de Chile Sr. Sergio Bitar en el Cuarto Congreso de Educación Pública de Liceos Humanísticos-Científicos, noviembre 2003.

³ Corresponde a los hogares cuyo ingreso per cápita alcanza hasta un 60% del ingreso per cápita mediano. Representan un 26.4% de la población total del país e incluyen a 924.000 niños y niñas entre 6 y 14 años y a 752.000 jóvenes entre 15 y 24 años.

⁴ Consultar <http://www.mineduc.cl>, sobre reforma educacional chilena.

⁵ De modo colateral, la mejora de las condiciones educativas y atención a las disposiciones de aprendizaje reales de los estudiantes que forman parte de la intervención, permitirá mejorar el clima en el aula, generando para ellos un mejor aprovechamiento de los espacios de enseñanza que organiza la escuela.

⁶ Para estimar la extensión de la pobreza en cada comuna de la RM para el año 2004, se utilizó los porcentajes de la Encuesta CASEN 2000.

⁷ Para la estimación de “bajo” 250 se ha utilizado un promedio simple de las cuatro pruebas por escuela, esto es, lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales.

⁸ Las cifras de la RM pueden ser consultadas en Palma y Contreras (2005).

⁹ El número de beneficiarios potenciales del programa (188.300) corresponde a un 59% del total de alumnos pertenecientes a hogares pobres y que además tiene un bajo puntaje en la prueba SIMCE (319.100).

C. ALFABETIZACIÓN DIGITAL*

Existe consenso a nivel nacional e internacional en que la Alfabetización Digital (AD) constituye una condición indispensable para la cabal incorporación de las personas a la Sociedad de la Información.¹ Por lo anterior, alfabetizar digitalmente a amplios sectores de la población ha sido visto por diversos países, bloques económicos y organizaciones sociales, como una cuestión central para el incremento del capital humano.

Tal incremento ha impactado positivamente en el desarrollo de actividades en ámbitos tales como “e-gobierno”, “e-salud” y el comercio electrónico, lo cual ha tenido como correlato un positivo incremento de los índices de competitividad en el marco de una economía abierta (Telefónica, 2005). En este contexto, es natural concluir que alfabetización digital, empleabilidad y generación de riqueza deberían estar estrecha y necesariamente vinculados en el diseño de una estrategia de desarrollo orientada al éxito.

En la perspectiva descrita, el proceso de alfabetización digital chileno no puede ser visto exclusivamente como un programa formativo destinado a desarrollar sujetos hábiles en el uso básico, tanto del computador como de los servicios asociados a la *Internet* (Grupo de Acción Digital, 2004). Tal como lo propone la Campaña Nacional de Alfabetización Digital (MINEDUC, 2003), se debe avanzar desde el desarrollo de competencias básicas en Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) que permitan a las personas habilitadas vincular, de forma virtuosa, sus nuevas habilidades con las posibilidades de empleabilidad que este dominio de nuevas competencias genera (Rifkin, 2000).

De lo contrario, se tiende a homologar el proceso de alfabetización digital con un programa destinado al uso del computador, sin considerar la variante de impacto económico que tal dominio de competencias puede tener a nivel de generación de nuevos empleos, absorción laboral de sujetos desempleados o como aliciente para impulsar procesos de movilidad laboral.

* Texto elaborado por Daniela Vergara en colaboración con Rodrigo Garrido.

1. Alfabetización digital y empleabilidad

En esta sección se abordarán dos cuestiones centrales, relacionadas con los temas de alfabetización digital y empleabilidad. La primera dará cuenta de los elementos conceptuales que permiten avanzar hacia una definición de lo que debe entenderse por alfabetización digital. En este contexto, se enfatizará la importancia del valor socioeconómico de las competencias asociadas al proceso de alfabetización digital.

a) Alfabetización digital

La definición de alfabetización digital (AD) a la que se adscribe esta propuesta, se funda en aquella planteada por Glistter (1997). Dicho autor considera que este proceso formativo (*Digital Literacy*) corresponde a la habilidad para entender la información, más allá de la capacidad de usar el computador, siendo lo más importante el hecho de analizar e integrar la mencionada información teniendo presente los diferentes formatos que ofrece el computador.

Hoy no basta con saber leer y escribir para decodificar los signos o comprender un mensaje. En la Sociedad de la Información los formatos en que se presentan los datos difieren significativamente respecto al tradicional escrito. En este punto, Glistter hace referencia a tres tipos de formatos: primero, lo multimedial;² segundo, aquellos formatos derivados de *Internet*, por ejemplo: la elaboración de un documento vía la participación en un *news-group* o *chat*; y tercero, lo hipertextual, es decir, la posibilidad de usar enlaces para vincular una determinada información con otros contenidos de mayor profundidad u otros servicios como impresión del texto o envío del documento vía e-mail.

b) Empleabilidad

La mencionada alfabetización tiene una gran importancia socioeconómica en la Sociedad de la Información, aún cuando la existencia de una brecha de habilidades no es un fenómeno nuevo en el campo de la mano de obra (Gilbert, 2004). Sin embargo, el actual contexto de globalización de las

economías, requiere que tal brecha sea abordada de forma urgente. Es así como el mismo autor, analizando el reporte del Grupo de Monitoreo de Habilidades TIC (organismo dependiente de la Comisión Europea), señala que hay dos consideraciones que complican la situación de aquellas economías cuyos trabajadores no cuentan con competencias de Alfabetización Digital. Primero, la brecha TIC amplía la división social al interior del sector de los trabajadores, y segundo, la asimetría existente entre tecnología de punta al interior de las empresas y trabajadores sin habilidades TIC, representa una barrera para la productividad, generando un perjuicio importante en el nivel de competitividad de las empresas que exhiben esta asimetría.

Coincidiendo con el planteamiento proveniente de la Comisión Europea, Miller (1998) señala que si bien hoy en día los requerimientos y habilidades laborales varían de un lugar de trabajo a otro, la incorporación de la tecnología así como la reorganización del trabajo han transformado e incrementado las demandas de alfabetización en muchas ocupaciones, especialmente en los ámbitos de los negocios, donde las naciones en vías de desarrollo requieren competir en la economía global. Según este autor, una de las implicancias de estos cambios de habilidades es que se ha producido una cada vez mayor polarización social, entre aquéllos que cuentan con competencias TIC y quienes no poseen estas habilidades, la que se expresa en diferencias de remuneración y de *status* al interior del sector trabajador.

En Brunner (2000) se cita un documento del Ministerio de Trabajo de los EE.UU.,³ en el que se señala que para ser un trabajador efectivo en este nuevo estadio societal, los trabajadores deben estar en condiciones de utilizar productivamente una serie de habilidades. Entre ellas, se encuentran las habilidades denominadas de información, que están vinculadas con las que se ha señalado como propias de los procesos de alfabetización digital.

Según el mismo autor, las competencias de información, son aquéllas que facultan a los trabajadores para adquirir y evaluar información, organizar y mantener archivos, interpretar y comunicar, así como usar computadores para procesar información.

A partir del análisis de lo expuesto por Brunner (2000), Gilbert (2004) y Glister (1997) es posible afirmar que para el desarrollo efectivo de un trabajador en la Sociedad de la Información, se requiere avanzar en una formación integral de los sujetos, que considere el desarrollo de diversas competencias tanto cognitivas como sociales, por ejemplo, aquéllas que permiten el relacionarse con otros (trabajo en la red), redactar de manera adecuada o decodificar información gráfica (Gardner, 1993) y donde la alfabetización digital opere como un elemento transversal del proceso formativo.

De acuerdo a la premisa de la formación integral, es necesario considerar en los diseños pedagógicos la amplia gama de inteligencias que poseen los potenciales sujetos a ser formados como ciudadanos de la Sociedad de la Información, con el objetivo de generar las oportunidades formativas que maximicen las posibilidades de éxito de estos procesos pedagógicos.

Por lo anterior, avanzar en la dirección de una alfabetización digital que fortalezca el acceso a oportunidades laborales en los sujetos habilitados, requiere asumir la tarea de un desarrollo de competencias en el sujeto, más allá del solo dominio del PC y de *Internet*. Reconocer aquello, traslada el eje de la discusión desde el uso del *hardware* y *software* a la formación del sujeto en cuanto individuo informacional, es decir, aquel actor social capaz de desempeñarse con eficiencia y de forma eficaz, en una sociedad donde la información ha sustituido a la mano de obra como factor determinante en el modelo de desarrollo (Castells 1999 y 1995).

Considerando el mencionado cambio de eje y siguiendo a Brunner y Elacqua (2003) en su Informe de Capital Humano en Chile, las tareas asociadas a la generación de efectivos procesos de alfabetización digital, en cuanto herramientas para aportar a la dinamización de la economía nacional, deben contemplar la realización de cambios profundos en lo referido al currículum de este proceso formativo, incorporando objetivos destinados a generar habilidades vinculadas con los procesos de selección, análisis y procesamiento de información, lo anterior, tratándose de habilidades de sujetos que participan de una economía basada en la información y en el

acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (Rifkin, 2000). Cabe señalar, que precisamente este ámbito de competencias, junto a las propias de la lectoescritura, han sido citadas por diversos autores como un aspecto altamente deficitario en la formación educacional de los chilenos (ACTI, 2005; OCDE, 2000).

Lo expuesto permite dibujar un panorama en el cual se hace imprescindible fortalecer consensos para una aproximación realista a la Sociedad de la Información en Chile, fomentando los procesos de alfabetización digital (AD), sobre la base de la estrecha relación existente entre competencias TIC y generación de nuevos empleos. Por lo tanto, deben desarrollarse estrategias que fortalezcan los actuales procesos de alfabetización digital en que se encuentra involucrado el gobierno. De lo contrario, este cambio cognitivo sólo tendrá un mínimo efecto en las posibilidades de crecimiento económico de los sectores vinculados a estos procesos formativos.

2. Situación y desafíos de la alfabetización digital en Chile

La mejor forma de ilustrar el estado actual de la AD en Chile, es examinar los alcances e impactos que ha tenido la Campaña Nacional de Alfabetización Digital iniciada en el año 2002.

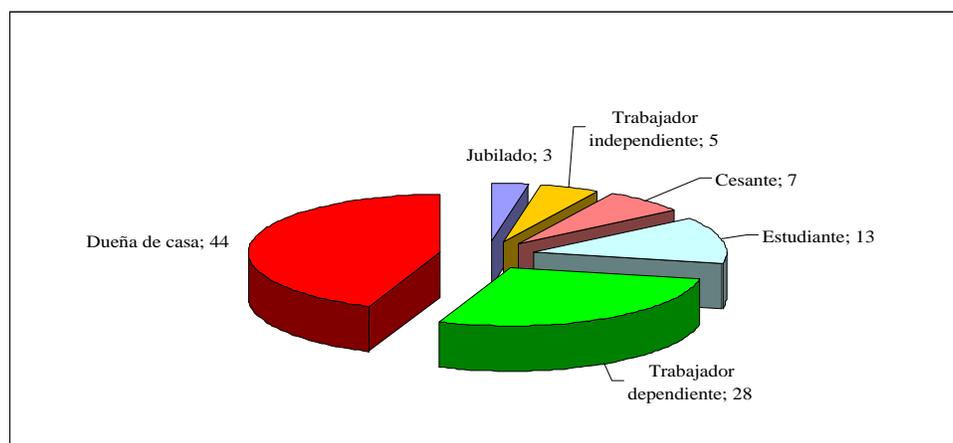
La campaña se basa en un proceso de capacitación que contempla 18 horas en total, distribuidas en sesiones de dos a tres horas cada una. Los materiales, proporcionados por el Ministerio de Educación, incluyen un manual para la persona que se capacita (Manual de Alfabetización Digital), así como un manual para el capacitador, quien es un actor educativo fundamental para la concreción exitosa del proceso de aprendizaje. Complementariamente, se entrega a cada capacitador un *software* de inducción al manejo del computador, procesador de texto e *Internet*, denominado “El Marinero”, el que es instalado en los equipos con los cuales interactuarán las personas a capacitar y que constituyen una primera aproximación de los usuarios a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).⁴ El compromiso de la Campaña era el logro de 500.000 personas alfabetizadas digitalmente en el año 2005.

Los datos muestran que la mencionada meta sería alcanzada en 2005 (cuadro 6.5), teniendo en consideración que durante el mes de marzo de ese año ya se había logrado alfabetizar a 404.432 personas, con lo que se alcanzó una cobertura del 73.5% de la población objetivo (Valdivia y Soto, 2005).

Con base en los resultados de la Campaña, es posible concluir que esta iniciativa para extender el uso de las TIC, ha operado como un verdadero programa de “inclusión digital”,⁵ al posibilitar la incorporación de vastos sectores de la población al uso de las herramientas propias de la Sociedad de la Información (Valdivia y Soto, 2005).

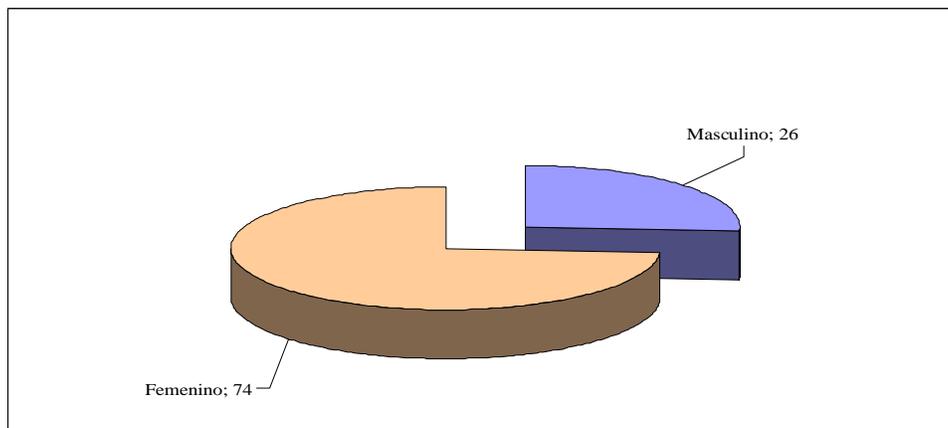
Esa afirmación puede ser corroborada a partir de los datos proporcionados por la Campaña de Alfabetización los que permiten analizar, tanto los perfiles de los sujetos alfabetizados digitalmente (gráfico 6.5), como la distribución por sexo de los participantes en el proceso formativo digital (gráfico 6.6).

Gráfico 6.5
Perfil de las personas alfabetizadas digitalmente. 2002-2005
(porcentajes)



Fuente: Gerencia de la Campaña Nacional de Alfabetización Digital.

Gráfico 6.6
Distribución de las personas alfabetizadas digitalmente por sexo. 2002-2005
(porcentajes)



Fuente: Gerencia de la Campaña Nacional de Alfabetización Digital.

Si bien a partir de los resultados de la Campaña de Alfabetización es posible hablar del éxito de la iniciativa en cuanto al cumplimiento de metas formativas, surgen temas que deberían ser considerados en esta iniciativa nacional. Estos son la “fidelización” de los sujetos alfabetizados digitalmente y el núcleo “formación–empleabilidad”. En estos ámbitos, se requiere generar estrategias que permitan acercar la oferta de servicios de gobierno electrónico a las comunidades alfabetizadas digitalmente, con el doble propósito de evitar el analfabetismo digital por desuso y de fomentar el uso de las competencias TIC logradas. De esta forma se estará incentivando la utilización de los trámites que se encuentran en línea, así como el reconocimiento y uso de la red como espacio para la producción de contenidos.

Las instituciones involucradas en la implementación de la Campaña de Alfabetización, pertenecen tanto al sector público, como al privado (cuadro 6.6). Al respecto, resulta conveniente señalar, que aún cuando existen diferencias entre las diversas iniciativas en lo referido a la cobertura de alfabetización (nacional/regional), acceso a equipamiento

Cuadro 6.5
Avance de Ejecución de la Campaña Nacional de Alfabetización Digital. 2002- 2005
(número de personas)

Iniciativas	Años				Total
	2002	2003	2004	2005 ^{a/}	
Enlaces	15.911	36.192	80.334	3.445	135.882
Biblioredes	7.896	67.651	53.720	-	129.267
Sence	-	7.224	41.717	-	48.941
F. Vida Rural	-	-	62.156	-	62.156
INJUV	-	-	12.983	-	12.983
FOSIS/SERCOTEC	-	-	8.225	-	8.225
INP	-	2.962	4.016	-	6.978
Total	23.807	114.029	271.239	-	404.432

Fuente: Gerencia de la Campaña Nacional de Alfabetización Digital.
a/ Hasta el mes de marzo de ese año.

Cuadro 6.6
**Instituciones participantes en la Campaña Nacional de Alfabetización Digital.
2002-2005**

Instituciones	
Públicas	Privadas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Enlaces abiertos a la comunidad 2. Biblioredes 3. Sence (sence) 4. Serotec/Fosis 5. INJUV/INP 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fundación de Vida Rural 2. El Encuentro 3. Fundación para la Superación de la Pobreza 4. Maule Activa Red de Información Comunitaria de la Araucanía

Fuente: Gerencia de la Campaña Nacional de Alfabetización Digital.

informático, certificación, currículum y metodología de enseñanza, todas las instituciones orientan sus esfuerzos al desarrollo de competencias básicas en el uso de recursos informáticos, es decir, uso del procesador de texto, manejo de correo electrónico y utilización del servicio web (Valdivia y Soto, 2005).

En lo referido al ámbito “formación–empleabilidad”, se hace necesario implementar procesos de capacitación de segundo orden, conducentes al logro de niveles superiores de competencias TIC en sectores específicos de la economía. De este modo, el dominio de las competencias asociadas a estos servicios permitirá a las personas competentes, participar de las oportunidades de empleo que se crearán, como resultado de la Sociedad de la Información, así como a las personas habilitadas incorporarse a la fuerza de trabajo.

En este marco, el desafío del país es poner en movimiento todas estas instituciones, de modo que se potencien y permitan cumplir el gran desafío de darle poder a cada persona, porque quien participa y termina el proceso de alfabetización tiene más seguridad en sí mismo (Lagos, 2003).

3. Experiencias internacionales y nacionales

Existe un gran interés a nivel internacional por incrementar los niveles de competencia TIC en la población, la que es percibida tanto por los gobiernos como por los organismos internacionales como un factor que aporta al desarrollo. De allí el interés, por ejemplo, del PNUD por analizar y evaluar los procesos de alfabetización digital en países con disímil Índice de Desarrollo Humano (IDH).

En este contexto, Chile es considerado un país con un “IDH Alto”⁶ (PNUD, 2004), exhibiendo además un buen nivel en materia tanto de e-gobierno (Naciones Unidas, 2004), como de preparación para la Sociedad de la Información⁷ (*Economist Intelligence Unit*, 2005). En lo que sigue, se presentan interesantes experiencias de alfabetización digital desarrolladas en diversos países, así como en Chile.

a) Experiencias internacionales

En Argentina, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología es la institución promotora de la Estrategia de Alfabetización Digital. Este es un programa de carácter nacional a ser desarrollado en el período 2004-2006 y tiene como meta el utilizar las Tecnologías de Información y Comunicación para ayudar en la solución de los problemas prioritarios de la educación y de la formación laboral argentina.⁸

En el ámbito formativo se considera la capacitación a docentes y directivos escolares, formador de formadores, desempleados, subempleados y jóvenes que han desertado del sistema escolar.

En India el promotor de la estrategia de alfabetización digital es el gobierno, a través del programa *Swift Jyoti for Women*. Éste es un programa de capacitación para mujeres, enmarcado en la Jornada Mundial de Alfabetización de Mujeres en el uso de TIC. Este proceso comenzó en diciembre del 2002 y continúa vigente.

Las metas del programa son capacitar a 100.000 mujeres en usos básicos de TIC. Considera un curso de diez horas de capacitación, en el cual se abordan los siguientes tópicos: Uso básico de PC, *Internet*: correo electrónico y “www”, procesador de texto, *power point* y *excel*. Al término del curso las alumnas reciben una clave para acceder al sitio web que da soporte a los cursos, de manera de utilizar los recursos que se encuentran en él. Asociado al curso existe un proceso de certificación de competencias.

En los EE.UU. los promotores de la estrategia de alfabetización digital son: los *Community Technology Centers* (CTC-Net), el *USA Department of Education* y la organización *Computer Literacy USA* (CL-USA).

En cuanto a la labor del CTC-Net y el *USA Department of Education*, se verifica que existen poco más de 1.000 organizaciones en diversas partes del mundo, asociadas al programa de acceso universal y competencias TIC coordinado desde CTC-Net. El programa considera la formación de Centros Tecnológicos Comunitarios amparados en diversas organizaciones:

escuelas, bibliotecas, ONGs, clubes juveniles, centros comunitarios, etc. En éstos se implementa una estrategia destinada a asegurar el acceso a los PC e *Internet*, al tiempo que desde CTC se entregan recursos pedagógicos (manuales de capacitación) destinados a generar aprendizajes en el uso de recursos informáticos, para aquéllos que acceden a los centros.

Además, la organización CTC-Net ha formado una red especial de 515 centros en los EE.UU., los que cuentan con el apoyo directo del Departamento de Educación de los Estados Unidos de Norteamérica, lo que les permite contar con recursos económicos que aseguran tecnología y capacitación *plus* para estos centros.

La iniciativa CL-USA tiene como objetivo alfabetizar en el uso de recursos informáticos, dotando de conocimientos y habilidades para utilizar de manera efectiva el PC e *Internet*, a la población adulta de los EE.UU. Posee una estrategia de capacitación que incluye tres niveles: alfabetización, capacitación, especialización y cuenta con un *test on line*, para chequeo de competencias TIC.

Finalmente, en los países de la Unión Europea (UE), el Comisionado para la Sociedad de la Información es el responsable de promover la estrategia de alfabetización digital.⁹ El proceso de alfabetización digital de las comunidades pertenecientes a la UE, se ha implementado dando acceso a cursos de capacitación *on-line*, a los trabajadores desde sus respectivos trabajos. Se espera que los establecimientos educacionales también accederán a estos programas mediante el uso de los recursos informáticos, aún cuando todavía no se explicita como política oficial.

En seguimiento a la declaración "*Towards a knowledge-based Europe*", la Unión Europea dió inicio en el año 2003, a la creación de programas de capacitación en el uso de TIC para la población de la tercera edad, en la perspectiva de que los adultos mayores se integren a los empleos relacionados con la Sociedad del Conocimiento.

A nivel internacional, las empresas también han llevado a cabo iniciativas orientadas a incrementar las habilidades de los actuales y futuros trabajadores,

a objeto de formarlos con mayores competencias que redunden en un mejor desempeño laboral. Por ejemplo, la División de Educación de Microsoft ha impulsado diversas iniciativas destinadas a la elaboración de herramientas que aporten al desarrollo de habilidades para el aprendizaje de los sujetos. Es así como a través de proyectos se espera integrar las denominadas herramientas para el siglo XXI, es decir: computadoras, *software*, redes y herramientas multimediales con las habilidades de aprendizaje que requieran los sujetos: de comunicación/información, de pensamiento y resolución de problemas, así como habilidades referidas a la autonomía y relaciones interpersonales (Carew, 2003).

b) Experiencias nacionales

El desarrollo de competencias TIC en la población ha estado presente en diversas iniciativas destinadas al desarrollo digital en Chile (Ministerio de Economía, 1999; Grupo de Acción Digital, 2004).

El ejemplo más reciente es la Agenda Digital 2004–2006, en cuyo plan de acción se hace referencia explícita al eje “Educación–Capacitación” y a tres medidas vinculadas con los procesos de alfabetización digital. Éstas se refieren, en primer lugar, a la mencionada Campaña de Alfabetización Digital para 500.000 personas, en segundo lugar, a la capacitación de 400.000 personas por año en temas TIC y finalmente a la certificación ICDL¹⁰ para 40.000 personas, entre las que se incluyen microempresarios (Grupo de Acción Digital, 2004).

Con el propósito de concretar las medidas referidas a alfabetización digital, el gobierno ha implementado una iniciativa de carácter transversal (público/privado e interministerial), desde el Ministerio de Educación, organismo a cargo de la coordinación de las diferentes instituciones que impulsan procesos de formación básica en el uso de TIC a lo largo del país. La misión específica es masificar el aprendizaje y uso efectivo de TIC entre las personas de los grupos con mayor riesgo de “exclusión digital” en Chile. El objetivo es contribuir a la mejoría de su desarrollo individual y social, mediante su incorporación paulatina y consciente a la Sociedad de la Información (Valdivia y Soto 2004 y 2005).

4. Un programa de alfabetización digital para los sectores sociales vulnerables

Este programa de alfabetización digital es parte de los nuevos servicios que participarán de la economía social. Su objetivo es el desarrollo de un proceso de empleabilidad para sectores de la sociedad que son reconocidos como altamente vulnerables. En este sentido, el eje de esta propuesta es la creación de empleos dignos, con condiciones laborales justas y en actividades de servicios sociales que permitan mejorar la calidad de vida de las personas.

a) Empleabilidad directa e indirecta

Se entenderá por empleabilidad directa a la asociada a temas propios del uso de las TIC (soporte técnico o administrador de un punto de acceso). Por su parte, la empleabilidad indirecta hace referencia a aquellos empleos que se vinculan con las nuevas áreas de servicios sociales, incorporando en éstas las competencias derivadas de la alfabetización digital, cuestión que les permite fortalecer y/o ampliar sus posibilidades de desempeño laboral. A continuación se muestra algunas oportunidades de empleabilidad asociadas a la alfabetización digital y las posibilidades de empleo vinculadas a cada una de éstas (cuadro 6.7).

En esta propuesta se considera exclusivamente los empleos asociados a la empleabilidad directa, es decir todas aquellas actividades en que ella se encuentra asociada centralmente a las competencias de alfabetización digital logradas por los sujetos.

Como es posible desprender de la información proporcionada (cuadro 6.7) existe una serie de empleos asociados a la empleabilidad directa. Sin embargo, sería interesante explorar los potenciales empleos asociados a la modalidad indirecta, por cuanto es posible suponer que el logro de competencias TIC permite a las personas mejorar su desempeño laboral y, por tanto, acceder a los empleos generados por los nuevos servicios sociales. De esta forma, se incrementarían sustancialmente los porcentajes de empleabilidad asociados a la alfabetización digital.

Cuadro 6.7
Alfabetización digital: oportunidades de empleabilidad directa e indirecta

Componentes de la cadena de valor ¹¹	Empleabilidad directa	Empleabilidad indirecta
Formación	1. Monitor de capacitación 2. Desarrollo de recursos	1. Capacitador pertinente a los nuevos sectores sociales
Acceso universal	1. Administrador de puntos de acceso 2. Ayudante 3. Soporte técnico	1. Puntos de acceso en el hogar (Modelo <i>Cybercafé</i>) 2. Soporte al hogar
Empleabilidad	1. Contratación de mano de obra con especialidad 2. Servicio de trabajadores independientes	

Fuente: Elaboración de los autores.

Cuadro 6.8
Programa de Alfabetización Digital. Los componentes “acceso y empleo” por tipo de comunas

Comunas		Lugares de acceso	Total lugares	Personas empleadas/lugar de acceso disponible	Empleo directo/mes
Comunas tipo I	9	4	36	5	180
Comunas tipo II	7	3	21	5	105
Comunas tipo III	29	2	58	5	290
Total	45		115		575

Fuente: Elaboración de los autores.

b) Población objetivo

Para la implementación de este programa de alfabetización digital, focalizado en los sectores sociales vulnerables, se consideran tres grupos de comunas, seleccionadas y priorizadas, en una primera etapa, según el Ingreso Promedio de los Hogares (IPH). Específicamente, se consideran aquellas comunas cuyos hogares pertenecen al estrato de ingresos bajos,¹² condición en la que se encuentran, aproximadamente, 3.0 millones de personas mayores de 18 años según la Encuesta CASEN 2003.

El criterio utilizado para la priorización de las comunas fue el demográfico, para lo cual se establecieron tres categorías a partir de aquellas comunas que poseen más de 10.000 habitantes. Las Comunas tipo I corresponden a aquellas que cuentan con una población mayor a 30.000 habitantes. Las denominadas Comunas tipo II poseen una población entre 20.000 y 29.999 habitantes, y las Comunas tipo III son aquellas que cuentan con una población entre 10.000 y 19.999 habitantes.

Considerando los criterios señalados y que se busca prioritariamente realizar acciones que impacten sobre el estrato más pobre de la población, las acciones del programa se concentrarán en 45 comunas, distribuidas en 11 de las 13 regiones del país. Las regiones no consideradas son Aysén y Magallanes, por cuanto del cruce de las variables señaladas, se desprende que sus habitantes tienen condiciones socioeconómicas superiores a las del grupo seleccionado.

c) El modelo de alfabetización digital

Se utilizarán como puntos de acceso universal y de capacitación,¹³ aquellos centros que forman parte de la "Red Nacional de Infocentros", la cual tiene entre sus propósitos incentivar el acceso universal y la capacitación en el uso de TIC, a la población foco de este proyecto (Gobierno de Chile, 2001), incentivándose el uso de aquellos que potencialmente puedan encontrarse subutilizados, considerando sus actuales horarios de atención. Para ello se requiere establecer un convenio de colaboración que permita utilizar la infraestructura instalada.

Cada centro de acceso operará con cinco personas, las que cumplirán funciones específicas en la manutención y operación del centro. Estas personas serán: un Administrador, un Encargado de Soporte y tres Capacitadores. Ellos cumplirán funciones de acuerdo a un contrato de carácter anual, lo que permitirá recontratar nuevos equipos para difundir y diversificar las capacidades disponibles, lo que resultará además en un mayor impacto de la propuesta sobre el empleo directo.

En cuanto al proceso de alfabetización digital, cada uno de los cursos de capacitación consta de seis sesiones cada uno. Cada sesión debe ser llevada a cabo semanalmente, lo que permite a los alumnos practicar y apropiarse de los contenidos aprendidos. Se asume que cada curso puede tener, en promedio, 20 alumnos (dos alumnos por PC). Cada día de la semana se impartirán tres sesiones, lo que significa que en la semana se pueden impartir 15 sesiones, de 15 distintos cursos que operan en simultáneo. Lo anterior implica que, cada dos meses se desarrollan 15 cursos, es decir, 90 cursos al año, por punto de acceso.

Los materiales de capacitación serían desarrollados por la Coordinación de la Campaña Nacional de Alfabetización Digital y estarían destinados a generar habilidades vinculadas con segmentos específicos de la población: adultos mayores, microempresarios, agricultores, etc. y sectores productivos.

d) Impacto sobre la empleabilidad y la capacitación

Se ha propuesto que el Programa de Alfabetización Digital cubra a 45 comunas, mediante 115 lugares de acceso comunitario. Sus actividades resultarían en más y mejor empleabilidad y capacitación de un número significativo de personas de ingresos bajos, lo que puede ser resumido como sigue (cuadros 6.8 y 6.9).

El impacto total del programa de alfabetización digital puede ser dimensionado de la siguiente forma. Considerando que mediante cada punto de acceso se puede alfabetizar a 1.800 personas por año y que se está considerando utilizar un total de 115 puntos de acceso en el país, se estima que este programa puede alfabetizar a 207.000 personas por año y a

Cuadro 6.9
Programa de Alfabetización Digital : El componente de “capacitación y beneficiarios ”por tipo de comunas

Comunas		Lugares de acceso	Total lugares	Capacitados/lugar de acceso disponible/año	Total personas habilitadas/año
Comunas tipo I	9	4	36	1800	64.800
Comunas tipo II	7	3	21	1800	37.800
Comunas tipo III	29	2	58	1800	104.400
Total	45		115		207.000

Fuente: Elaboración de los autores.

Cuadro 6.10
Programa de Alfabetización Digital: Resumen de los impactos totales

Impacto	Anual	Período 2006-2010
Empleo	575	2.875
Capacitación	207.000	1.035.000

Fuente: Elaboración de los autores.

1.035.000 personas en un período de cinco años (cuadro 6.10). En suma, con esta iniciativa se podría alfabetizar digitalmente a un 50% de la población de ingresos bajos de 15 años y más, y generar 2.875 empleos directos y de buena calidad durante el período 2006-2010.

NOTAS

¹ Al respecto, consultar a Van Welsum (2004), Buttiglione, Marzano y Moratti (2003), Efthymiou (2003), Grupo de Acción Digital (2004), OEI (2002), Infodev & CDT (2002), OCDE (2001), OIT (2000), Gilbert (2004), OCDE (2004), y Commission of the European Communities (2002).

² “Es la capacidad del computador para presentar una información de manera integrada, utilizando texto, gráfica, video, animación y sonido”, Webopedia www.webopedia.com/TERM/m/multimedia.html.

³ Secretary of Labor’s on Achieving Necessary Skills (SCANS), citada en Brunner (2000).

⁴ Los materiales de la Campaña Nacional de Alfabetización Digital, se encuentran en la siguiente url: www.gestioncomunidad.cl/alfabetizacion/alfabetizacion.htm.

⁵ “Eliminación de las diferencias existentes entre las personas de diferentes niveles socioeconómicos, en relación, tanto de las oportunidades de tener acceso a las TIC, como a la utilización que hacen de ellas para lograr un desarrollo humano sustentable, centrados en los derechos y necesidades del ser humano” (Casadiego et. al, 2002).

⁶ En el ranking Internacional de IDH, Chile se encuentra en el grupo formado por Lituania, Eslovenia, Kuwait y Costa Rica (PNUD, 2004).

⁷ “E-readiness”.

⁸ Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República de Argentina (2004).

⁹ Durante la Conferencia de la Unión Europea en Lisboa (marzo, 2000), se generó el documento “E-europea”, el cual contiene los ejes rectores de la estrategia de incorporación plena de la Unión Europea a la Sociedad de la Información.

¹⁰ International Computer Driving Licence. Licencia Internacional para el Manejo de Computadores.

¹¹ La implementación eficiente de la cadena de valor, la ecuación Alfabetización Digital + Acceso Universal + Observatorio del Empleo = Empleabilidad en los Nuevos Sectores Sociales, es una herramienta potente para el desarrollo de las TIC, pudiendo contribuir a la cristalización de la Economía Social.

¹² Hogares cuyos ingresos per cápita se sitúan entre 30% y 60% del ingreso per cápita mediano del país.

¹³ En la actualidad, las comunas poseen una variada oferta de centro de acceso universal, sean éstos telecentros comunitarios, infocentros, bibliotecas públicas municipales, centro de información y vínculo, así como establecimientos educacionales adscritos tanto al proyecto “Red Enlaces Abierto a la Comunidad” como a la iniciativa “Escuelas Rurales Conectadas” (MINEDUC-SubTel).

Capítulo 7

SERVICIOS PARA FACILITAR LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS

Se ha planteado que la identificación de nuevos sectores de servicios sociales es clave para lograr una reducción simultánea de las brechas que afectan a los sectores de ingresos bajos en lo social y en lo laboral, facilitando así la integración social de las personas. En este contexto, se ubican los servicios de convivencia segura, ayuda al adulto mayor y apoyo a la discapacidad.

La finalidad de las propuestas que se detallan en este capítulo es aumentar la cobertura y calidad de los tres servicios mencionados, lo que posibilitaría la integración social de la población menos favorecida del país y, al mismo tiempo, presentar iniciativas locales de creación de empleo. Específicamente, se trata de abordar las necesidades sociales relacionadas con la convivencia segura, los adultos mayores y las personas con discapacidad, desde una perspectiva local, integral e innovadora, que además sea generadora de empleo.

Actualmente, la sensación de inseguridad en la población retroalimenta la desconfianza y el abandono de lo público. Los indicadores sobre las necesidades sociales de los hogares de bajos ingresos en el año 2003, muestran que un 38.2% de esa población tiene la percepción de que su entorno es inseguro, porcentaje que alcanza al 28% en el caso de los hogares de ingreso medio y al 22.8% en los de ingreso alto.

En el caso de los adultos mayores, a pesar de los logros obtenidos en cuanto a la disminución de la pobreza y la indigencia, la situación de los grupos sociales más vulnerables continúa siendo deficitaria. El sistema de salud no está preparado para responder a la mayor recurrencia y a las nuevas y más prolongadas enfermedades, fenómeno que se explica preferentemente por el aumento del número de adultos mayores con más propensión a enfermedades crónicas conforme avanzan en edad. Además,

hay carencia de un sistema nacional de acogida al adulto mayor que ha perdido o ha sido abandonado por su familia.

Las personas con discapacidad representan un 12.9% de la población total, lo que equivale a que uno de cada ocho chilenos tenga esa condición. Datos recientes de un estudio especializado (ENDISC), muestran que la prevalencia de la discapacidad alcanza a un 20% de las personas pertenecientes a hogares de ingresos bajos, en tanto esta cifra es del 10.5% en el resto de la población. Esto es, la tasa de discapacidad de los sectores de menores recursos duplica a la registrada en el resto del país, fenómeno acompañado usualmente de baja escolaridad, mal estado de salud, situación precaria de las viviendas y escasa participación social, lo que convierte a estas personas en sujetos de beneficencia.

A. CONVIVENCIA SEGURA *

Las principales preocupaciones públicas en Chile son la cesantía y la inseguridad ciudadana. Estos problemas multidimensionales y complejos han sido abordados de forma diversa en la última década, con iniciativas que reconocen en la falta de oportunidades de empleo uno de los principales factores de riesgo vinculados con el inicio del accionar criminal. Sin embargo, más allá de esta afirmación, son limitadas las iniciativas desarrolladas a nivel nacional, regional o local, que tengan por objetivo vincular ambas problemáticas.

Aún más, la preocupación ciudadana por la inseguridad no se limita únicamente a la ocurrencia de delitos, sino que pone énfasis en el deterioro de las formas de convivencia ciudadana. Así, temas como el abandono de los espacios públicos o la subutilización de los recintos deportivos; o el aumento de actos violentos en las escuelas, actos deportivos y espacios públicos; o el incremento de las peleas o riñas entre vecinos, generan una permanente sensación de inseguridad en la población, proceso que retroalimenta la desconfianza y el abandono de lo público.

De esta forma, se busca establecer la necesidad de abordar la problemática de la convivencia desde una perspectiva local, integral e innovadora, que además sea generadora de empleo. En este sentido, la propuesta encuentra una limitación central: el tema de la seguridad ciudadana ha sido afrontado desde una perspectiva vinculada con el control y la prevención especialmente situacional de la criminalidad. Así, las iniciativas en desarrollo ponen énfasis en la necesidad de mejorar la calidad del servicio policial, aumentar su dotación, reformar la Justicia, y mejorar las condiciones carcelarias.

Considerando tal limitación e intentando dar un paso adelante respecto de ella, la reflexión que se propone a continuación pretende establecer una mirada diferente sobre la inseguridad, relevando los problemas de convivencia ciudadana como eje de una propuesta que intenta disminuir la inseguridad y paralelamente generar empleo a nivel local.

* Texto elaborado por Lucía Dammert

En otros términos, se trata de transformar las necesidades sociales de los grupos menos protegidos en oportunidades de empleo, lo que permitiría aminorar las carencias y, al mismo tiempo, reducir la vulnerabilidad social.

1. **Situación actual y desafíos de la seguridad ciudadana**

a) Situación actual

El tema de la violencia en Chile no es nuevo; por el contrario, son diversos los autores que plantean que la sociedad chilena presenta claros rasgos de represión y autoritarismo, que pueden explicar su utilización en diversos ámbitos y actividades (Oviedo, 2002). Debido a su carácter multifacético y dinámico, la violencia presenta características especiales en los diversos períodos históricos. Así por ejemplo, durante la década de los setenta y ochenta ésta es de corte político y durante los noventa la criminalidad es la que se instala en el vértice de la atención pública. En el país, su utilización como forma de resolver conflictos se evidencia no sólo por los altos niveles de violencia intrafamiliar, sino también por el aumento de los problemas de convivencia ciudadana.

Por otro lado, la criminalidad es un fenómeno multicausal y multidimensional que se puede abordar en diversos momentos. Consecuentemente, las políticas de seguridad deben estar dirigidas a la prevención, el control y la rehabilitación de aquellos sujetos vinculados en hechos delictuales. El efecto subjetivo de la criminalidad es el temor o sensación de inseguridad que invade a muchos ciudadanos, y por ende, debe ser también parte de las políticas de seguridad. La importancia de la criminalidad y el temor se evidencian a partir de su presencia constante en los medios de comunicación, así como por los resultados de diversas encuestas de opinión pública desarrolladas a nivel nacional e internacional. La información de estas fuentes ha impactado sobre los procesos de toma de decisión a nivel central y local, lo que a su vez se refleja en la implementación de políticas públicas que buscan dar respuesta a esta problemática.

Respecto a los medios de comunicación, éstos informan diariamente sobre hechos delictuales que ocurren en el territorio nacional, con un tratamiento

de la noticia caracterizado por el sensacionalismo, con un alto impacto público (Ramos y Guzmán, 2000). Por otro lado, las encuestas de opinión señalan que la preocupación ciudadana por la criminalidad es, a partir de la década del noventa, un tema prioritario para los chilenos, llegando a concitar durante la primera mitad de ésta mayor atención que temas como empleo, salud o educación (Frühling, 2001).

Sin embargo, y más allá del debate público en torno a la seguridad ciudadana, el análisis de la realidad delictual chilena se enfrenta a ciertos obstáculos relacionados con las metodologías de medición de la criminalidad y con el acceso a la información estadística.

Considerando los límites expuestos para el análisis de la realidad nacional, la información oficial de los delitos denunciados (Ministerio del Interior, 2004) y los estudios en la temática (Dammert y Malone, 2003; Oviedo, 2002), permiten resaltar varios procesos.

- Una clara tendencia al aumento de los delitos denunciados durante la última década, existiendo un especial incremento de los robos con violencia y robos con intimidación (Ministerio del Interior, 2004).
- Una brecha importante entre la victimización y el temor a ser víctima de un delito (Dammert y Malone, 2003; Oviedo, 2002).

Junto a ello, cabe señalar que tan importante como el crecimiento de los robos es el cambio que se ha producido en la modalidad de los mismos. Es significativo el aumento de la violencia incorporada en ellos, así como la forma en cómo se organizan y ejecutan los actos delictuales.

Frente a lo anterior, es interesante destacar que el nivel de inseguridad que declaran tener los chilenos frente a las cifras de delitos ocurridos en las últimas décadas, no presenta una relación directamente proporcional. Esto se refuerza en el hecho que incluso en el año noventa (año en que se produce la más alta tasa de homicidios), morir en manos de un delincuente era menos probable que morir en un accidente de tránsito (Ramos y Guzmán, 2000).

Las tasas de denuncias de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) y Violencia Intrafamiliar (VIF) presentan una tendencia al alza en el país, observándose los incrementos más significativos entre los años 2002 y 2003. Además, se señala que la tasa de denuncias en el año 2004 es levemente más alta en la Región Metropolitana que a nivel nacional.

Por otro lado, si bien las causas y características del temor ciudadano están aún en discusión, la evidencia presenta un porcentaje importante de la población con altos niveles de ansiedad y temor hacia la delincuencia (Dammert y Lunecke, 2002).

b) Desafíos de política

En nuestro país se evidencia la presencia de una nueva mirada sobre la seguridad que empieza a instalarse lentamente a partir de inicios de los noventa, perspectiva que cambia las prioridades de política y establece la necesidad de contar con mecanismos de respuesta al problema criminal, que incluyen la participación de la ciudadanía, así como el aumento de la inversión pública en el control de la misma.

Es necesario destacar tres hechos concretos. En primer lugar, la seguridad como política de Estado en Chile responde a un paradigma mucho más cercano a la seguridad ciudadana o democrática, y sigue un proceso de alejamiento de las prácticas ligadas a la seguridad interior. En segundo lugar, se evidencia un acuerdo general sobre la importancia de la seguridad en la agenda pública, así como sobre la necesidad de medidas efectivas que pongan un límite al crecimiento de la victimización y sobre todo a la utilización de violencia cotidianamente. En tercer lugar, las instituciones policiales han seguido un camino incremental de cambio, que permite incluir en la agenda de gobierno debates sobre temas como policía comunitaria e indicadores de gestión.

Lo anterior demuestra que el proceso de redefinición de las políticas de seguridad está trazado y en vías de avance. A pesar de esto, la definición de una política de seguridad ciudadana enfrenta por lo menos cuatro desafíos en los próximos años. En primer término, la necesidad de establecer

mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan focalizar esfuerzos, disminuir la duplicación de iniciativas y, sobre todo, consolidar un discurso público consensuado sobre la seguridad. Dicha coordinación no sólo se debe realizar dentro de las diversas instituciones del gobierno nacional, sino también incluyendo a los gobiernos regionales y locales.

En segundo lugar, si bien la relación de las instituciones policiales con el Ministerio del Interior se ha consolidado a través de los años, es imprescindible continuar insistiendo en el cambio de dependencia de dichas instituciones. Esto no sólo permitirá profundizar el proceso de modernización policial, sino también la inclusión de mecanismos gubernamentales de control de su eficiencia y eficacia.

El tercer desafío se relaciona con la potencialidad de la participación comunitaria en la prevención del delito. En este sentido, se evidencia un intento positivo por incluir a la comunidad en diversas iniciativas relacionadas con la temática, lo cual por un lado aumenta las expectativas ciudadanas sobre el accionar gubernamental y, por otro, permite identificar las diferentes concepciones sobre el papel de la comunidad en el diseño e implementación de iniciativas de prevención.

Finalmente, el mayor desafío de las políticas de seguridad ciudadana se relaciona con el inestable equilibrio entre la prevención y el control. En este sentido, si bien el reclamo ciudadano pide mayor vigilancia, control y castigo de los hechos delictuales, el gobierno debe tener la capacidad de -sin dejar de lado el control- establecer metas de mediano y largo plazo que persistan con la importancia de la prevención social y la participación comunitaria como pilares de una estrategia nacional de seguridad ciudadana en el país.

2. Identificación de iniciativas prometedoras

En este sentido, se puso especial énfasis en la identificación de prácticas que reflejen los mecanismos de generación de empleo a nivel local que tiene impacto sobre el tema de la convivencia ciudadana.

En nuestro país no se ha implementado una estrategia exitosa que combine la promoción de la convivencia segura con la generación de empleo, no obstante existen algunas experiencias prometedoras que se han desarrollado en los últimos años y que son importantes de destacar.

En el plano internacional la experiencia de la ciudad de Bogotá constituye un importante y exitoso referente en esta línea de trabajo. Posteriormente se describirán algunas iniciativas prometedoras desarrolladas en el país, que si bien no han constituido una política pública son importantes avances en esa dirección.

a) La experiencia de Bogotá en políticas de seguridad ciudadana

Se recoge la estrategia implementada en la ciudad de Bogotá en el período 1995-2003, pues además de tener exitosos resultados en cuanto a la seguridad local y mejoramiento de la convivencia, permitió generar un gran número de nuevos empleos para los ciudadanos de la comunidad e involucrarlos de forma activa en el plan de seguridad local.

El eje central del plan implementado en la ciudad colombiana fue la necesidad de consolidar, y en algunas áreas desarrollar, una *cultura de la convivencia ciudadana*, lo cual implicó también la introducción de innovadoras estrategias de comunicación, como por ejemplo campañas de prevención y reducción de riesgos.

La promoción de cultura ciudadana en Bogotá, tuvo como propósito:

- a) modificar comportamientos individuales y colectivos que amenazan la adecuada convivencia social en la ciudad. Dentro de algunas iniciativas orientadas en este sentido se encuentra la autorregulación ciudadana, capacitación de funcionarios y habilitación de espacios de interacción entre personas;
- b) construcción colectiva de una imagen de la ciudad presente y futura, promocionando el hecho que el respeto a las reglas de convivencia genera identidad y sentido de pertenencia;
- c) fomento de la cultura tradicional y popular de la ciudad e incentivo a la realización de manifestaciones artísticas que contribuyan a generar sentimiento de pertenencia por parte de la comunidad;
- d) incentivar la participación

ciudadana y la regulación, por parte de la ciudadanía, de la administración local.

Para el logro de tales objetivos fue fundamental la implementación de una estrategia comunicacional y de instrucción pública, orientada a promover comportamientos y actitudes menos riesgosas y más solidarias que fortalecieran la creación de una ciudad más segura. En este sentido, gran parte del éxito de las medidas implementadas estuvo relacionado con el involucramiento de la ciudadanía en ellas, lo cual en gran medida fue producto de las campañas mediáticas que se enfocaron a distintas temáticas, como lo fue el uso y mantenimiento de parques, campañas de prevención de accidentes de tránsito, y promoción de la seguridad y la convivencia ciudadana.

Dentro de esta iniciativa se utilizaron dos medios de comunicación. Por una parte, se usaron aquéllos de cobertura masiva (radio, periódicos, televisión) y por otra, se recurrió a la comunicación interpersonal a través de pequeños grupos. Ambas formas combinadas dieron como resultado una campaña comunicacional muy eficaz llamada “comunicación intensificada”, la cual utilizó elementos propios de la cultura bogotana.

En términos más concretos, se optó por utilizar el enfoque epidemiológico en la reducción de conductas de riesgo y la promoción de comportamientos seguros, el cual se basa en la focalización de acciones preventivas respecto de factores de riesgo como el porte de armas, la conducción insegura, el consumo excesivo de alcohol, entre otras. En este sentido se redefinió el enfoque preventivo en términos de “Promoción de una cultura ciudadana”.

A este enfoque se sumó la promoción de formas de autorregulación jurídica, cultural y moral que permitieran consolidar una visión colectiva y compartida de lo que es admisible dentro de la convivencia respecto de aquello que no lo es. En este sentido se intentó avanzar desde el reconocimiento de las normas hacia la autorreflexión respecto de las mismas, lo que permitiría poseer “reglas compartidas” y fomentar una construcción colectiva de las mismas.

Esta iniciativa de promover cultura de convivencia ciudadana incluyó diversas áreas de intervención y la generación de empleos relacionados con la promoción de la convivencia y la seguridad. Dentro de ellas se encuentran las *actividades de formación para jóvenes*. Un buen ejemplo de ello fue la utilización de las emisoras radiales escolares para mejorar y promover la convivencia. Esta iniciativa estuvo enfocada hacia el incentivo de la resolución pacífica de conflictos, la promoción de la convivencia y de la participación ciudadana. Dentro de dicha iniciativa se consideró que tal herramienta de comunicación podría permitir la formación de ciudadanos activos e informados respecto de la realidad local, lo cual por una parte fomenta la existencia de sujetos autónomos y por otra incentiva el empoderamiento y la construcción de un sentido de pertenencia. Así se valoró a la comunidad educativa como un lugar propicio para promover la convivencia segura y la resolución de conflictos, pues permite la construcción de prácticas de convivencia a partir del respeto mutuo y su diferencia. Además, se visualizó el aporte de la participación de los jóvenes en las emisoras de radio, en tanto éstos se posicionaban como actores sociales y formaban sus propias organizaciones, identificando sus necesidades y problemáticas. Al mismo tiempo, dicha intervención tuvo la potencialidad de generar productos colectivos (por parte de la comunidad escolar) para promover la convivencia y la resolución pacífica de conflictos.

Dicha iniciativa contó con varias etapas, las cuales utilizaron la modalidad de taller como herramienta central, la que incluyó la contratación de monitores y técnicos en comunicación radial. En primer lugar, se realizó un diagnóstico participativo en el cual se analizó la convivencia dentro de los establecimientos educacionales con los cuales se iba a trabajar. En esta etapa se ejecutó el “Plan de formación en radio escolar” el cual tuvo como principales objetivos la motivación y socialización de la iniciativa dentro de la escuela, al tiempo en que se capacitó a los jóvenes en el lenguaje y manejo técnico de la emisora radial. En una segunda instancia se ejecutó el “Plan de formación en convivencia”, cuyos elementos centrales fueron la comunicación humana, liderazgo, trabajo en equipo, comprensión y estrategias de abordaje de conflictos de manera constructiva, participación ciudadana, diversidad cultural en la escuela, propuestas de los jóvenes para mejorar la convivencia y generar una cultura escolar, entre otros.

El proceso de implementación de la estrategia permitió trabajar en los conflictos cotidianos de los jóvenes, problemas de comunicación y de convivencia diaria, aportando además elementos técnicos respecto al manejo de emisoras radiales. Esto permitió mejorar la expresión oral de los jóvenes basada en argumentos y opiniones, fortaleciéndose la comunicación, el sentido de responsabilidad y el trabajo en equipo.

Algunos de los resultados obtenidos fueron la integración de jóvenes de distintos cursos abriéndose a la comprensión de las opiniones y visiones de otros, lo cual además favoreció la generación de nuevos espacios de socialización de los conflictos escolares buscando soluciones colectivas, constructivas y creativas.

Otra estrategia implementada en este ámbito fue la llamada “La ciudad de los niños y niñas: ciudad imaginada”, la cual fue una experiencia piloto de formación ciudadana dirigida a escolares, cuyo propósito fue la creación y apropiación por parte de los estudiantes de espacios de convivencia en los cuales se fortalecieran los principios y valores ciudadanos a través de la motivación de prácticas solidarias, apropiación de espacios, participación ciudadana y el acoger las propuestas de los niños respecto de la ciudad, entre otras. Para la implementación de dicha iniciativa se contrató a 40 guías cívicos a los cuales se capacitó para el trabajo con escolares; además se contó con un grupo coordinador integrado por cuatro operadores pedagógicos.

La tercera y cuarta áreas críticas de intervención corresponden a la promoción de *actividades deportivas* y la recuperación y *utilización de espacios públicos*, ambas generalmente abordadas en iniciativas conjuntas.

En Bogotá se realizaron numerosas acciones orientadas hacia la promoción del adecuado uso de espacios públicos, las cuales involucraron la generación de nuevos y creativos empleos. Un ejemplo emblemático fue la contratación de mimos –actividad común y tradicional dentro de la ciudad– para trabajar en la promoción de la adopción de comportamientos respetuosos y seguros en el espacio público, lo cual formó parte de una estrategia de animación sociocultural.

Por otra parte, se abordó el problema de los accidentes de tránsito y el mal comportamiento ciudadano tanto de conductores como de peatones. En este sentido se implementó el tema de la movilidad segura desde el enfoque de la cultura ciudadana. Para esto se creó la Gerencia de Tránsito y Transporte, con la finalidad de generar estrategias y programas sobre movilidad ciudadana en Bogotá, analizando el problema de forma profunda y desde la perspectiva de la conducta ciudadana. El trabajo de este nuevo organismo se centró en la investigación (encuestas, sondeos, trabajos de campo, etc.), la comunicación (mimos, tarjetas ciudadanas y otros) y la adecuación de contextos e intervención física (mejoramiento del entorno físico, de la señalética, infraestructura urbana, etc.). Al mismo tiempo se fomentó el uso adecuado de la infraestructura de la ciudad, desde la perspectiva de la cultura ciudadana, lo que se incorpora al “Plan Integrado de Transporte”, todo lo cual implicó una fuerte inversión en el área y la generación de numerosos nuevos empleos, los cuales fueron desde el diagnóstico y la promoción de comportamientos adecuados, hasta la implementación y mantenimiento de la infraestructura vial.

Otra iniciativa en este ámbito fue la realización de eventos de música, teatro y danza en espacios públicos, lo cual parte como una iniciativa de un grupo de jóvenes, pero luego pasa a constituir el mayor espectáculo masivo gratuito de América Latina.

En síntesis, la experiencia de Bogotá da cuenta de cómo una política local de convivencia segura, que define prioridades comunales y necesidades para mejorar la seguridad, puede permitir generar empleos nuevos para la ciudadanía, lo cual además es un aporte sustancial hacia el involucramiento de la comunidad en las iniciativas implementadas. En este sentido los programas específicos incluyen la contratación de monitores, actores, investigadores y artistas, entre otros.

Además de lo anterior, es claro que el éxito y viabilidad de la experiencia de Bogotá y su sobrevivencia a tres cambios de gobierno local estuvo marcada por:

- La consolidación de mecanismos de coordinación de las iniciativas públicas en seguridad a nivel local.
- El mejoramiento de la eficacia y eficiencia de las políticas en ejecución en forma constante, aplicando planes piloto y corrigiendo las deficiencias. Esto se hace posible en la medida que se definen mecanismos de evaluación de las iniciativas en marcha, analizando las fortalezas, dificultades y desafíos. Estos mecanismos de evaluación permanente posibilitan la ejecución de políticas dinámicas que van cambiando su énfasis y focalización de acuerdo a los avances logrados.
- El reconocimiento del papel fundamental que cumple la convivencia ciudadana en la conformación de la sensación de inseguridad. Los problemas de convivencia fueron reconocidos como un elemento central en la inseguridad.
- La definición de mecanismos de descentralización. En Bogotá el papel del municipio fue central en la definición de las áreas específicas de inversión, la focalización poblacional, entre otros, a lo cual se sumó el compromiso y liderazgo de las autoridades locales. Así se evidencia que es necesario establecer mecanismos de descentralización efectivos tanto en el diseño e implementación de políticas, como en la coordinación interinstitucional.

b) Experiencias prometedoras en Chile

Tomando en cuenta la limitada sistematización y evaluación de iniciativas desarrolladas en el país sobre los temas de convivencia ciudadana y en especial de aquéllas que además tienen impacto en la generación de empleo, se ha optado por presentar algunas experiencias consideradas prometedoras, muchas de las cuales podrían ser analizadas con mayor profundidad e incluso reproducidas en otras comunas.

La Pintana: “Actuando positiva y participativamente lograremos una Pintana más segura”

Este proyecto se enmarcó dentro de la línea sicosocial, buscando superar las inseguridades que afectan a las personas, sus familias y el medio en que viven y fue ejecutado por el Centro de Desarrollo Comunal.

A partir de un diagnóstico que realizó la organización se detectó la necesidad de intervenir en esta área, donde además aparecieron temáticas como la desconfianza, el temor y la violencia intrafamiliar como problemáticas importantes a nivel local.

La iniciativa implementada se enmarcó en el trabajo con jefas de hogar, cuatro grupos de adultos jóvenes (padres de preescolares) y adultos mayores, en jornadas y talleres en que se relevaba la participación y la organización como instrumentos de defensa comunitaria. También se realizaron charlas al personal del consultorio para mejorar relaciones y aprender a aprovechar los recursos y dar una mejor atención. En una escuela municipal se sensibilizó a los apoderados en el tema de la deserción a través de un taller.

Es importante destacar que en la elaboración del proyecto participaron los profesionales del comité. En la ejecución se sumaron directores de jardines y escuelas, consultorio local, Oficina Municipal de Infancia y el Instituto Nacional de Previsión, lo cual permitió involucrar a diversos actores y sus perspectivas.

Un problema que debió enfrentar el proyecto fue que los recursos obtenidos del Programa Comuna Segura fueron insuficientes; se usaron para el pago de monitores, la implementación de jornadas y talleres, y debieron ser complementados con el trabajo gratuito de los profesionales. En este sentido, si bien se generó empleo, no fue posible darle continuidad a los mismos y lograr mayor cobertura. Se benefició a 250 personas de distintas edades: los adultos mayores fortalecieron su organización, al igual que las mujeres; en el consultorio se comenzó a tomar medidas para mejorar el servicio; en los adultos jóvenes se generó confianza y disminuyó el temor; en la escuela sólo participaron 46 apoderados de 103 invitados y por ello los logros son insuficientes.

Lo realizado tuvo impacto en la seguridad puesto que al fortalecer las organizaciones y mejorar la calidad de vida, también lo hizo la autoestima comunitaria, la cooperación entre vecinos y disminuyó el temor.

Dicho proyecto fue sustentable gracias a la permanencia del trabajo de la organización en el sector (diez años), a la formación de redes y a la continuidad en la postulación al Programa Comuna Segura.

Lo Espejo: “Capacitando para una vida mejor”

Este proyecto fue ejecutado por la Parroquia San José y focalizó su intervención en los grupos de riesgo de la comuna. Los miembros de la organización, a través de su vinculación con el policlínico, contaban con experiencia en problemas de drogas y alcohol. Por ello surgió la idea de articular y fortalecer los grupos de autoayuda existentes en la comuna, que actúan como agentes de rehabilitación en el entorno comunitario.

En la primera fase del proyecto se realizaron jornadas de convocatoria con 20 grupos y un taller de organización social con representantes, en el que participaron 15 grupos. En la segunda fase, se les acompañó en el diseño de un programa de acción comunitaria y se hizo un taller de desarrollo personal. En la elaboración y ejecución participaron cuatro personas del área social del policlínico, que trabajan también en la parroquia, y se contó con el compromiso de los grupos participantes.

Los fondos obtenidos por el Programa se utilizaron para el pago de honorarios, la compra de materiales; además, se publicó un libro con temas tratados, y la parroquia facilitó la infraestructura. Participaron 30 representantes de 15 grupos, cada uno de los cuales cuenta con 10 a 40 miembros de distintas edades en los que se replicaron los resultados.

Se logró que los grupos se sintieran capaces de organizarse y de asumir *poder* para resolver sus problemas. Con ello, dejaron de victimizarse y mejoraron su desarrollo personal, lo que se dio a conocer a la comunidad a través de propuestas concretas.

El programa impactó en la seguridad de la comuna al ofrecerse un espacio de reflexión donde se resuelven problemas desde la organización. Debido a que los cambios son difíciles de concretar en el corto plazo, surge la necesidad de postular de nuevo al Programa Comuna Segura, aunque la

sustentación a futuro no depende de ello sino de los mismos grupos, que son el motor de las redes de acción comunitaria.

Santiago, Zona Centro: “Fortaleciendo el Programa Colonias Urbanas de la Zona Centro”

El Programa Colonias Urbanas desarrollado por la Vicaría Zona Centro hizo una apuesta por la seguridad a través del fortalecimiento de la capacidad de los jóvenes de construir sus espacios, destinados a la protección y prevención comunitaria. Para ello, el proyecto propició la formación de nuevos grupos de colonias urbanas en la Zona Centro, logrando formar uno y preparando un segundo. Además se fortaleció la orgánica de los grupos existentes con talleres de liderazgo, seguridad y generación de proyectos.

En los talleres se promovió la autogestión, concretándose en un concurso de micro proyectos y en la organización de eventos culturales masivos, que facilitaron la difusión. En la elaboración y ejecución del proyecto participaron jóvenes líderes de grupos y la representante de la organización; además, se contó con el apoyo del Consejo Juvenil Municipal y del Municipio en la difusión y el préstamo de amplificación; parroquias y juntas de vecinos facilitaron el acercamiento a los sectores.

Los recursos fueron obtenidos del Programa Comuna Segura, los que se complementaron con fondos de la institución responsable del proyecto y la autogestión de los jóvenes. Se beneficiaron alrededor de 250 jóvenes y niños, de sectores en que el Programa no tenía presencia. Gracias a ello, las colonias urbanas aparecen como un espacio de protección que amplía sus vínculos hacia otros grupos.

El proyecto tuvo un impacto en seguridad en la medida que los jóvenes se constituyeron en actores de la comunidad, que conjugan su accionar para generar espacios donde se devuelve la confianza en las personas y se pierde el miedo a estar en la calle. El manejo de herramientas para la autogestión y la identidad de los grupos lo hace sostenible en el tiempo, permitiendo que los jóvenes sean protagonistas de su desarrollo replicando su aprendizaje hacia la comunidad.

Santiago: “Programa de formación laboral para mujeres en situación de riesgo delictivo”

La Fundación Paternitas tiene una larga trayectoria de trabajo en la rehabilitación y prevención del delito femenino en la comuna de Santiago. Siguiendo esta línea de acción, se participó en el Programa Comuna Segura con un proyecto de capacitación laboral en “corte y confección”, en el cual se instruyó a ex presidiarias en el manejo de máquinas de tejido y hábitos laborales.

Este proyecto se constituyó como una alternativa innovadora porque benefició a infractoras de la ley y sus familias, en pos de su rehabilitación y no de la reclusión.

En la elaboración y ejecución del proyecto trabajaron profesionales de la institución, más dos monitores contratados, expertos en población penal. Los recursos del Programa se utilizaron para comprar máquinas, y con el apoyo de la Secretaría Municipal de la Mujer se financió el pago de uno de los monitores y la compra de diplomas. El programa se inició con 25 mujeres y finalizó con 15, todas beneficiarias de la institución. La deserción se produjo al finalizar el tratamiento de algunas participantes, o por problemas de salud y/o económicos.

Los principales cambios observados luego de la implementación fueron la motivación, permanencia y constancia de las mujeres para trabajar, el aprendizaje de hábitos y normas, y el aprendizaje de un oficio que les permita conseguir ingresos para el hogar.

El proyecto impactó en la seguridad al disminuir la reincidencia penal. En el año de trabajo sólo dos mujeres han reincidido (0.2%), mientras que el 87% de las que están en la cárcel son reincidentes. Este proyecto es sustentable en el tiempo ya que la institución, a través de diversas formas de financiamiento, proyectó una segunda etapa, donde se confeccionan chalecos y se prestan las máquinas para que las mujeres sigan trabajando y obtengan ingresos propios.

3. **Propuesta de convivencia segura y creación de nuevos empleos**

A partir de las consideraciones anteriores, se propone la definición de un programa que establezca prioridades de intervención a nivel local, que puedan ser asumidas por población especialmente joven con educación formal, pero sin acceso al mercado laboral.¹

a) **Objetivos**

Generar iniciativas que impacten sobre los principales problemas de convivencia, por ende de seguridad, a nivel local.

- Establecer un nuevo discurso sobre la seguridad, poniendo de relieve el valor de la convivencia en nuestro país y profundizando la necesidad de la prevención y la rehabilitación para la búsqueda de verdaderas soluciones a la problemática.
- Enfatizar el limitado efecto de ciertas iniciativas vinculadas especialmente con el patrullaje vecinal.
- Establecer mecanismos de coordinación con las políticas de seguridad en desarrollo a nivel local.
- Aumentar la eficacia y eficiencia de la inversión pública en seguridad ciudadana a nivel local.

b) **Posibles áreas de intervención**

Las acciones que se desarrollan en las experiencias internacionales y nacionales vinculadas con la prevención de la criminalidad son múltiples. A continuación se resumen aquéllas que permiten identificar el amplio margen de acción que puede tener la intervención propuesta.

Educación

- Programas educacionales de resolución de conflictos.
- Programas de estudio y textos escolares especialmente diseñados.

- Intervenciones a nivel cognitivo (control de la ira, autocontrol cognitivo, razonamiento moral y desarrollo de empatía social)
- Mejor ambiente escolar.
- Programas educacionales técnicos que reducen las tasas de deserción escolar y mejoran las oportunidades para entrar al mercado laboral.
- Mayor cooperación con clínicas de salud, policía y departamentos de servicios sociales
- Mediación entre compañeros.

Salud

- Mayor acceso a servicios de salud reproductiva.
- Mejor identificación de víctimas en lugares de asistencia médica.
- Mejor registro de víctimas de violencia.
- Información sobre la prevención de violencia para mujeres que usan servicios médicos.
- Programas para reducir el abuso de drogas y alcohol.
- Programas que incentiven infantes/madres saludables.
- Programas de apadrinaje entre pares sobre los peligros que conlleva un estilo de vida violento.

Justicia

- Centros alternativos, descentralizados, para la resolución de disputas.
- Incorporación de actividades de prevención de violencia en proyectos de reforma judicial sectorial.
- Leyes o regulaciones que limiten la venta de alcohol.
- Acuerdos nacionales e internacionales para controlar la disponibilidad de armas.
- Reformas al sistema judicial para reducir los niveles de impunidad.
- Capacitación al sistema judicial sobre el tema de la violencia doméstica.

Policía

- Policía comunitaria orientada a la solución de problemas.
- Capacitación policial en violencia doméstica y derechos humanos.
- Mayor cooperación con otras agencias.
- Programas para recuperar las armas en manos de la población civil.
- Mayor índice de casos resueltos y procesados para reducir los niveles de impunidad.
- Programas para evitar la discriminación en el reclutamiento de policías.
- Mejor recolección de información.

Servicios sociales

- Talleres para parejas sobre resolución no violenta de conflictos.
- Entrenamiento de habilidades sociales.
- Servicios de guardería infantil de buena calidad y confiables.
- Programas de tutelaje para adolescentes de alto riesgo.
- Programas para enseñar a ser buenos padres (incluyendo el establecimiento de límites, mediación y resolución no violenta de conflictos).
- Servicios comunitarios integrados.

Medios de comunicación

- Campañas de comunicación para cambiar las normas sobre la violencia.
- Reducción en la programación violenta.
- Entrenamiento de periodistas en lo relativo a reportajes sobre crímenes.
- Programas de capacitación para los medios de comunicación.

Desarrollo urbano/vivienda

- Incorporación de temas de seguridad relativos a programas para la construcción de viviendas, mejoramiento de vecindarios.
- Infraestructura para deportes y recreación.
- Infraestructura para organizaciones vecinales.

Sociedad civil

- Capacitación de organizaciones no gubernamentales para cooperar y monitorear los esfuerzos de reforma de la policía.
- Apoyo del sector privado a las iniciativas para prevenir la violencia.
- Subsidio/financiamiento de organizaciones no gubernamentales para proveer asistencia en las etapas tempranas de desarrollo del niño.
- Programas para jóvenes de alto riesgo.
- Compromiso de la Iglesia y de otros grupos de la comunidad para cambiar las normas prevalecientes sobre violencia.

c) Áreas de intervención propuestas

En este amplio margen de alternativas de políticas, esta propuesta de convivencia segura establece cinco áreas críticas de intervención.

En primer lugar, la necesidad de consolidar y en algunos casos desarrollar, una cultura de la convivencia ciudadana. Esta tarea partirá de iniciativas localizadas de monitores de convivencia, que aporten en la educación de los niños temáticas como utilización de los espacios públicos, la relación con el tránsito, entre otros. Un desafío en este sentido se vincula con la instalación del “Transantiago” en Santiago o “Biovías” en Concepción, donde paralelamente a establecer mecanismos de vigilancia y cuidado de la nueva infraestructura, la participación de monitores de convivencia podría tener resultados tan favorables como los utilizados en otros proyectos de transporte en Latinoamérica como en Bogotá.

En segundo lugar, las actividades de formación para jóvenes se convierten en un área central. La especificidad de las necesidades se realizará a nivel

local, pero se busca identificar líderes juveniles positivos que requieran de un impulso formativo que les permita vincularse con la vida laboral de forma estable. En este sentido, se busca una formación que tenga la resolución pacífica de conflictos, la mediación y otras metodologías vinculadas con el manejo de los potenciales momentos de frustración, como elementos de la formación técnica.

En tercer y cuarto lugar, se define la necesidad de actividades deportivas y la recuperación y utilización de espacios públicos. En ambos casos, y de acuerdo a las necesidades locales, se definirán iniciativas vinculadas con la oferta pública existente, que permita generar una mejor utilización de los recursos humanos y financieros, así como focalizarse en los espacios considerados de mayor riesgo. Así por ejemplo, en una comuna se pueden coordinar los recursos de Chiledeportes y la inversión del Programa Comuna Segura entre otros, para establecer actividades deportivas que incluyan la contratación de jóvenes líderes de la comuna que permitan sostenerlo en el tiempo.

d) Creación de nuevos empleos

En síntesis, se propone la aplicación de una política nacional pero con realidades locales específicas, que defina prioridades comunales y necesidades para mejorar la convivencia, basada en los diagnósticos elaborados por programas tales como “Previene”, “Comuna Segura” y “Barrio Seguro”. Seguidamente, es preciso establecer programas específicos para cada realidad, que incluyan la contratación de monitores deportivos, apoyos escolares y uso del espacio público, entre otros.

Se estima que con las actividades de los nuevos servicios identificados en esta área, se podría generar hasta 15.000 puestos de trabajo adicionales hasta el año 2010, cifra que se estima a partir de la propuesta de contratar hasta 25 líderes de convivencia segura en cada comuna con menos de 70.000 habitantes, y hasta 100 en las con mayor población, privilegiando a aquellos jóvenes desempleados con educación media completa de cada comuna (actualmente hay 110.000 desocupados con esas características).

4. Requisitos y condiciones de viabilidad de la propuesta

Entre los requisitos y las condiciones de viabilidad de esta propuesta, es necesario:

- a) Consolidar los mecanismos de coordinación de las iniciativas públicas en seguridad a nivel local

Previo a la definición de esta propuesta, su dependencia administrativa y funcionamiento, es necesario mejorar los mecanismos de coordinación existentes a nivel local entre los diversos programas, planes e iniciativas en desarrollo.

- b) Mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas en ejecución

La focalización de las políticas, así como su coordinación, permitirá aumentar la eficacia y eficiencia de la inversión pública, lo que a su vez permite generar “ganancias” para los actores locales que las implementan y el interés por participar de un nuevo programa vinculado a esta temática.

- c) Definir mecanismos de evaluación de las iniciativas en marcha

El impacto de las diversas políticas debe ser analizado para destacar las fortalezas y avanzar en los desafíos. Estos mecanismos de evaluación permanente posibilitan la ejecución de políticas dinámicas que van cambiando su énfasis y focalización de acuerdo a los avances logrados.

- d) Reconocer el papel de la convivencia ciudadana en la conformación de la sensación de inseguridad

Los problemas de convivencia son reconocidos como un elemento central en la inseguridad, sin embargo, no forman parte de los ejes de la política pública. Así, la visión aparentemente de consenso que pone énfasis en el control (Policía, Justicia y cárceles), y en la prevención situacional, debe ser debatida y complementada por una visión amplia pero efectiva.

e) Definir los mecanismos de descentralización

Este es un programa de carácter nacional pero con particularidades locales insoslayables. Por ende, el papel del municipio es central en la definición de áreas específicas de inversión y de focalización poblacional, entre otros. Así, es necesario establecer mecanismos de descentralización efectivos, tanto en el diseño e implementación de políticas como en la coordinación con las instituciones policiales.

B. ATENCION AL ADULTO MAYOR*

El último Censo del año 2002, deja en evidencia el rápido crecimiento del segmento adulto mayor en el país con respecto al aumento general de la población. Actualmente existen alrededor de 1.717.478 adultos mayores, los que representan un 11.36% del total de la población. A esto se suma el fuerte aumento de la expectativa de vida para las mujeres (80.4 años), y para los hombres (74.4 años). La tendencia demográfica indica que en Chile hacia el año 2025 habrá más adultos mayores que menores de 18 años.

Este fenómeno puede ser explicado por el mejoramiento de la calidad de la salud y el aumento de la esperanza de vida que ello lleva aparejado. Pero, al mismo tiempo, esta situación genera importantes desafíos principalmente para los sistemas de salud y pensiones.

Se avecina un cambio “estructural” de la sociedad chilena. Si bien éste es un fenómeno demográfico, también constituye una oportunidad económica. En efecto, los adultos mayores serán un mercado importante en pocos años más, lo que permitirá diversificar la oferta en materia de cultura, deportes, turismo, recreación y uso de tiempo libre, actividades habitualmente generadoras de empleos calificados de significación. De la forma en que se aborde dicha situación dependerán, en gran medida, las posibilidades de que este mercado crezca en beneficio de todos.

Se trata entonces de un fenómeno cultural de gran complejidad, donde un grupo empieza a ser importante por su número y abre un abanico de necesidades y capacidades. La experiencia de otros países muestra que “esta última etapa de la vida” es cada vez más larga y que las personas que están en ella, tienen aún muchas cosas por hacer, aprender y aportar.

Los progresos realizados a nivel de la salud, la alimentación y la calidad de vida, hacen que la esperanza de vida haya aumentado, colocando a los adultos mayores del siglo XXI en situación diferente a la de antaño: no sólo vivirán más años, sino que también pueden trabajar más tiempo. Ello tiene

* Texto elaborado por Gonzalo Vío.

incidencia para toda la sociedad. Así, por ejemplo, en países como Chile, que tiene tasas relativamente altas de desempleo, sobre todo juvenil, y con una economía que no está generando empleos conforme a su nivel de crecimiento, pareciera que la permanencia de los adultos durante un tiempo más prolongado en el mercado laboral, podría provocar problemas en algunos años más.

1. **La situación actual de los adultos mayores**

a) Aspectos generales

Los adultos mayores son el grupo etario que más ha crecido y seguirá creciendo en los próximos años en Chile. El envejecimiento de la población modifica e interviene en varios aspectos de la vida ciudadana. Al respecto, se destacan los siguientes:

A pesar de los logros obtenidos en cuanto a la disminución de la pobreza y la indigencia entre los adultos mayores, la situación continúa siendo preocupante. De acuerdo a los datos de la Encuesta CASEN 2003, en ese año los adultos mayores indigentes y pobres sumaban un 9.7%. Lo más rescatable de la situación es la disminución de los indigentes de un 4.7% en 1990 a un 1.6% en el 2003. No obstante, es necesario que dicho sector se constituya como un objetivo de la política pública contra la pobreza. Según la misma encuesta, el 78.4% de los beneficiarios de las pensiones asistenciales de vejez o ancianidad, pertenece a los dos primeros quintiles de ingreso, es decir, a la población de menores ingresos del país. En general, si bien se constata una mejor situación, quedan algunas regiones con concentraciones de pobreza a las cuales habrá que dedicarle atención por parte de las políticas públicas.

El sistema de salud enfrentará desafíos derivados de la mayor recurrencia, nuevas y más prolongadas enfermedades, fenómeno que se explica preferentemente por el aumento del número de adultos con más propensión a enfermedades crónicas conforme avanzan en edad. La aparición de nuevas patologías ligadas a los cambios en las formas de vida de las sociedades modernas, siendo los adultos mayores uno de los grupos más

vulnerables. La mayor cantidad de años de vida de los adultos mayores plantea también situaciones nuevas como, por ejemplo, la especial relevancia de los aspectos afectivos y sexuales, que adquieren nuevas dimensiones en esta etapa de la vida; o las relaciones entre los adultos mayores y los niños, teniendo como antecedente que en muchos hogares conviven diferentes generaciones, lo que no siempre implica buenas relaciones. Otro aspecto relevante es que la población que se atiende en el sistema público de salud pertenece a los sectores de menores ingresos.

La existencia de un sistema de protección social absolutamente insuficiente hace que las condiciones de vida en la vejez sean aún más precarias que las que tuvieron durante la niñez, sobre todo entre los más pobres.

La situación habitacional de este sector presenta algunas características singulares. Las cifras del último Censo muestran que sobre el 70% de los adultos mayores, entre 60 y 74 años, vive en viviendas particulares propias o de sus familiares, mientras que en el segmento de 75 años y más, las cifras superan el 80%. Respecto del tipo de vivienda, un 87.4% de los adultos mayores que habita en viviendas particulares, reside en casas y un 9.1% en departamentos. Una gran proporción reside en hogares unipersonales (10.6% en el caso de los adultos mayores, contra un 1.3% en los casos de la población de menos de 60 años). La mayor dificultad en este aspecto, reside en que las viviendas no cuentan con el equipamiento adecuado para una mejor calidad de vida de los adultos mayores.

Los adultos mayores tienen cada vez un mejor nivel educacional. Desde el punto de vista de éste, resulta evidente que los adultos mayores del futuro tendrán una mejor educación que los actuales. A modo de ejemplo, en 1992, un 9.7% de los hombres entre 60 y 64 años tenía educación media completa, y en el 2002 un 13% de ese grupo ha completado 12 años de estudio.

Es el grupo con más alto índice de participación en organizaciones (35.1%). En el marco de una situación en la cual la participación ciudadana es cada vez más difícil, el grado de participación en organizaciones de todo tipo de los adultos mayores muestra dos cosas: a) su necesidad y tendencia a

interactuar, y no aislarse; b) los adultos mayores organizados pueden ser fuente de capital social positivo en acciones de tipo humanitario.

En cuanto a su situación institucional, los adultos mayores son el grupo que mantiene estrechas relaciones con el Estado. En efecto, más del 80% de los adultos mayores son atendidos por el sistema público de salud y el INP (Instituto Nacional de Previsión Social) continúa siendo el principal pagador de pensiones. Sin embargo, se observa la ausencia de mecanismos institucionales de colaboración y complementariedad de la acción pública con la privada.

Carencia de un sistema nacional de acogida al adulto mayor que ha perdido o ha sido abandonado por su familia.

El uso del tiempo libre: aumento de la demanda de espacios de ocio y recreación en tanto aumenta la cantidad de personas que sobrepasan la edad laboralmente activa. Mientras más aumenta el número de adultos mayores, crece lo que se podría llamar la “economía del tiempo libre”.

b) Los adultos mayores y el Estado

En Chile la preocupación por abordar esta temática es reciente. Así, la Política Nacional para el Adulto Mayor formulada en 1996, marca el primer hito por parte de los gobiernos de la Concertación, al otorgarse prioridad a este tema y recién en el mes de septiembre del año 2002 se promulga la ley N° 19.828, que crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), como servicio público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y bajo supervigilancia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con encargo de proponer las políticas destinadas a lograr la integración familiar y social efectiva del adulto mayor y la solución de los problemas que le afectan.

Asimismo, con la finalidad de asumir integralmente el tema y dado la relevancia que se le requiere otorgar, en enero del año 2004 se crea el Comité de Ministros para el Adulto Mayor, el cual es presidido por el Ministro

Secretario General de la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva está en manos del SENAMA. A lo anterior habría que agregar los servicios públicos que tienen relaciones con los adultos mayores.

En el plano local, hay un desarrollo desigual de trabajo de los municipios. Estos van desde la implementación de proyectos específicos aislados, sin una continuidad profesional ni financiera, hasta la presencia de secretarías u oficinas para el adulto mayor, constituidas especialmente para este fin, con recursos asociados (profesionales y económicos), que permiten generar una política sostenible acorde a su realidad territorial y social; lamentablemente, estas últimas expresiones son excepcionales.

c) El sector privado y los adultos mayores

En esta área hay principalmente dos tipos de instituciones. Unas están destinadas a generar actividades culturales y recreativas, como lo son las Cajas de Compensaciones y las otras otorgan servicios de casas de reposo con o sin fines de lucro, denominados establecimientos de larga estadía.

Las Cajas de Compensación

Dentro de los servicios que estas instituciones entregan, entre otros se encuentran: asignaciones, vacaciones, bonificación de salud, cursos y talleres, eventos sociales, paseos por el día y turismo.

Los establecimientos de larga estadía (con o sin fines de lucro)

Son instituciones destinadas a facilitar el cuidado y mantención de los adultos mayores, autovalentes, semivalentes o postrados. Actualmente el SENAMA tiene registrados 530 establecimientos de estas características y dentro de los servicios que ofrecen se destaca: actividades recreativas, actividades físicas, prestaciones médicas, rehabilitación física y talleres.

2. Los desafíos de las políticas

La caracterización de los adultos mayores en Chile permite concluir que se trata de un grupo que tiene una gran heterogeneidad y que además no está en igualdad de condiciones con otros grupos sociales, lo que vuelve más compleja la definición de acciones para el sector, requiriéndose por tanto, una mirada diferente de las políticas públicas.

En este contexto, uno de los desafíos es cómo enfrentar la situación de los adultos mayores considerando que aquellas personas que mejoraron su nivel de vida comienzan a demandar productos y servicios de mayor calidad; además, aquéllos que no han logrado progresar, requieren de políticas públicas pertinentes a su situación concreta, puesto que es previsible que la actual generación adulta no logre superar la condición de pobreza en el corto plazo.

Si bien la problemática de los adultos mayores irrumpe lentamente en la construcción de la agenda pública del país, no tiene aún la suficiente fortaleza para consolidar una entidad del Estado que permita abordar esta materia con la rigurosidad y permanencia que requiere, con las características antes mencionadas, integrando a los actores nacionales, regionales o locales que tienen directa relación con este problema.

El desafío es, entonces, implementar una Política Nacional hacia el Adulto Mayor específica, que otorgue coherencia e integre las acciones realizadas por los diferentes organismos, dado que una de las características más recurrentes del sistema institucional chileno es la de superponer instituciones que van aumentando de rango, pero que en definitiva no le agregan valor al abordaje del tema. La tarea pendiente es evaluar lo realizado y hacer las modificaciones que correspondan a fin de no duplicar el esfuerzo y maximizar los recursos.

Las políticas públicas debieran considerar que los adultos mayores, al ir satisfaciendo progresivamente sus necesidades, expectativas y requerimientos -hasta ahora marginales- representan un “mercado emergente”. Se trata de un mercado con características especiales, que

en la actualidad no tiene un volumen suficiente para funcionar de modo independiente, pero que en algunos años será un elemento dinamizador de la economía en una amplitud que aún no se puede dimensionar con exactitud.

El impacto de la demanda efectiva de los adultos mayores sobre la producción futura podría ser significativo: el crecimiento exponencial que está experimentando la industria farmacológica, al que los adultos mayores contribuyen de manera significativa, podría repetirse en otros sectores de la economía, como por ejemplo, el turismo, la industria alimenticia, la industria del vestuario o los servicios en general.

Aquí, el desafío es cómo generar las condiciones para que la producción de los nuevos emprendimientos satisfaga las necesidades sociales de los adultos mayores y genere al mismo tiempo nuevas oportunidades de empleo.

El país está en una situación inmejorable para enfrentar este dilema, pues cuenta con el tiempo para preparar el pleno funcionamiento del mercado emergente, para lo cual se requiere estudiar las eventuales necesidades de los adultos mayores y preparar los recursos humanos y materiales para satisfacerlas.

3. Análisis de las experiencias

El objeto de esta parte es analizar las experiencias y/o propuestas en torno a actividades generadoras de empleo, para la satisfacción de necesidades de los adultos mayores.

a) Antecedentes

Interesa en este caso, mostrar de qué manera se pueden resolver dos situaciones simultáneamente, con las pequeñas y medianas empresas. Por un lado, generar empleos productivos y de servicios y, por el otro, satisfacer necesidades de grupos vulnerables, que de otra forma no podrían ser resueltas. Además, se destaca que mucho del éxito posible depende de la voluntad y de la modalidad de la acción del Estado.

Si el Estado tiene la voluntad y la decisión de invertir en programas tendientes a apoyar a estos grupos en su afán de superar las condiciones de pobreza en que viven, los resultados serán generalmente positivos, creando un círculo virtuoso, tanto para los destinatarios como para las empresas que participen en estos esfuerzos. Las alternativas son múltiples, sin embargo, aquéllas que tienen un fuerte componente de autonomización de la población son las que resultan más exitosas. Asimismo, es preciso señalar que los grupos vulnerables más “duros” requieren de un tratamiento específico, el que es de responsabilidad exclusiva del Estado.

Las experiencias que se presentan a continuación, son esfuerzos orientados a generar empleo y mejorar la calidad de vida de manera autónoma del Estado, aunque comenzando con un fuerte apoyo de su parte. Constituyen, por tanto, una manera diferente de hacer política social generando capital social, es decir, iniciando un proceso que permita que aquéllos que no han podido encontrar un empleo “permanente”, obtengan la competitividad requerida para permanecer en el mercado.

Lo anterior implica un esfuerzo importante de capacitación no solamente de los destinatarios de las políticas, sino que también de aquéllos que tendrán la función de ponerlas en práctica, es decir, los funcionarios públicos.

Lo fundamental es identificar a las actividades que cumplen simultáneamente, por una parte, con la pertinencia, modalidad y duración de la intervención del Estado, y por otra, con la viabilidad y permanencia de la prestación de los servicios de calidad para los usuarios y que proporcionen empleo estable a la mayor cantidad de personas posible.

b) Experiencias de prestación de servicios

Tratándose de iniciativas esencialmente sociales y destinadas a grupos vulnerables, pueden ser analizadas desde diferentes perspectivas. Se ha mencionado dos que han estado en el centro de las preocupaciones en este estudio: la generación de empleos y el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos vulnerables.

Desde esa lógica, se persiguen dos objetivos: cubrir una demanda insatisfecha y/o dar acceso a un mejoramiento de la calidad de vida. El segundo objetivo es el de crear y/o fortalecer pequeñas y medianas empresas. Cinco elementos debieran estar presentes en el análisis:

- La situación de los destinatarios y los aspectos que mayor impacto tienen en su calidad de vida así como su incorporación a una red social de apoyo integral.
- La participación de los beneficiarios en la definición de sus aspiraciones y su nivel de satisfacción.
- La sustentabilidad de las empresas que presten el servicio.
- La capacidad de estas empresas de comprender el sentido de lo que hacen y con quiénes lo hacen.
- Como el objetivo es disminuir el desempleo, la mayoría de las empresas deberían ser nuevas, por lo que deberá preverse un programa de capacitación y uno de seguimiento, al menos inicial, a los servicios que presten.

La Municipalidad de Santiago

Según la experiencia del Municipio de Santiago, un programa de “Mejoramiento de pasajes y cites”² es no solamente un esfuerzo porque la gente que los ocupa viva mejor, sino también porque se rescata una modalidad “vivir en la ciudad”, que se ha constituido en Santiago como una forma peculiar de urbanización. De los cerca de 600 conjuntos habitacionales de este tipo, se intervinieron aproximadamente 500, a través de un sistema de mejoramiento que implicaba contar con “empresas” capaces y dispuestas a realizar este tipo de intervenciones. Se contó con dichas empresas compuestas aproximadamente por nueve personas, de diferentes oficios.

La Municipalidad de Santiago desarrolló un programa en estos lugares de habitación, con una modalidad de copago, en función de los niveles de vulnerabilidad de las personas y evitando hacer intervenciones estructurales, ya que ello implicaba un aumento del valor de las viviendas y, por lo tanto, la expulsión de los arrendatarios que no podían pagar el aumento

del canon de arriendo. Sin embargo, también se realizaron obras en los lugares comunes, destacándose aquéllas ligadas a temas de seguridad.

Los trabajos a efectuar, previo acuerdo de todos los habitantes de los *cités* y *pasajes*, los realizaba una empresa, generalmente pequeña, que estaba inscrita en un registro abierto especialmente para estos efectos y que debía concursar para adjudicarse las obras. Los recursos eran entregados a la empresa adjudicataria, conforme a un plan de pago concordado y previa autorización de los residentes y de la Municipalidad.

Las obras de adelanto que se han ejecutado desde el año 1991 a la fecha suman más de 500 y tienen relación con trabajos de pavimentación (20%), marcadores de agua y luz (8%), alcantarillado (5%), pintura de fachadas (12%), iluminación y tendidos eléctricos (25%), rejas (26%), citófonos (1%) y obras menores (3%).

Fueron 500 familias beneficiarias con un promedio de cuatro personas por familia, es decir, 2.000 personas.

Intervinieron cerca de 20 empresas, realizando cada una de ellas la refacción de 25 viviendas por año. Estas empresas demoran un tiempo limitado en hacer los trabajos mencionados (tres meses). Por lo tanto, para hacer las intervenciones requeridas participaron 300 empresas, las que habrían generado un total de 6.000 empleos al año.

Centro de Atención Privado en la V Región

Existen otras formas de acercamiento a los adultos mayores que ya se realizan en el país. Con todo, resulta interesante analizar el caso de la instalación de un Centro de Atención en la Quinta Región.

Se trata, en principio, de una actitud inicialmente altruista de crear una actividad de “compromiso social”, pero que tiene como trasfondo la obtención, como resulta legítimo, de una utilidad. No se trata de un Centro para sectores vulnerables, pero presentamos el caso por dos razones: para tener una visión de los costos y para demostrar que si un privado puede

hacer un esfuerzo como éste, sin el Estado, es perfectamente posible que grupos organizados con apoyo del Estado también puedan lograrlo.

Es un Centro creado en la V Región y que comenzó en febrero del presente año con la adquisición de un inmueble apropiado para el trabajo de 150 personas simultáneamente. Entre este mes y julio se completó el equipamiento. Cuenta con diferentes salas para realización de actividades múltiples y otras para fines específicos como computación, además de una cafetería y una cocina. Actualmente tiene 20 socios, 40 alumnos no socios y presta servicios a una Caja de Compensación, a través del uso de salas, para un grupo de entre 60 y 80 personas. Asimismo, 74 clubes de adultos mayores se reúnen una vez por mes en las instalaciones del Centro.

4. Propuestas para mejorar la calidad de vida de los adultos mayores y generar empleos

A partir de las nuevas necesidades y demandas que van aparejadas al aumento de los adultos mayores, se formulan algunas propuestas relacionadas con los servicios requeridos por dicha población y los efectos que ello tendrá en la creación de empleos en los próximos años.

a) Criterios básicos

Estas propuestas contemplan:

- Identificar, dentro de las necesidades de la población del adulto mayor, aquéllas que puedan ser resueltas con bienes y servicios producidos por nuevas empresas pequeñas y medianas que generen empleos adicionales.
- Una mirada integral de la situación del sector incorporando la salud, el deporte, la cultura, la vivienda, etc., determinando en cada uno de ellos lo que los adultos mayores quieren y necesitan, considerándolos como sujetos activos y no pasivos.

- Que el Estado cumpla con la función de financiar la satisfacción de necesidades de los grupos de adultos mayores más pobres y con mayor vulnerabilidad.
- La asignación de recursos vía subsidio a la demanda, en lo posible organizada, con una modalidad de entrega de dicho subsidio a las entidades prestadoras de los servicios, una vez aprobada la satisfacción de los usuarios al respecto. Este subsidio debe ser progresivo en función de los ingresos. Al respecto, hasta podría pensarse en la constitución de un Fondo Nacional para los Adultos Mayores, con recursos provenientes del Estado y de los propios interesados con mayores ingresos, como base del sistema.
- Coordinación con los municipios y entrega por parte de éstos del catastro de instituciones privadas, con el objeto de generar sinergias y evitar duplicidades.

b) Fundamentos de las políticas

Hay al menos dos elementos que marcan fuertemente el futuro. En primer lugar, los adultos mayores se convertirán en un sector que ingresará al mercado en forma masiva en unos pocos años más, y que dicho mercado tendrá, como en otros países, características específicas. En segundo lugar, que el país tiene la oportunidad de “prepararse” para el momento en que los adultos mayores sean un mercado atractivo por su volumen y capacidad de consumo. Por lo anterior, se prevé un período en el cual el Estado continuará jugando un papel central en este tema y el sector privado podrá incorporarse.

La formulación de propuestas realistas requiere de decisiones importantes para que su aplicación sea exitosa. Éstas se refieren, en primer lugar, a la decisión del Estado de destinar recursos que permitan mejorar las condiciones de vida de aquellos adultos mayores que reciben pensiones y subsidios por parte del sector público. En segundo lugar, a que la actual institucionalidad pública oriente su acción hacia la generación de las condiciones para la expansión de ofertas hacia los adultos mayores, colaborando con las iniciativas que se propondrán, sobre todo asegurando una gestión eficaz de dichas propuestas. En tercer lugar, se estima que si

bien la actual institucionalidad es la adecuada para enfrentar los desafíos señalados, su acción puede ser potenciada si se logra establecer coordinaciones eficaces y pertinentes, al menos en los territorios de más alta concentración de adultos mayores.

Desde el punto de vista de la gestión, el SENAMA privilegia en su trabajo el ámbito regional y local para la implementación de las políticas, principalmente orientadas al trabajo con organizaciones y grupos de adultos mayores a través, por un lado, de la capacitación y formación de éstos y, por otro, de la coordinación de las políticas específicas que el aparato público y también el sector privado ofrecen a este grupo etario. Este esfuerzo puede ser realizado sólo por una institución como SENAMA y en este sentido su aporte es de gran relevancia para el afianzamiento de los adultos mayores en el país.

Por otro lado, en diversas regiones, comunas y a nivel nacional se encuentran programas extremadamente exitosos, como los realizados por SERNATUR, que no sólo podrían servir de ejemplo para otros servicios, sino que, estableciendo coordinaciones a nivel sectorial y territorial, podrían convertirse en modelos de buenas prácticas en todos los ámbitos. En el logro de su objetivo, SERNATUR ha realizado con éxito coordinaciones con municipios y otras entidades, destacándose que la voluntad de gestionar los asuntos públicos de una manera diferente ha significado ahorro de recursos, mejoramiento de la oferta pública y la obtención de mejores resultados. Sin lugar a dudas, ésta es una acción del Estado que abre un conjunto de oportunidades para la creación de emprendimientos y la generación de nuevos empleos.

- c) Programas para mejorar la calidad de vida de los adultos mayores

Las propuestas de políticas públicas para los adultos mayores a ser ejecutadas en el período 2006-2010 se resumen en los siguientes programas:

Fomento a la creación de microempresas para la instalación y reparación de equipamiento en el hogar

Se trata de proveer servicios para mejorar la calidad de vida de los adultos mayores: baño, cocina, etc. Consistirá en un módulo que contenga los equipamientos indispensables que debe tener una casa donde vive algún adulto mayor. A título de ejemplo se puede señalar: incorporación en las salas de baño de pasamanos en las tinas, lavatorios, instalación de puertas de fácil acceso y manipulación, etc.; en otras áreas, como la cocina, escaleras, dinteles, se pueden instalar equipamientos y señalética especiales cuando hay desniveles, etc. Sin embargo, no tenemos experiencia en este tipo de actividades, por lo que tomaremos como referencia un programa realizado en la década de los noventa en la Municipalidad de Santiago, y que puede proporcionarnos información útil para nuestros propósitos actuales.

Fomento de microempresas de compañía y otros servicios a los adultos mayores

Cada persona de este grupo etario deberá definir en conjunto con el municipio un programa de sus necesidades de apoyo y/o compañía, las que, unidas a las de todos los adultos mayores interesados, serán licitadas a estas microempresas. A título de ejemplo, se pueden señalar actividades tales como acompañar a pasear, hacer trámites, asear el lugar, y/o simplemente hacer compañía a los adultos mayores (esto tendría también como efecto que se liberaría durante un tiempo a la persona que en las familias se ocupa de estas tareas). Se trata de que cada persona mayor sea “atendida” a través de un programa que contemple un conjunto de actividades: paseos dos veces por semana, trámites una vez a la semana, acompañamiento al médico una vez cada 15 días, etc., de manera tal que el adulto mayor tenga un programa de actividades que lo obligue a hacer ejercicios todos los días y a relacionarse con otras personas, etc.

Bibliobús para adultos mayores

Esta iniciativa permite que los adultos mayores reciban regularmente en sus casas libros de una biblioteca, la que con un sistema básico de inscripción, permitiría satisfacer a aquel 73% de adultos mayores que son lectores frecuentes. Una facilidad adicional es que esta actividad puede funcionar sobre la base de donaciones que se acojan a la Ley de Donaciones Culturales. Este Programa requeriría de la instalación de una biblioteca y la contratación de alrededor de 16 personas entre choferes, bibliotecarios para la biblioteca central y personal preparado para visitar a los adultos mayores.

Formación para el mejoramiento de la vida organizacional de los adultos mayores

Si bien es cierto que SENAMA y los municipios realizan actividades en este ámbito, un Programa Nacional de Formación del tipo que mencionamos, puede ser un aliciente fundamental para mejorar la interlocución entre las instituciones que trabajan con este grupo y sus organizaciones y a la vez, perfeccionar la pertinencia de la formación que se entrega y las actividades que allí se realizan. Muchas veces se encuentran casos en que los grupos de adultos mayores realizan actividades que “culturalmente” están asignadas a ellos y, por tanto, no se exploran modalidades diferentes de atención. Quizás un punto de partida interesante sea identificar las verdaderas razones por las cuales los adultos mayores son el grupo más organizado del país, según los resultados de la Encuesta CASEN 2003. Nuestra experiencia indica que no lo hacen por razones económicas, sino muy por el contrario, por razones de tipo “afectivo” en el sentido de la búsqueda de compañía, entretención y desarrollo humano. Si esta afirmación es cierta, entonces los servicios organizacionales de los adultos mayores asumen un carácter especial y específico.

d) Generación de nuevos empleos

Los adultos mayores se convertirán en un sector que ingresará al mercado en forma masiva en unos pocos años más, y dicho mercado tendrá, como en otros países, características específicas. Se estima que el impacto de

la demanda efectiva de los adultos mayores sobre la producción futura podría ser significativo.

Esta propuesta consiste en identificar las áreas en las que la producción de los nuevos emprendimientos satisfaga las necesidades sociales de al menos un 50% de adultos mayores de 60 años pertenecientes a hogares de ingresos bajos, creando al mismo tiempo nuevas oportunidades de empleo. Con el fomento a la microempresa de la construcción y del acompañamiento del adulto mayor, la iniciativa del *Bibliobús*, los programas de formación organizacional y los servicios para los adultos mayores, se podrían generar cerca de 16.000 empleos hasta el año 2010.

5. Algunas conclusiones preliminares

El programa y las propuestas que se han formulado, tienen un trasfondo que es preciso explicitar. Al respecto, a continuación se incluye algunas consideraciones finales.

En primer lugar, se trata de que el programa esté estrechamente ligado a la acción del sector público, en este caso, el municipio. Y esto porque, como nadie, los adultos mayores requieren de una red social de apoyo que sólo el municipio puede proporcionar. El país tiene la oportunidad de “prepararse” para el momento en que los adultos mayores sean un mercado atractivo y transformar sus necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo.

El rol del municipio es variado e intencionado. En efecto, la intervención comprende diferentes modalidades de acciones que se hacen cargo no solamente de la realidad de cada familia en particular, sino que también asume los problemas comunes. Ello implica una decisión de hacer un esfuerzo organizativo de la población en sus relaciones con el municipio como un medio de reconstrucción de una sociedad menos segmentada, más solidaria y democrática. Por ser el órgano público más cercano a las personas, donde las relaciones son más cara a cara, el municipio puede jugar ese papel.

En segundo lugar, la modalidad de funcionamiento del programa constituye en sí mismo un mecanismo de generación de capital social, tanto en el ámbito de la oferta como en el de la demanda. Desde el punto de vista de la oferta el registro de contratistas da señales de cómo se entiende la relación entre el municipio y los contratistas, así como de éstos con las personas para las cuales realizarán su trabajo. Desde la demanda, la organización es un requisito fundamental que posibilita una relación entre los destinatarios, el municipio y los contratistas.

En esta modalidad, el cofinanciamiento es fundamental. Ello obliga a las personas u organizaciones que postulan a este programa a hacer un esfuerzo personal y familiar que no es despreciable, pero que crea dos efectos importantes: “obliga” a los participantes a ponerse de acuerdo acerca de los montos y sobre todo respecto a los tiempos. Esta relación tiene la ventaja de cohesionar al grupo en torno a un proyecto común que favorecerá a todos los residentes.

En tercer lugar, se debe considerar que los niveles de participación son altos. Como se indicó, la actual generación de adultos mayores tiene una larga tradición de organización y de relaciones con el Estado. Si bien éste constituye un elemento que facilita el proceso, ellos no están exentos de adaptarse a las nuevas situaciones y, hoy por hoy, son temporales, mientras dura la intervención. Pero parece ser que las personas están dispuestas a este tipo de participación y no a otro, es decir, para cosas concretas y por corto tiempo.

En cuarto lugar, los niveles de satisfacción son también importantes dada la modalidad tripartita: beneficiarios, municipalidad y contratistas. El hecho de hacer las obras a través de un concurso para los contratistas, de postulaciones para los interesados y el que el municipio pague directamente a los contratistas, crea un círculo virtuoso que beneficia a todos. El tema de fondo aquí es la forma en cómo se distribuyen los subsidios del Estado. No hay que olvidar que fueron, en su mayoría, creados durante el régimen militar, por lo tanto con un fuerte componente asistencialista. Una revisión de las modalidades de otorgamiento de estos subsidios puede hacer variar sustancialmente su impacto en los destinatarios.

Todo lo anterior no significa que las intervenciones se realizan sin conflictos. Muy por el contrario, existen y muchos. Sin embargo, la modalidad escogida entrega vías de solución de las eventuales diferencias entre las partes. En definitiva se trata de una relación con el sector público marcada por la voluntad de éste de generar crecientes ámbitos de autonomía de la sociedad civil. Lo anterior puede convertirse en una prueba de que existen maneras alternativas de política social.

En quinto lugar, si estas políticas se aplican en un plazo de cuatro años, ello tiene dos consecuencias. Por un lado, los recursos para su puesta en ejecución se distribuyen en dicho período, y la cobertura tanto en términos de empleos generados como en cantidad de beneficiarios, si bien se multiplican, no significa necesariamente que se agregan, sino que pueden mantenerse en el tiempo las mismas empresas. Como se ve claramente en el ejercicio realizado, el costo unitario por destinatario varía mucho según sea la modalidad escogida. Ello resulta normal debido a los gastos que hay que realizar en cada modalidad. En todo caso, la rentabilidad social de estas modalidades es enorme, y es probable un aumento exponencial en el tiempo dada la velocidad del crecimiento de la población de adultos mayores en el país. Por otro lado, y es lo que interesa mostrar, es el hecho que existen formas alternativas de gasto del sector, generadoras de empleo relativamente estables y con posibilidades de transformarse en estables, luego de los cuatro años de aplicación de una aproximación como la descrita, sobre todo, si la economía del país mantiene sus ritmos de crecimiento y ello se refleja en el ingreso de los adultos mayores.

En sexto lugar, una de las características de los adultos mayores es su dispersión geográfica. O viven solos o en casa con familiares. Si a ello se agrega que las generaciones más ancianas vivieron en un país donde la promoción de las organizaciones era un elemento central en el Estado y en la sociedad, se puede comprender el alto grado de organización que tienen los adultos mayores, tanto entre sí como en relación a otros grupos etáneos. Trabajar, entonces, con adultos mayores tiene ciertas ventajas en cuanto a convocatoria y a la disposición y experiencia de trabajo colectivo.

Finalmente, una consideración acerca del Estado y la forma de fijación de las políticas públicas. En las últimas décadas la sociedad chilena ha cambiado en forma considerable, principalmente en heterogeneidad, lo que implica que la diversificación de las políticas públicas se transforma día a día en un imperativo más urgente.

NOTAS

¹ Se advierte que la fase actual de la propuesta se vincula esencialmente con la sensibilización sobre la temática, por lo que los alcances administrativos y de gestión del programa no son analizados en detalle.

² Un “*cité*” es un conjunto de viviendas, generalmente de edificación continua que enfrenta un espacio común, privado, el que tiene relación con la vía pública a través de un acceso. Las viviendas son de igual diseño y pueden estar planteadas en uno o dos niveles. Hay generalmente un living y uno o dos dormitorios. También cuentan con baño al interior de las viviendas, con cocina y un pequeño patio interior de iluminación y ventilación. Su denominación tiene como origen esta forma especial de relacionarse con el espacio público que recuerda la «*cité*» o ciudadela medieval amurallada. Con el tiempo, los *cités* se convirtieron en un lugar de habitación de los sectores más pobres de la comuna, por ser lugares de bajo costo de arrendamiento y por vivir un proceso creciente de deterioro, dado que a los propietarios no les interesaba su mantención en buenas condiciones, a la espera de un aumento del valor del suelo.

C. APOYO A LA DISCAPACIDAD*

Las necesidades presentadas por las personas con discapacidad en Chile, durante muchos años estuvieron cubiertas básicamente por las atenciones de salud, educación y sociales en un marco de asistencialidad desde el sector público y de beneficencia desde el sector privado.

Previo al proceso de recuperación democrática del país y en el marco del Plan de Acción Mundial para los Impedidos de la ONU de 1982, individuos y organizaciones de diversos sectores involucrados en la atención de personas con discapacidad, inician un debate y análisis acerca de la forma de abordar sus urgentes necesidades y cómo afrontar en un nuevo escenario político y social sus demandas, dando paso a las bases de lo que sería una institucionalidad en la cual apoyar la implementación de políticas, planes y programas dirigidos a la atención de las carencias del colectivo de personas con discapacidad.

Es así, que durante el primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, se promulga la Ley N° 19.284 de Integración Social de las Personas con Discapacidad, estableciéndose un marco que potencia y favorece la implementación de medidas desde diversos sectores, para lograr una mayor participación e integración de las personas con discapacidad; asimismo permitió la creación del Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), entidad que administra recursos aportados por el Estado para el financiamiento de proyectos en beneficio de este sector, así como la adquisición de ayudas técnicas para personas de escasos recursos.

Si bien con esta institucionalidad se ha dado un gran paso en la atención y satisfacción de demandas de las personas con discapacidad y de las organizaciones que los agrupan y prestan servicios, existe aún una demanda insatisfecha de servicios y apoyo, los que son revelados por el reciente Primer Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile (ENDISC) y que podrían ser prestados por jóvenes y personas con dificultades de acceso al empleo.

* Texto elaborado por Mauricio Díaz.

La presente sección, apoyada en las cifras de dicho estudio, hace una propuesta de programas de atención a implementar para la satisfacción de necesidades que aún no son cubiertas y que pueden focalizarse en el sector de personas con discapacidad de ingresos bajos.

1. Situación de las personas con discapacidad

La Organización Mundial de la Salud (2001) en su reciente Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) define que: “Discapacidad es un término genérico, que incluye deficiencias de las funciones y/o estructuras corporales, limitación en la actividad y restricción en la participación, indicando los aspectos negativos de la interacción entre un individuo (con una “condición de salud”) y sus factores contextuales (ambientales y personales)”. Para la CIF la discapacidad abarca tres dimensiones: las deficiencias en las funciones o estructuras corporales, las limitaciones en las actividades y las restricciones en la participación.

a) Universo y tipos de discapacidad

Tanto las Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de los años 2000 y 2003, como el Primer Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile (ENDISC) de 2004 revelan, si bien con diferencias, las cifras de la magnitud del universo de las personas con discapacidad (PcD) en el país.

La Encuesta CASEN indica que la población con discapacidad en Chile alcanzaba a 788.509 personas, correspondiendo al 5.3% del total en el año 2000. La misma encuesta registró un total de 565.913 personas con discapacidad lo que correspondía al 3.6% de la población total en el año 2003.

Los porcentajes de población con discapacidad señalados, se ven notoriamente acrecentados según el Primer Estudio Nacional de la Discapacidad realizado en 2004 por el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y publicado en julio de 2005. Los resultados del estudio señalan que 2.068.072 personas, un 12.9% de la población total, presentan una o más discapacidades, lo que equivale a que uno de cada ocho chilenos, tenga esa condición.

Los datos sobre el número total de hogares por región y el de aquéllos en que al menos uno de sus integrantes tiene discapacidad (cuadro 7.1), muestran que un 34.6% de los hogares incluyen a una persona discapacitada. En otros términos, en uno de cada tres hogares del país hay al menos un integrante con discapacidad.

Cuadro 7.1
Hogares con al menos una persona con discapacidad por regiones. 2004
(números y porcentajes)

Región	Total de hogares (a)	Hogares con personas con discapacidad (b)	Porcentajes (b/a)
I	113.560	47.920	42.20
II	126.969	42.436	33.42
III	77.361	29.429	38.04
IV	171.677	61.819	36.01
V	464.632	110.676	23.82
VI	230.315	91.392	39.68
VII	270.937	123.119	45.44
VIII	590.018	218.769	37.08
IX	257.871	116.925	45.34
X	330.595	120.210	36.36
XI	32.834	11.401	34.72
XII	50.163	10.054	20.04
R.M.	1.764.459	565.192	32.03
Total	4.481.391	1.549.342	34.57

Fuente: FONADIS/INE (2005).

b) Distribución de las personas según grado de discapacidad

En el estudio ENDISC se señala que las personas discapacitadas pueden ser clasificadas de acuerdo al grado de discapacidad, en los siguientes grupos:

Tienen una *discapacidad leve* 1.150.133 personas (7.2% del total), lo que significa que presentan síntomas o secuelas que les genera alguna dificultad para llevar a cabo actividades de la vida diaria. Sin embargo, la persona es independiente, no requiere apoyo de terceros y puede superar barreras del entorno.

Presentan una *discapacidad moderada* 513.997 personas (3.2%), lo que les implica una disminución o imposibilidad importante de su capacidad para realizar la mayoría de las actividades de la vida diaria, llegando incluso a requerir apoyo en labores básicas de autocuidado y superan con dificultades sólo algunas barreras del entorno.

Sufren una *discapacidad severa* 403.942 personas (2.5%), las que ven gravemente imposibilitada la realización de sus actividades cotidianas, ya que requieren del apoyo o cuidados de una tercera persona y no logran superar las barreras del entorno.

Como se aprecia, cerca de la mitad de las personas discapacitadas requiere de apoyo para realizar las actividades de la vida diaria. Esto significa que un poco más de 900.000 personas requieren de servicios de apoyo para mejorar su calidad de vida e integrarse a la vida normal del país.

c) Distribución de las personas por tipo de deficiencia

Según el estudio a que se hace referencia, las cifras que se presentan a continuación (cuadro 7.2) corresponden al número total de las deficiencias declaradas. Estos datos divergen del número de personas con discapacidad ya que en numerosos casos ellas registran más de una deficiencia. En efecto, estas personas representan un 20.9% de la población total, en cambio la tasa de discapacidad alcanza al 12.9% del total.

Las cifras según tipo de deficiencia, muestran que aquéllas vinculadas a factores físicos (6.5%), visuales (4%), viscerales (2.9%) y múltiples (2.1%), tienen mayor importancia en el total. En efecto, el conjunto de personas que presenta las cuatro deficiencias indicadas representan un 72% del total. Éste será un dato importante en el momento que se formulen los programas de apoyo a la discapacidad.

Cuadro 7.2
Clasificación de las personas según tipo de deficiencia en la población nacional. 2004
(números y porcentajes)

Tipo de deficiencia	Población con discapacidad	Tasa de discapacidad en la población total	Distribución de la población con discapacidad
	<i>(número)</i>	<i>(porcentajes)</i>	<i>(porcentajes)</i>
Física	1.048.347	6.55	31.2
Visual	634.906	3.97	18.9
Viscerales a/	466.584	2.92	13.9
Múltiples b/	343.797	2.15	10.2
Intelectual	301.591	1.89	9.0
Auditiva	292.720	1.83	8.7
Psiquiátrica	262.151	1.64	7.8
Total deficiencias	3.350.096	20.94	100.0

Fuente: FONADIS/INE (2005).

a/ Se refiere a deficiencias ocasionadas por enfermedades de los sistemas circulatorio, respiratorio, digestivo y genitourinario, así como enfermedades endocrinas, nutricionales, metabólicas, de la sangre y otras y trastornos inmunitarios.

b/ Se refiere a personas que declaran presentar tres o más deficiencias.

Cuadro 7.3
Personas con discapacidad según edad y sexo. 2004
(números y porcentajes de acuerdo a las poblaciones respectivas)

Tramo de edad	Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
	<i>(número y porcentajes)</i>		<i>(número y porcentajes)</i>		<i>(número y porcentajes)</i>	
0 a 5 años	22.730	1.81	13.264	2.05	9.466	1.56
6 a 14 años	94.723	3.96	57.239	4.50	37.484	3.35
15 a 29 años	171.294	4.57	85.152	4.47	86.142	4.69
30 a 64 años	1.054.014	15.19	422.259	12.57	631.755	17.65
65 años y más	725.311	43.43	285.582	38.61	439.729	47.26
Total	2.068.072	12.93	863.496	10.89	1.204.576	14.92

Fuente: FONADIS/INE (2005).

d) Distribución de las personas con discapacidad por sexo y edad

En el país se registraron 1.204.576 mujeres con discapacidad, que representan un 14.92% de la población en el año 2004 (ENDISC). En el caso de los hombres, 863.496 presentan discapacidad, los que corresponden al 10.98% del total de la población masculina (cuadro 7.3). Dicho de otro modo, una de cada siete mujeres presenta esta condición, en cambio uno de cada nueve hombres tiene discapacidad.

Al analizar la distribución de las personas discapacitadas por rango de edad y sexo, se aprecia que la población con discapacidad se concentra mayoritariamente en los mayores de 30 años, y que pasada esta edad son las mujeres quienes presentan una tasa mayor de discapacidad.

Las cifras también muestran que una de cada dos personas con discapacidad se encuentra entre los 30 y los 64 años y que en Chile hay 725.300 de adultos mayores con discapacidad (cuadro 7.3). Esto significa que los programas de apoyo a la discapacidad deberían estar vinculados estrechamente con los destinados a mejorar la calidad de vida de los adultos mayores.

e) Distribución de las personas con discapacidad por región

La tasa de discapacidad de las personas representa un 12.9% de la población total del país, cifra que varía considerablemente según regiones (cuadro 7.4). En efecto, las regiones con un alto porcentaje de minusvalía de la población (superior al promedio nacional), corresponden a las regiones I, VI, VII, VIII, IX y X, en las que se concentra cerca de un 50% del total de las personas con discapacidad del país. Del análisis de estos datos, se deduce que los programas de apoyo a este sector de la población deberán considerar necesariamente la asignación de recursos en el conjunto de regiones con mayor tasa de discapacidad y que además concentran un porcentaje elevado de las personas de esa condición en el país.

Cuadro 7.4
Prevalencia de la discapacidad por regiones. 2004
(números y porcentajes)

Región	Personas sin discapacidad		Personas con discapacidad		Población total
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número
I	361.817	85.18	62.937	14.82	424.754
II	437.321	88.61	56.217	11.39	493.538
III	253.545	86.76	38.693	13.24	292.238
IV	531.034	86.81	80.683	13.19	611.717
V	1.494.040	91.47	139.399	8.53	1.633.439
VI	704.915	84.88	126.533	15.12	830.448
VII	778.471	82.23	168.251	17.77	946.722
VIII	1.714.510	84.89	305.132	15.11	2.019.642
IX	751.267	82.43	160.163	17.57	911.430
X	948.172	85.61	159.354	14.39	1.107.526
XI	87.310	86.60	13.507	13.40	100.817
XII	151.350	93.12	11.186	6.88	162.536
R.M	5.717.049	88.44	747.017	11.56	6.464.066
Total	13.930.801	87.07	2.068.072	12.93	15.998.873

Fuente: FONADIS/INE (2005).

Cuadro 7.5
Distribución de las personas con discapacidad según nivel socioeconómico. 2004
(números y porcentajes)

Nivel socioeconómico	Personas con discapacidad	Porcentajes
Bajo	817.158	39.51
Medio	1.145.836	55.41
Medio alto y alto	105.078	5.08
Total	2.068.072	100.00

Fuente: FONADIS/INE (2005).

f) Personas con discapacidad por condición socioeconómica

Al analizar la condición socioeconómica de las personas con discapacidad, se aprecia que casi el 40% de ellas tiene una condición socioeconómica de nivel bajo, un 55.4% de nivel medio, en tanto un 5.1% alcanza niveles medio alto y alto (cuadro 7.5).

Las cifras de ENDISC registran un total de 817.100 personas con discapacidad que pertenecen a hogares de ingresos bajos, 1.1 millones de personas que provienen de hogares de ingreso medio, números que contrastan con los 105.000 personas que corresponden a los estratos medio y medio alto de ingreso.

La prevalencia de la discapacidad según condición socioeconómica muestra que en la población con un nivel bajo, la tasa de discapacidad alcanza a un 20% de las personas, en tanto esta cifra es del 10.5% en el resto de la población. Esto es, la tasa de discapacidad de los sectores de menores recursos duplica a la registrada por los otros sectores sociales del país (cuadro 7.6).

g) Nivel de educación de las personas con discapacidad

En Chile, las personas con discapacidad muestran niveles de estudio que son notoriamente insatisfactorios y que, sin duda, limitan las posibilidades de integración social y laboral. Los datos revelan que un poco menos del 10% no tiene ningún grado de estudios aprobado y que poco más del 42% no logró completar la enseñanza básica (cuadro 7.7). Asimismo, tan sólo un 5.7% ha logrado acceder a estudios superiores, ya sea en Institutos Profesionales (IP) o Universidades. Por último, un escaso 0.8% ha ingresado a especialidades o carreras impartidas por centros de formación técnica y profesional (CFT).

El bajo nivel educativo de las personas con discapacidad queda también en evidencia si se establece una comparación, en términos de la situación actual de estudios de estas personas con la de aquéllas sin discapacidad (cuadro 7.8). Las cifras de ENDISC para el año 2004 muestran que en tanto un 27.5% de la población total del país estudia, sólo un 8.5% de las personas discapacitadas lo hace.

Cuadro 7.6
Prevalencia de la discapacidad según condición socioeconómica. 2004
(números y porcentajes)

Nivel socioeconómico	Personas con discapacidad (a)	Población total (b)	Porcentaje (a/b)
Bajo	817.158	4.076.603	20.0
Resto de la población	1.250.914	11.922.270	10.5
Total	2.068.072	15.998.873	12.9

Fuente: FONADIS/INE (2005).

Cuadro 7.7
Discapacidad según nivel de estudio completado. 2004
(números y porcentajes)

Nivel de estudios	Número de personas	Porcentajes
Sin estudios aprobados	203.150	9.82
Educación básica incompleta	883.709	42.73
Educación básica completa	201.407	9.74
Educación media incompleta	287.698	13.91
Educación media completa	272.625	13.18
Educación superior incompleta, CFTa/	11.696	0.57
Educación superior completa	2.598	0.29
Educación superior incompleta, IPb/	21.114	1.02
Educación superior completa, IP	6.180	0.30
Educación universitaria incompleta	49.378	2.39
Educación universitaria completa	42.809	2.07
Educación diferencial	49.778	2.41
Nivel de estudios ignorado	32.600	1.58
Total	2.068.072	100.00

Fuente: FONADIS/INE (2005).

a/ Centros de Formación Técnica.

b/ Institutos Profesionales.

Cuadro 7.8
Discapacidad y situación actual de estudios. 2004
(números y porcentajes)

Situación	Total población		Personas con discapacidad	
	<i>(números)</i>	<i>(porcentajes)</i>	<i>(números)</i>	<i>(porcentajes)</i>
No estudia	11.604.697	72.53	1.892.790	91.52
Estudia	4.394.176	27.46	175.282	8.48
Total	15.998.873	100.00	2.068.072	100.00

Fuente: FONADIS/INE (2005).

Cuadro 7.9
Discapacidad según percepción del estado de salud. 2004
(números y porcentajes)

Estado de salud	Personas con discapacidad	Porcentajes	Población total	Porcentajes
	<i>(números)</i>		<i>(números)</i>	
Mala salud	1.649.234	80.0	3.848.525	24.1
Buena salud	418.838	20.0	12.150.348	75.9
Total	2.068.072	100.0	15.998.873	100.0

Fuente: FONADIS/INE (2005).

h) El estado general de salud de las personas con discapacidad

La percepción de las personas con discapacidad respecto al estado general de su salud, revela que un 80% de ellas estima que tiene un mal estado de salud y que sólo un 20% percibe tener una buena salud (cuadro 7.9). Estas cifras contrastan con las de la población total, en la que un 75.9% de las personas percibe tener un buen estado de salud y un 24.9% dice tener mala salud.

Cuadro 7.10
**Personas con discapacidad: Acceso a servicios de salud, sociales y de
rehabilitación. 2004**
(números y porcentajes)

Tipo de servicio recibido	Personas con discapacidad	Distribución de las personas con discapacidad
	<i>(números)</i>	<i>(porcentajes)</i>
Ha recibido servicios	1.568.523	75.84
Atención básica de salud	1.387.252	67.08
Servicio de diagnóstico	839.886	40.61
Rehabilitación	134.257	6.49
Atención social	61.131	2.96
Beneficios sociales, pensiones y subsidios	38.438	1.86
Entrega de ayudas técnicas	18.247	0.88
Educación	6.612	0.32
Consejerías	6.285	0.30
Otros	23.041	1.11
No ha recibido servicios	499.549	24.16
Total	2.521.559	100.00

Fuente: FONADIS/INE (2005).

i) Personas con discapacidad y servicios recibidos

Según cifras del ENDISC, una de cada cuatro personas con discapacidad no ha accedido, en el último año, a servicios relacionados con su condición (cuadro 7.10). Entre las personas que han recibido servicios se destaca las que han tenido acceso a atención básica de salud (67%), y a servicios de diagnóstico (40.6%). A continuación, y en bajo porcentaje (6.49%), se encuentran los servicios de rehabilitación. También son mencionados: atención social, beneficios, pensiones y subsidios, entrega de ayudas técnicas, educación y otros.

2. Desafíos de las políticas

Como se ha mostrado, existe una gran demanda de servicios para personas con discapacidad que aún falta por cubrir. Por una parte, casi 500.000 declaran no haber recibido servicios y, por otra, es la demanda de atención básica de salud la que se encuentra mayoritariamente satisfecha.

Pero en áreas no menos relevantes para el ser humano, como son la participación comunitaria, el desplazamiento en el entorno (un 7.5% de las personas con discapacidad no sale a la calle), el acceso a la educación, el cuidado personal, el acceso al trabajo y otras, existen limitaciones y dificultades que deben ser enfrentadas.

A lo expresado, resulta muy importante agregar que, entre la población de bajo nivel socioeconómico, la discapacidad es doblemente frecuente que en la población con condiciones socioeconómicas media y alta, lo que implica que a los sectores menos favorecidos se suma otro factor, que genera carencias y dificulta el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida general.

Se estima que la siguiente propuesta, por una parte, puede generar empleo permanente para un sector de jóvenes desempleados y, por otra, satisfacer demandas básicas de un sector sin mayor interlocución, tanto por la situación que presentan (baja escolaridad, escasa participación social, mal estado de salud, tradicionalmente sujetos de beneficencia), como por pertenecer a hogares de ingresos bajos.

3. Propuestas de políticas

Estas propuestas están orientadas a mejorar las condiciones de vida de las personas discapacitadas del país, especialmente de aquellas con menor nivel de ingreso. Por tanto, se trata de focalizar las acciones en las 800.000 personas que pertenecen al estrato socioeconómico bajo, las que representan un 40% del total de las personas discapacitadas. Se estima

que la aplicación de los programas permitirá, por una parte, satisfacer las demandas básicas de un sector sin mayor capacidad de interlocución por la situación que presentan y, por otra, generar empleo permanente para un sector de jóvenes y mujeres desempleados.

A continuación se detallan programas que son posibles de implementar, que fundamentalmente implican costos en recurso humano, a ser monitoreados desde los servicios de salud y rehabilitación existentes en el sector público y algunas ONGs, y que requieren de una capacitación básica.

a) Programa de eliminación de barreras arquitectónicas

Se define por barreras arquitectónicas todos aquellos obstáculos que limitan o entorpecen el desplazamiento y uso de espacios públicos a personas con discapacidad. La eliminación de estas barreras es una condición fundamental para promover la integración plena de las personas con discapacidad a las más variadas actividades. En la ENDISC se revela que 78.101 personas con discapacidad, presentan un grado de dificultad extremo para desplazarse debido a obstáculos físicos del entorno; igualmente otras 331.612 personas presentan mucha o severa dificultad para el mismo propósito. En este sentido, es posible proyectar la existencia a nivel comunal (ya sea a través de los consejos comunales, de las oficinas municipales de la discapacidad o de organizaciones que promueven la accesibilidad) de encargados (según tamaño de la comuna) de verificar la existencia de barreras arquitectónicas y su notificación a las respectivas direcciones de obras municipales para su adecuación o eliminación, así como al seguimiento de las medidas implementadas para su supresión. Esta actividad también podría estar asentada en instancias de “Convivencia Segura”. Según la población por comunas se estima en 130 los empleos a generar, más los involucrados en la eliminación o modificación física de las barreras u obstáculos del entorno.

b) Programa de apoyo a la participación

Según la ENDISC, 121.838 personas con discapacidad presentan dificultades de participación social desde moderadas (112.674 casos) a

severas, lo que incluye actividades familiares, de ocio y tiempo libre, sociales y culturales que atentan contra una plena integración. Para compensar y paliar estas restricciones, resulta necesaria la existencia de un programa de acompañantes y/o guías, que apoyen a personas con restricciones (tanto funcionales como actitudinales) para intervenir en distintas actividades sociales y de tiempo libre tales como: participación en organizaciones de distinto tipo, salidas a eventos deportivos y culturales, compras y otras.

Para efectos de cálculo de empleo directo que podría generar un programa de esta naturaleza, se considera cubrir un 30% de la población que expresa tener moderadas dificultades de participación y un 50% del grupo que señala tener severas dificultades.

Para el grupo con dificultad moderada se estima que una persona logra cubrir las necesidades de un grupo de 25 personas durante un mes, y para el grupo con severa dificultad se estima que una persona logra cubrir a 10 de las que presentan estas restricciones en un mes.

- c) Programa de acompañantes o agentes comunitarios para portadores de deficiencias múltiples y viscerales

Los portadores de deficiencias múltiples (tres o más deficiencias) según la ENDISC son 343.797 personas. A este grupo se agrega un porcentaje de quienes señalan tener deficiencias de tipo visceral, para los efectos del programa propuesto. En aquellos casos en que estas personas vivan solamente con un familiar o con una escasa red de apoyo, se hace necesario contar con un acompañante o agente comunitario, que quede al cuidado de la persona en aquellas ocasiones en que su cuidador deba salir del domicilio de manera temporal durante el día, o incluso durante varios días (realizar compras, gestiones de tipo personal, atenciones médicas, visita a familiares, etc.), o necesite apoyo para acompañar a la persona con discapacidad a controles médicos y otras gestiones.

Es necesario considerar que las deficiencias corresponden a la cantidad que declaran tener las personas y no al número total de individuos portadores de discapacidad. Ahora, en el caso de las deficiencias múltiples corresponde al total, ya que se entiende por múltiple la presencia de tres o más deficiencias en un sujeto.

Para efectos del cálculo de la cobertura de este programa se considera al 40% de las personas con deficiencias múltiples y un 20% de las deficiencias viscerales. Se estima que un acompañante o agente comunitario podría cubrir a 12 personas por mes en este programa.

- d) Programa de confección de mobiliario adecuado y realización de adaptaciones en el hogar

La confección de mobiliario con adaptaciones sencillas para el hogar que permitan una mejor condición funcional y postural de las personas con discapacidad y una mayor independencia en actividades de la vida diaria, puede ser asumida localmente por personas con una base de conocimientos técnicos y en oficios (carpinteros y otros), que sean adecuadamente apoyados desde los servicios públicos de rehabilitación.

Se estima que el grupo objetivo para este programa lo constituye el 30% de las personas que son portadoras de deficiencias de tipo múltiple y el 20% de las personas con discapacidad física, lo que suma 312.808 personas. Si este grupo es cubierto en sus necesidades en el transcurso de un año se requeriría de la participación de 10.426 personas.

- e) Programa de asistencia en actividades de cuidado personal

Según datos de la ENDISC, 400.395 personas tienen dificultades de distinto grado para ocuparse de su cuidado personal y, entre éstas, cerca de un 50% presenta inconvenientes de tipo moderado y severo.

Un programa de apoyo para aquellas personas que presentan estas dificultades es un servicio muy necesario, ya que muchos de ellos no logran

realizar alguna de estas actividades: bañarse por sí mismo, alimentarse o colocarse determinadas prendas de ropa. Si consideramos que el 20% de las personas con dificultad severa (11.515 casos) requiere de apoyo permanente para sus actividades de cuidado personal, se podría emplear a 2.878 personas.

f) Programa de hogares protegidos y de apoyo a personas con deficiencia mental

Tanto por las condiciones familiares que presentan como por las características propias de las enfermedades psiquiátricas, un determinado número de personas con este tipo de discapacidad requiere residir en hogares protegidos. Estos corresponden a residencias para seis a ocho personas con supervisión de personal técnico, quienes controlan la administración de medicamentos, la realización de actividades de autocuidado y la participación en distintas actividades.

Asimismo, estas personas actuarían como agentes comunitarios y supervisarían a aquéllas con deficiencia mental y con discapacidad psíquica que residen solos. Estos agentes comunitarios verificarían la toma diaria de medicamentos, la condición de salud y necesidades o situaciones que requiriesen de apoyo para su solución.

g) Generación de empleo

Los programas de apoyo a la discapacidad propuestos favorecerían a un total de 324.000 personas. Las actividades generarían un total de 14.500 empleos en un período de cinco años.

Capítulo 8

SERVICIOS CULTURALES Y DE RECREACIÓN PARA LAS PERSONAS

Las familias de escasos recursos tienen grandes carencias en materia de acceso a la cultura y a la recreación. De allí la iniciativa de crear nuevos servicios en las áreas de la cultura, el deporte y el turismo social, los que además de cubrir las necesidades de los sectores de ingresos bajos, tengan la virtud de generar más empleo, especialmente para los jóvenes.

La aplicación de esta propuesta hacia los ámbitos cultural y recreativo no está exenta de desafíos. Se trata, primero, de lograr un mayor acercamiento y acceso por parte de los sectores sociales postergados, a las expresiones clásicas de la cultura; segundo, de potenciar expresiones populares organizadas colectivamente, semi estructuradas o dispersas, que tienen dificultades para desarrollarse mejor y, finalmente, de contribuir a rescatar y promover la necesidad que tienen casi todas las personas de dar curso a su propia creatividad.

En la elaboración de los programas que se presentan a continuación se consideraron antecedentes sobre la situación actual del acceso a la cultura, a las actividades deportivas, al turismo y al tiempo libre por parte de los sectores de ingresos bajos.

En el área de la cultura se aprecian grandes diferencias entre los distintos grupos sociales del país. A modo de ejemplo, cifras recientes muestran que el 17.9% de las personas que pertenecen a los sectores de menores ingresos, leyó un libro durante el año. Este porcentaje se eleva al 39.2% en el caso de los sectores de ingresos medios y, más aún, al 76.3% en el de los sectores de ingresos altos.

Algo semejante ocurre con el acceso al deporte y al turismo. Un 14% de las personas de hogares de ingresos bajos practica deportes semanalmente, cifra que contrasta con el 30.1% registrado en el caso de las personas de ingresos altos. El acceso a vacaciones también es altamente diferenciado por grupos socioeconómicos. Sólo un 50% de las personas de los sectores

postergados sale de vacaciones, cifra que alcanza al 62% entre aquéllas que tienen ingresos medios y al 84% entre las de ingresos altos.

A. PROMOCIÓN CULTURAL*

El objetivo de esta propuesta es mejorar la calidad de vida de los sectores más desfavorecidos, al satisfacer determinadas necesidades sociales que signifiquen, a la vez, abrir oportunidades para la creación de nuevas fuentes de empleo, o de potenciar y dar estabilidad a ocupaciones que hoy día son esporádicas.

Las necesidades sociales a que se alude no son las más tradicionales -salud, educación, vivienda- sino un conjunto de servicios, la mayoría inmateriales, que surgen a partir de los cambios que está experimentando la sociedad chilena y que se proyectan como permanentes en el tiempo. En esta última área de necesidades sociales se inscribe el imperativo de fortalecer la cultura en Chile y también el objetivo de esta propuesta.

El concepto de cultura utilizado en este texto se basa en los siguientes enfoques. El PNUD (2002a) considera que en su concepto amplio "...cultura son las artes, las letras y distintas formas de patrimonio, pero también el conjunto de las otras expresiones mediante las cuales una sociedad moldea y reflexiona su convivencia". Por su parte, la UNESCO propone que la cultura abarque "...las maneras de vivir juntos o, mejor aún, las formas en que las personas se deciden a vivir juntas".

En la política del actual gobierno,¹ el concepto de cultura utilizado se refiere a los bienes de carácter simbólico, que surgen de la expresión artística y de las actividades culturales, que se incorporan al patrimonio o herencia cultural de una nación. Este sentido patrimonial le daría el sello distintivo a un país, la identidad que la nación tenga y, por ende, lo que lo caracteriza respecto de otras naciones. En esta visión, el Estado juega un papel importante en la construcción de sociedades e identidades; debe

* Texto elaborado por Magdalena Echeverría.

asumir roles de protección, facilitación, fomento y orientación por medio de políticas culturales. De allí que en la formulación de la actual política cultural, se afirme que "...sin Estado hay ciertamente cultura, pero sin Estado no hay desarrollo cultural".²

1. **Situación actual y desafíos del desarrollo cultural en Chile**

El contexto ha sido altamente favorable para la cultura en los últimos 15 años, como resultado del énfasis que han puesto los gobiernos en el desarrollo de una política cultural. De hecho, se observa un aumento significativo de la actividad creativa y de la infraestructura que posibilita su difusión, junto a un incremento importante de los programas para fomentar la actividad artística y cultural en el período.

a) Situación actual de la cultura

La situación actual se caracteriza por la irrupción de la cultura en la agenda pública. Al respecto, se destaca la creación de una nueva institucionalidad, mediante la formación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) en el año 2003 y de la Comisión Presidencial de Infraestructura Cultural, encargada de llevar adelante el programa de infraestructura cultural y la asignación de recursos para el rescate patrimonial. También es importante consignar que estas iniciativas estuvieron precedidas, entre otras, por la Ley de Donaciones Culturales, la creación del Fondo de la Cultura y las Artes, el Fondo de Fomento de Medios de Comunicación Social regionales, provinciales y comunales, la Ley Previsional para los Artistas, la Ley de Fomento Audiovisual y la Ley de Música.

Junto a la promoción de la cultura, impulsada por la política pública y sustentada en un aumento de la oferta, en el país se da un importante crecimiento de la demanda de bienes y servicios culturales, por parte de las personas y los hogares.

De acuerdo a un estudio realizado por el INE (2000), en la década de los noventa se produjo un aumento significativo de la población en la asistencia a espectáculos artísticos (incluyendo desde conciertos hasta eventos deportivos). En los últimos diez años la asistencia de público a conciertos se triplicó y la correspondiente a obras de teatro se multiplicó por 2.4.

El mismo fenómeno es constatado en un estudio realizado por MIDEPLAN (1999). Los datos muestran que la proporción de hogares que realizaron algún consumo de bienes y servicios culturales aumentó desde el 51% al 63% entre 1987 y 1997, y que el monto de los ingresos destinados a este tipo de consumo se incrementó de manera aún más significativa. Sin embargo, el dato más interesante para los fines de esta propuesta, es que el consumo de bienes y servicios culturales de los sectores de menores ingresos creció más que el de la población en su conjunto.

También se ha producido un cambio cualitativo en el acercamiento cultural en los últimos años. Al respecto, las conclusiones del informe de PNUD (2002a) sobre los desafíos culturales para Chile son:

- En la actualidad "se difuminan las fronteras entre la alta cultura y la cultura popular" (presentación de cantantes de música popular en el Teatro Municipal; el teatro se lleva a las calles y a las poblaciones).
- Se diluyen los límites entre la cultura nacional y la cultura global (productores nacionales que adaptan estilos y formatos extranjeros: organizaciones de batucadas, grupos de reggae, capoeira brasilera).
- Se permean las barreras entre productores y consumidores de cultura. Esto último, como se indica en el mencionado informe del PNUD, es posible en buena medida gracias a las tecnologías de la información (por ejemplo, se puede construir la memoria familiar a través de videos caseros, de la fotografía digital; dar a conocer identidades e intereses a través de páginas *web* individuales o de grupos).
- Se observa una tendencia al tránsito "de la cultura *in situ* a la cultura a domicilio". Este traslado se produce fundamentalmente a través de la masificación de la televisión, de la televisión por cable, el acceso al

video doméstico y a la red de *Internet*. Si esto se combina con la tendencia hacia la importancia preponderante de la imagen como expresión cultural (en el país el consumo cultural más alto es la televisión), se genera una brecha radical entre quienes tienen y no tienen ingresos para acceder a los equipos (televisión, PC y conexión a *Internet*) y además, entre quienes están "conectados" a las nuevas tecnologías de información y comunicación y quienes no lo están. Esta brecha es amplia en la estructura social (según quintil de ingresos), pero es más amplia aún si se cuantifica el uso del computador e *Internet* en términos generacionales (según tramos de edad).³

Actualmente se tiene un conocimiento bastante detallado de la actividad cultural gracias a la disponibilidad de registros especializados. Así, la Cartografía Cultural de Chile ya tiene dos grandes productos: el Atlas y el Directorio Cultural, en los que están registrados los "actores culturales" a lo largo de todo el país, llegando incluso al nivel comunal. Los actores culturales aparecen definidos como las personas, agrupaciones, instituciones, manifestaciones colectivas y patrimoniales que con su labor o existencia contribuyen a la creación, reproducción, distribución, exhibición o conservación de una obra práctica, manifestación u objeto cultural, sea un trabajo artístico o no, y que es reconocido por su comunidad como un agente que contribuye a la creación o reproducción de la cultura.

La ejecución de la política de desarrollo cultural mencionada significó un aumento de la importancia del sector cultural en el gasto público. Desde el año 2005, en Chile se destina un 0.27% del gasto público a cultura, considerando los fondos destinados al CNCA, a la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM) y a otros rubros. Por un lado, se estima que este porcentaje del gasto es aún limitado en comparación con el de otros países. Como referencia, el presupuesto de cultura de Argentina corresponde al 0.56%, en tanto en Francia alcanza al 1%. Por otro lado, es alentador verificar que el gasto en promoción cultural, objetivo de esta propuesta, representa un 17.3% del gasto en cultura (2.797 millones de pesos), como se señala en el presupuesto del año 2004 (CNCA, 2004).

Cabe un comentario final acerca de la escasa capacidad de generación de empleo que registra el sector cultural. Esto es así, porque el número total de ocupados en el sector está subestimado, dado que la información sobre empleo proviene actualmente sólo de las Asociaciones de Empleadores, las que agrupan a empresas formales con una baja tasa de ocupación. Al respecto, se destaca el esfuerzo que se está haciendo actualmente para cuantificar, tanto las diversas empresas del sector cultural, como el empleo generado en este tipo de actividades.

b) Desafíos de las políticas

La aplicación de esta propuesta hacia el ámbito cultural quiere decir enfrentar desafíos que significan: primero, lograr un mayor acercamiento y acceso a las expresiones clásicas de las artes y otras formas culturales de los sectores sociales más alejados de ellas, por su condición socioeconómica; segundo, potenciar expresiones artísticas populares organizadas colectivamente, semi estructuradas o dispersas, que tienen dificultades para desarrollarse mejor; y, finalmente, contribuir a rescatar y promover también la necesidad que tienen casi todas las personas de dar curso a su propia creatividad, y que no han encontrado canales de expresión en la etapa de la trayectoria vital en que se encuentran.

En la elaboración del programa se considera que estos desafíos son mayores en el caso de los jóvenes y adultos mayores que pertenecen a los sectores de ingresos bajos, en comparación con el de los otros sectores sociales.

Los jóvenes de escasos recursos no tienen, ni han tenido durante su paso por la educación formal, acceso al desarrollo de experiencias creativas ni vínculos directos con el arte y la cultura, por lo que estos bienes les resultan distantes y ajenos. Por la condición socioeconómica de los hogares a que ellos pertenecen, deben tratar de ingresar con urgencia a cualquier ocupación, intento muchas veces frustrado o que si resulta, se da en actividades laborales poco motivantes, lo que más bien coarta su interés por las expresiones culturales.

Los adultos mayores y/o jubilados que están fuera del mercado de trabajo, constatan con más claridad la carencia que tienen en el ámbito cultural. Ellos tienen más tiempo que los jóvenes para poder cubrirla, especialmente aquéllos que pertenecen a los sectores de menores ingresos los que, durante su vida laboralmente activa, no han tenido espacio alguno para su desarrollo.

Finalmente, cabe mencionar la existencia de un factor que podría incidir positivamente sobre el desarrollo de esta propuesta. Se trata de la reducción de la jornada laboral de 48 a 45 horas semanales que comenzó a regir a partir del año 2005. Su aplicación significa que la gran masa de chilenos que trabaja en forma dependiente dispondrá de tres horas adicionales de tiempo de descanso. Al respecto, el desafío es cómo esta medida, junto a otras incluidas en las reformas laborales que entraron en vigencia el año 2001, se pueden transformar efectivamente en un espacio de mayor disponibilidad de tiempo libre para todos los trabajadores(as). La finalidad sería desarrollar otros aspectos de sus vidas distintos del trabajo y, probablemente, de los quehaceres familiares, generando espacios de relaciones con otros, y con sus propias familias, de mayor esparcimiento, expresión lúdica y libertad.

2. Fundamentos de la propuesta de promoción cultural

En la formulación de la propuesta, se consideró como antecedente la experiencia acumulada en algunos países europeos en materia de cultura y economía social y también las líneas estratégicas y objetivos de la política cultural del país en el mediano plazo.

a) Experiencias de promoción cultural

Las experiencias internacionales, y algunas nacionales muy limitadas, muestran que un nuevo sector económico -la economía social, incluyendo a la cultura como uno de sus componentes- generará empleos sociales y que, por su naturaleza, debe tener un perfil basado en valores y actitudes distintas del trabajo dependiente tradicional.

Para la elaboración de esta propuesta, se revisaron los análisis de experiencias en Italia, España y Alemania, países que han desarrollado proyectos de gran interés en tanto combinan la promoción y enriquecimiento de la vida cultural de regiones junto con la creación de nuevos empleos, a partir del llamado Tercer Sector de la economía. Así, en Italia el "Foro Permanente del Tercer Sector" reúne a más de 80 organizaciones del ámbito de la sociedad civil. Estas organizaciones se dedican a la cooperación social, al voluntariado y a la solidaridad internacional. Son fundaciones que buscan dar vida a modalidades originales de trabajo y de empresas basadas en valores de solidaridad social, participación democrática y responsabilidad civil.

La existencia de empresas culturales del Tercer Sector⁴ en los países europeos, muestra que su desarrollo es posible y los tipos de intervenciones de soporte que son necesarias: financieras (públicas, privadas, directas o indirectas) y de asistencia técnica, especialmente en materia de gestión.

b) Líneas estratégicas y objetivos del sector público en el área cultural. 2005-2010

Como antecedente, es preciso considerar que las personas pertenecientes al estrato socioeconómico bajo⁵ están en gran medida excluidas del acceso a los bienes culturales y artísticos, limitando su consumo cultural a actividades realizadas en sus domicilios: ver televisión, escuchar radio y oír música. El 93% de este segmento tiene un consumo cultural considerado bajo o mínimo⁶ (CNCA-INE, 2004), es decir, no tienen acceso a las actividades culturales que ocurren fuera del ámbito de los medios de comunicación. Al respecto, cabe señalar que un 18% de las personas que pertenecen a estos sectores ha leído un libro en los últimos 12 meses, (aunque un 30% declara que le gustaría hacerlo), sólo el 6% ha asistido al cine y no más de un 6% ha participado en un espectáculo escénico de teatro o danza.

Para cambiar esta situación el CNCA propone, por un lado, fortalecer las iniciativas municipales de difusión artística y cultural a través de la creación de un fondo de fomento que las potencie y garantice una relación más sistemática del CNCA con los municipios y, por otro, incorporar la dimensión cultural en la

labor de los organismos del Estado encargados de los sectores vulnerables (FOSIS, INP, Chile Barrio, entre otros) a través de programas específicos.

Esto supone la creación del oficio de promotor o de gestor popular, como un agente integrador entre el público de bajos recursos y su acceso a la cultura, así como de sujetos vinculantes entre estos nuevos espacios y las demandas y necesidades culturales de la población.

La estrategia pública definida recientemente por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) está orientada a provocar un cambio cualitativo en el acercamiento de la población a la cultura y al desarrollo cultural. En este contexto se han identificado tres líneas de acción que tienen una relación directa con esta propuesta.

La primera consiste en promover el desarrollo de una actividad cultural que aporte al crecimiento de la oferta de bienes y servicios culturales en el país y que asegure la difusión de la creación artística y del patrimonio nacional.

Para ello, se desarrollará un plan nacional de fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas culturales, a través de programas e incentivos, con especial énfasis en el ámbito regional. Con este objetivo se diversificarán los instrumentos financieros y de apoyo a las diferentes etapas de la cadena productiva de las actividades culturales, con la colaboración de CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) y SERCOTEC (Servicio de Cooperación Técnica), así como de otras instituciones del Estado, del sector privado y de la sociedad civil.

Como se puede apreciar, en el marco de esta línea estratégica cabe proponer la creación y desarrollo de "empresas de servicios culturales" a nivel local para los sectores más desfavorecidos de la población.

La segunda línea de acción está relacionada con la creación y desarrollo de más y mejores audiencias difundiendo la cultura, aumentando la infraestructura, estimulando la gestión, ampliando la formación para la apreciación de las artes e instando por una mayor calidad de los medios de comunicación.

En este contexto, se plantea como requisito específico la creación de espacios de excelencia para algunas disciplinas artísticas y de condiciones adecuadas para el trabajo artístico integrado que permita generar circuitos virtuosos entre creadores de distintas disciplinas y público, especialmente jóvenes.

Por último, la tercera línea de acción está orientada a aumentar el acceso de los grupos de escasos recursos y de aquéllos vulnerables a los bienes de consumo cultural, con la finalidad de crear las condiciones iniciales para una relación permanente entre los miembros de estos grupos y la actividad cultural.

3. Propuesta de promoción cultural y creación de empleo

La propuesta consiste en proveer servicios culturales, focalizando las acciones en un segmento específico de sectores más desfavorecidos económica y socialmente, con base en la figura del promotor cultural popular. La apuesta es que la promoción cultural requiere intervenciones públicas y privadas, la creación de nuevos puestos de trabajo o la formalización y estabilización de otros ya existentes.

El objetivo es promover la cultura entre los sectores más desfavorecidos, incorporándolos como parte de la audiencia de actividades culturales establecidas, creadores de cultura, reuniendo cultores, creadores y audiencias y como participantes activos en tradiciones y festividades locales. La promoción cultural estará focalizada en quienes están fuera de los canales de conocimiento de los eventos y espectáculos culturales o no tienen recursos para asistir a ellos, y a quienes quieran desarrollar actividades de expresión artística y cultural.

El programa lo realizarán microemprendimientos a través de empresas de servicios culturales, que tendrían entre cinco y diez trabajadores.⁷ Como se indicó, el promotor cultural popular es un eje fundamental de la propuesta, dado que será un agente integrador a la cultura para público de bajos recursos, así como un sujeto vinculante entre los nuevos

espacios culturales y las respectivas demandas y necesidades de la población.

La acción de las pequeñas empresas de servicios culturales, coordinada en un nivel central, estará anclada al nivel local con distinto grado de coordinación con las estructuras municipales, dependiendo de la disponibilidad y orientación de las respectivas autoridades municipales.

El diseño del programa de promoción cultural está pensado para ser implementado a lo largo de cinco años (2006-2010). En una primera etapa, estará orientado al segmento del tramo de ingresos bajos,⁸ esto es, hacia los grupos objetivo a jóvenes y adultos mayores. Se concentrará, además, en siete de las 13 regiones, considerando que son las que tienen un mayor volumen de la población en este segmento de ingresos o las que tienen una proporción mayor de su población en éste (las más pobres).

Los beneficiarios potenciales directos del programa de promoción cultural serían 809.749 personas, de las cuales alrededor del 70% son jóvenes entre 15 y 24 años, y 30% adultos mayores de 60 años.

a) El programa para jóvenes

El programa para jóvenes consistirá en el conjunto de acciones enunciadas, poniendo especial énfasis en desarrollar y acoger los intereses de creatividad juvenil tales como la música, la danza y el teatro.⁹

En los dos primeros años (2006-2007) el programa se concentrará en dos de las regiones con mayor cantidad de personas ubicadas en el segmento de ingresos entre 30% y 60% de la mediana¹⁰ (Criterio A) y en dos de las regiones más pobres del país¹¹ (Criterio B).

Atendiendo al primer criterio, cuatro regiones concentran a 2.4 millones de personas (cuadro 8.1). Éstas corresponden a las regiones V, VIII, X y Región Metropolitana. De acuerdo al segundo criterio, en las regiones IV, VII y IX habría 731.023 potenciales beneficiarios (cuadro 8.2). Esto significa que el total de la demanda del programa ascendería a 3.1 millones de personas,

Cuadro 8.1
Población beneficiaria potencial de jóvenes y mayores de 60 años. 2006-2010
(número de personas)

Regiones con mayor cantidad de personas con ingresos entre 30% y 60% del ingreso mediano			
Criterio A			
Regiones	Total población (entre 30-60%)	Jóvenes (entre 30-60%)a/	Mayores de 60 (entre 30-60%)b/
RM	1.142.589	207.951	91.407
VIII	552.883	100.624	44.230
V	361.946	65.874	28.955
X	302.229	55.005	24.178
Total	2.359.647	429.454	188.770

Fuente: Encuesta CASEN 2003, tabulaciones especiales.

a/ Esta cifra se ha proyectado a partir de la proporción de jóvenes en este rango en la población nacional, en la cual equivale al 18.2%.

b/ Esta cifra se ha proyectado a partir de la proporción de mayores de 60 años en este rango en la población nacional, en la cual equivale al 8%.

Cuadro 8.2
Población beneficiaria potencial de jóvenes y mayores de 60 años. 2006-2010
(número de personas)

Regiones con mayor proporción de personas con ingresos entre 30% y 60% del ingreso mediano			
Criterio B			
Regiones	Total población (entre 30-60%)	Jóvenes (entre 30-60%)a/	Mayores de 60 (entre 30-60%)b/
IX	273.310	49.742	21.864
VII	291.564	53.064	23.325
IV	166.149	30.239	13.291
Total	731.023	133.045	58.840

Fuente: Encuesta CASEN 2003, tabulaciones especiales.

a/ Esta cifra se ha proyectado a partir de la proporción de jóvenes en este rango en la población nacional, en la cual equivale al 18.2%.

b/ Esta cifra se ha proyectado a partir de la proporción de mayores de 60 años en este rango en la población nacional, en la cual equivale al 8%.

Cuadro 8.3
Programa de promoción cultural.
Generación de empleo por regiones y total país. 2006-2010^a
(número de empleos)

Regiones	Asociatividad vinculada al arte	Casas y corporaciones culturales	Empleo en empresas de servicios culturales
IV	67	8	750
V	162	29	1.910
VII	70	14	840
VIII	249	15	2.640
IX	59	10	690
X	96	20	1.160
RM	808	35	8.430
Total regiones seleccionadas	1.511	131	16.420
Total país	1.779	178	19.570

Fuente: Proyección realizada por la autora con base en información PNUD (2002b).

a/ Proyección realizada con base en información de PNUD (2002b). Corresponde al período de funcionamiento del programa de promoción cultural.

de las cuales un 67% estaría localizado en las cuatro primeras regiones mencionadas. Además de estos criterios, se propone que el programa se extienda en las regiones IV, V y X en los dos años siguientes (2008-2009).

Por lo tanto, la población beneficiaria potencial de jóvenes entre 15 y 24 años será de 429.454 en los dos primeros años (cuadro 8.1). La población beneficiaria potencial se ampliará a 562.499 jóvenes,¹² al mantener a las regiones IV, V y X durante los cuatro años de operación del programa de promoción cultural.

b) El programa para personas mayores de 60 años

El programa para mayores de 60 años se focalizará, al igual que el de jóvenes en la misma secuencia temporal y en las mismas regiones (cuadros 8.1 y 8.2).

En los dos primeros años la población beneficiaria potencial de adultos mayores será de 180.800 personas. Al final de los cuatro años y habiéndose mantenido durante la segunda etapa las regiones IV, V y X, el total acumulado de beneficiarios potenciales alcanzará a las 247.200 personas (cuadros 8.1 y 8.2).

c) Generación de empleo

La creación de las empresas de servicios culturales estaría vinculada a los municipios considerando dos características de las regiones seleccionadas. La primera corresponde a la existencia de asociatividad vinculada al arte, es decir, festividades locales, carnavales, festivales y encuentros folclóricos y agrupaciones de artesanos, entre otras; y la segunda, a la cantidad de Casas y Corporaciones Culturales vigentes en cada una de las regiones. Al respecto, la situación regional es la que se presenta a continuación (cuadro 8.3).

Si entre el año 2002 y el 2010 tanto la asociatividad cultural como la creación de centros y de corporaciones culturales crecen en un 10%, en las empresas de servicios culturales habría 19.500 nuevos empleos a fines del año 2010 (cuadro 8.3).

En síntesis, el funcionamiento del programa de promoción cultural beneficiaría, en su conjunto, a una población que alcanzaría a 805.000 personas (562.500 jóvenes y 242.500 adultos mayores) y podría generar alrededor de 19.500 empleos en el período 2006-2010.

NOTAS

¹ Véase Secretaría de Comunicación y Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno (2000).

² www.gestioncultural.org/gc/politicas/chile1.jsp

³ En tanto la diferencia en el acceso a *Internet* entre el primer y el quinto quintil de ingresos era de 10.5% contra 45.2%, la diferencia entre los niños entre 6 a 11 años y los mayores de 60 años, era de 30.6% contra 5.1% (información Encuesta CASEN 2000).

⁴ Donde ni el Estado ni el mercado están en condiciones de operar mejor.

⁵ INE. Corresponde a los deciles inferiores de la clasificación socioeconómica, equivalentes a los niveles D y E. Representan un 43% de la población de la Región Metropolitana y un 55.1% de la del país (Censo 2002).

⁶ Consultar CNCA/INE (2004).

⁷ Dos promotores culturales, dos administrativos y un gestor cultural popular que es a la vez el coordinador general de la empresa. En una versión más sólida podrían ocupar hasta diez personas.

⁸ Personas que pertenecen a familias con ingresos entre 30% y 60% del ingreso mediano. Al respecto, consultar el Capítulo 3.

⁹ En el marco de lo que ha sido el éxito de la experiencia del proyecto “Balmaceda 1215” de Santiago. Este proyecto comenzó a funcionar en 1993, y está destinado a ofrecer servicios culturales a jóvenes con talento artístico que provienen de hogares pobres. Originalmente, fue ejecutado por la Municipalidad de Santiago, en convenio con el Ministerio de Educación y la Fundación Participa.

¹⁰ En números absolutos, las regiones que concentran una mayor cantidad de personas por debajo del 60% del ingreso mediano per cápita son, evidentemente, las de mayor tamaño. Del total de 5.002.020 personas que están bajo ese nivel, la RM tiene el 29.4% de ellas, la VIII el 17.2%, la V el 10% y la X el 8.7%.

¹¹ Las regiones con una proporción mayor de sus habitantes bajo el 60% del ingreso mediano per cápita y por sobre el promedio del total del país (32.2%) son: la IX (49.1% de la población), la VII (45.3%), la VIII (43.4%), la X (40.5%) y la IV (39.7%). Las más perjudicadas son las que combinan, además, las mayores proporciones de población hasta el 30%: la IX (17.9%), la VII (13.7%), la X (12.3%) y la IV (11.6%).

¹² Cifra obtenida al sumar los jóvenes beneficiarios que aparecen en los cuadros 8.1 y 8.2.

B. DEPORTE*

La elaboración de esta propuesta se basa en un análisis de la situación que existe en Chile en materia físico-deportiva y los desafíos que se enfrenta en esta materia. Además, se examina la experiencia de países europeos seleccionados, con la finalidad de incorporarla en la definición de los programas para la promoción del deporte.

En esta propuesta se vincula el aumento de la práctica de actividad física y deporte con la generación de empleo en el segmento juvenil, señalando cuánto empleo es posible crear para los próximos cinco años y cuál es el costo de cada trabajador incorporado en el programa.

1. Situación actual y desafíos

a) Situación actual de la práctica de actividad física y deporte

El porcentaje de personas que realiza práctica de actividad física alcanza a un 9% (Encuesta CASEN 2000) o alternativamente a un 16%, de acuerdo a la información de la Encuesta Nacional de Actividad Física y Deportes.¹ Sin embargo, cuando se considera la pregunta amplia acerca de qué proporción de las personas practica al menos una vez a la semana deporte o actividad física, los datos de la Encuesta CASEN arrojan un 23.8% y la Encuesta Nacional de Actividad Física y Deportes 2002 un 43.3%.

La práctica de deportes y actividad física es diversa en las regiones del país. Según los datos de la Encuesta CASEN 2000, los habitantes de las regiones V y XII son los que realizan más actividad física o deportiva en Chile, alcanzando el porcentaje de práctica de deportes a un 15% de la población en ambos casos. Por su parte, la Región Metropolitana, que concentra la mayor cantidad de la población nacional, registra un porcentaje de práctica de sólo un 8%, cifra que es inferior al promedio nacional (9%). Sin embargo, los datos de la Encuesta Nacional de Actividad Física y

* Texto elaborado por Iván Castro.

Deportes muestran que existen grandes diferencias respecto a la Encuesta CASEN en algunas regiones. Tal es el caso de la Región Metropolitana que registra un índice de práctica (19%) superior al promedio nacional (16%).

También se observan diferencias significativas en la realización de algún deporte según la edad de las personas. De acuerdo a las encuestas mencionadas, el índice de práctica de actividad física y deportes decrece en la medida que la edad aumenta, es decir, la población se vuelve más sedentaria en la medida que envejece. Los datos muestran que este índice alcanza un máximo entre las personas de 6 a 24 años (cuadro 8.4), luego decrece suavemente entre aquellas cuya edad fluctúa entre 25 y 44 años para caer abruptamente entre las mayores de 45 años.

Cuando se examinan las diferencias que existen por sexo se verifica que, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Actividad Física y Deportes, un 12% de la población femenina practica actividad física y deportes y un 21% de la población masculina lo hace.²

Los tipos de prácticas deportivas también se diferencian por sexo. Mientras las actividades que emprenden las mujeres son incluyentes del grupo familiar, las masculinas suelen ser excluyentes la mayoría de las veces (cuadro 8.5). Un 55% de las mujeres practica gimnasia y realiza actividades tales como caminatas, patinaje y danza, en las que puede participar algún otro miembro del hogar. En cambio, un 51% de los hombres practica fútbol, deporte en el que la participación de las personas es individual. Esta diferencia en el comportamiento de hombres y mujeres en cuanto a la práctica de deportes y actividad física, es una muestra de la relevancia y liderazgo que adquiere el rol materno respecto del hogar, como ámbito vital de socialización del individuo y su incidencia en las conductas y hábitos culturales.

El nivel de práctica deportiva varía significativamente entre los distintos grupos sociales³ (cuadro 8.6). Como se puede observar, el índice de práctica aumenta rápidamente cuando mejoran las condiciones socioeconómicas de las personas. Las cifras de la Encuesta CASEN muestran que un 8% de las personas que pertenece a los sectores de condición socioeconómica baja y muy baja practica deportes, cifra que

alcanza a cerca del 16% de acuerdo a la Encuesta Nacional de Actividad Física y Deportes, 2002. En el extremo opuesto, en los grupos de nivel alto y medio alto, el referido índice se eleva a 17.4% y 30.1% respectivamente, esto es, duplica el de los grupos de menores ingresos.

Una posible explicación al bajo y desigual índice de prácticas deportivas y actividades físicas según sexo, edad, nivel socioeconómico y región, podría ser la dotación de infraestructura deportiva disponible en el país, y su localización a nivel comunal.

Las informaciones que contiene un estudio especializado del INE,⁴ el Censo 2002⁵ y la Encuesta CASEN 2000, muestran que la dotación de infraestructura y recintos deportivos que existe en el país, está constituida mayoritariamente por "canchas" y "multicanchas" que, en la mayoría de los casos, son terrenos sin ninguna o con mínimas instalaciones deportivas. Estos recintos son adecuados para un número restringido de actividades, como son el fútbol (de forma mayoritaria), el básquetbol y el vóleybol (de forma minoritaria).⁶ Como se indicó, estas actividades son practicadas preferentemente por hombres y son de participación exclusiva, es decir, no incluyen al grupo familiar en ella.

La distribución de los recintos deportivos es muy desigual entre regiones. En la Región Metropolitana se concentra la mayor cantidad de recintos deportivos del país y también existen grandes diferencias en su interior.⁷ Por ejemplo, en la Comuna de Las Condes hay 612 recintos, lo que indica que ésta dispone de más espacios que la mayoría de las regiones de Chile (con excepción de las regiones V y VIII).

Dentro de los recintos y espacios para realizar actividad física o deportiva, "la calle" ocupa un lugar destacado, dado que un buen porcentaje de las personas declara practicar deporte y actividad física en ella. Sin embargo, este porcentaje es menor que la suma de aquéllas que declaran practicar dentro de recintos deportivos públicos o privados. No obstante, este uso de la calle, invita a reflexionar acerca de la posibilidad de habilitar los espacios públicos para la práctica deportiva, con lo que se contribuiría a crear nuevas formas de ocupar las facilidades que ofrece la ciudad.

Cuadro 8.4
Práctica de actividad física y deportes por grupos de edades. 2002
(porcentajes)

Grupos etáreos	Encuesta CASEN 2000	Encuesta Nacional de Actividad Física y Deportes 2002
6 a 14 años	12.7	31.0
15 a 24 años	13.1	20.1
25 a 34 años	8.7	14.4
35 a 44 años	6.1	9.9
45 a 60 años	4.7	4.1
61 años y más	4.6	4.4
Promedio	9.0	16.0

Fuente: Elaboración propia a base de la Encuesta Casen 2000 y la Encuesta Nacional de Actividad Física y Deportes, 2002.

Cuadro 8.5
Deportes que practican hombres y mujeres no sedentarios. 2002
(porcentajes)

Actividad física o deportiva	Mujeres	Hombres
Artes marciales	2.0	2.0
Atletismo	5.0	3.0
Básquetbol	9.0	8.0
Boxeo	0.0	0.0
Ciclismo	11.0	5.0
Fútbol	8.0	51.0
Natación	4.0	2.0
Rugby	0.0	1.0
Tenis	1.0	4.0
Vóleibol	5.0	2.0
Gimnasia	35.0	7.0
Otros a/	20.0	15.0

Fuente: Elaboración propia a base de la Encuesta Nacional de Actividad Física y Deportes, 2002.
a/ Las actividades principales del rubro "Otros" corresponden a: caminata, patinaje y danza.

Cuadro 8.6
Índice de práctica de actividad física y deportes por grupos socioeconómicos. 2002
(porcentajes)

Clasificación socioeconómica	Encuesta CASEN 2000	Encuesta Nacional de Actividad Física y Deportes 2002
(Alto, medio alto) ABC1	17.4	30.1
(Medio) C2	12.7	26.2
(Medio bajo) C3	10.9	12.5
(Bajo) D	8.3	14.0
(Muy bajo) E	6.9	18.7

Fuente: Elaboración propia a base de la Encuesta Casen 2000 y la Encuesta Nacional de Actividad Física y Deportes, 2002.

Cuadro 8.7
Países seleccionados de la Unión Europea:
Ocupados por oficio en el sector de deporte. 1998 a/
(números)

Oficios	Ocupados
Deportistas profesionales	20.000
Gestores	1.000
Animadores	50.000
Monitores	350.000
Entrenadores	50.000
Total	471.000

Fuente: Red Europea de Institutos de Ciencias del Deporte (1999).
a/ Corresponde a Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Cuadro 8.8
**Programa de expansión del deporte: Generación de empleo y
 número de beneficiarios. 2006-2010**
(número de ocupados y personas)

Programa	Generación de empleo 2006-2010	Beneficiarios 2006-2010
Actividades Físicas y Deportivas Disponibles para la Población	4.031	1.862.188
Escuelas Abiertas a la Comunidad	4.000	600.000
Total	8.031	2.462.188

Fuente: Proyecciones basadas en los datos sobre el rendimiento de los Programas de Actividades Físicas y Deportivas Disponibles para la Población y Escuelas Abiertas a la Comunidad.

Por otra parte, la situación actual del deporte y la actividad física depende también del desarrollo alcanzado por las instituciones encargadas de las políticas en este campo, específicamente en el nivel comunal. En este sentido el municipio, como gobierno local, es un actor e intermediario relevante, pues tiene en su territorio el vínculo con las organizaciones deportivas/sociales y con la comunidad en general.

Sin embargo, diversos factores afectan negativamente el desempeño del municipio en la gestión del área deportiva. El primero de ellos, es que el sector de deportes está ubicado en distintas áreas y jerarquía dentro de las estructuras municipales lo que, generalmente, impide el vínculo expedito y coherente con las políticas deportivas regionales, y retarda o no da respuesta a las necesidades que las organizaciones demandan. El segundo de los aspectos que dificulta la gestión del deporte en la comuna es el escaso desarrollo de las políticas deportivas locales. Esto implica que las actividades realizadas obedezcan, la mayoría de las veces, a las demandas puntuales de las organizaciones y no al cumplimiento de un programa deportivo comunal. Otro factor que incide en el desempeño del municipio se refiere al bajo presupuesto de que disponen para realizar acciones que

posibiliten un desarrollo aceptable del deporte y la actividad física en la comuna.

En suma, la autonomía de los gobiernos locales no se traduce necesariamente en un desarrollo adecuado de todos los sectores del ámbito de las políticas públicas. Esta deficiencia es uno de los motivos por el que las políticas elaboradas a nivel central no logran instalarse en la ciudadanía, pues no tienen su reflejo institucional en los territorios locales.

b) Desafíos de las políticas

El reto es crear un modelo de gestión deportiva que permita el nexo entre el gobierno central con los municipios y el sector privado, con la finalidad de ejecutar políticas públicas que den respuestas efectivas al bajo nivel de actividad física y deportiva que tiene la población, especialmente los sectores sociales más desprotegidos.

En ese plano, el desafío es cómo evaluar y certificar las competencias laborales de las personas que están ligadas a esta actividad en el municipio y la comunidad, así como buscar mecanismos para acceder a recursos que entrega la Ley del Deporte a través de diversos instrumentos de fomento deportivo (Fondeporte, donaciones, subsidios y concesiones) y las corporaciones municipales de deporte.

En cuanto a las personas, el desafío es doble. Por una parte, se trata de asegurar la participación efectiva de las organizaciones deportivas y sociales en la definición de las prioridades deportivas y, por otra, que los recursos públicos sean asignados por el municipio a actividades que permitan la creación de más oportunidades de empleo, especialmente para los jóvenes, en los diferentes programas de promoción del deporte en la comuna.

2. Experiencias internacionales y nacionales

Para poder identificar lo que en materia deportiva se puede potenciar para la creación de empleo social, y de esta forma generar oportunidades para los segmentos de jóvenes y mujeres desocupados de los sectores

socioeconómicos más desfavorecidos, se analiza cómo se concibe la relación de empleo y deporte en la Unión Europea y en Chile.

En los países europeos conviven actualmente dos modelos deportivos: el primero, llamado liberal, considera al deporte como una expresión de iniciativa ciudadana (libre y autónoma) en que el Estado se expresa sólo a través de contribuciones al movimiento deportivo en materias tales como infraestructura, formación e investigación, principalmente. En este modelo no existen leyes que regulen el deporte a nivel nacional. Funciona en países como el Reino Unido, Suecia, Países Bajos y Noruega y los organismos vinculados al movimiento deportivo se orientan por normas internacionales o por sus propios reglamentos. En estos países, las regulaciones están referidas a excepciones, vale decir, a las externalidades negativas asociadas a los espectáculos deportivos, tales como las leyes sobre seguridad y comportamiento de los espectadores en los partidos de fútbol (Reino Unido) y sobre dopaje (Suecia).

El segundo modelo deportivo, denominado intervencionista, considera al deporte como un servicio público, en el cual el Estado juega un rol de promotor, que potencia su desarrollo y fiscalización. Este es el caso de Francia, España y Portugal, países en los que la práctica a nivel nacional está determinada por un marco jurídico (leyes sobre el deporte). Más aún, en países como Grecia, Portugal y España el deporte está reconocido en la constitución como un derecho ciudadano.

Sin embargo, más allá del control que tengan los gobiernos en materia deportiva, la profundidad de la descentralización administrativa incide en los dos modelos señalados, pues constituyen una instancia coadyuvante a la promoción y desarrollo del deporte.

Asimismo, en ambos modelos los recursos privados representan la primera fuente de financiamiento del deporte a través de las familias, ya sea que sus integrantes estén afiliados a clubes deportivos o simplemente como consumidores de artículos de deporte; luego vienen los recursos de carácter público a través de las colectividades territoriales (gobiernos subnacionales) y finalmente están el Estado y las empresas.

En cuanto al empleo que genera el sector de deporte en Europa, se señala que éste cuenta con aproximadamente 650.000 puestos de trabajo en los 15 países de la Unión Europea (UE) a fines de los noventa. Aunque estos empleos son a tiempo parcial, constituyen la actividad principal de estas personas.

Las cifras de un grupo seleccionado de países de la UE, muestran que el empleo a tiempo parcial tuvo un rápido crecimiento en la década pasada: la incidencia del mismo en el empleo total aumentó de 13.5% en 1990 a 16.4% en 1998.⁸ El empleo deportivo se duplicó en el período como resultado de la generación de nuevos servicios deportivos segmentados, permitiendo con ello el desarrollo del autoempleo o empleo independiente a tiempo parcial. De allí que este tipo de trabajo llegó a representar un 34.2% del empleo total del sector deporte en 1998.

La participación de los jóvenes (menores de 25 años) en el empleo deportivo se mantiene prácticamente estable en un 21% en el período analizado, situación que es imputada a países como Francia, Portugal y Finlandia, los que han adoptado la extensión de los años de formación como parte de la estrategia para reducir el desempleo juvenil.

Un dato importante para la elaboración de una propuesta de promoción del deporte y el empleo en Chile, es que la gran mayoría (85%) de las personas ocupadas en el sector y que se dedican profesionalmente a esa actividad en los países de la UE, son animadores y monitores deportivos (cuadro 8.7).

Finalmente, las tendencias señalan que hacia el año 2010, la incidencia de los adultos mayores en la población total tenderá a igualarse en un 25% con la de los menores de 19 años. Esto significa que el empleo a tiempo parcial podrá seguir aumentando, en la medida que la diversificación y masificación del deporte permita abrir mercados a la población mayor de edad que busca mejorar su condición de vida (salud y apariencia corporal), más aún si se considera que estas personas se mantienen normalmente activas al jubilar.

En los países de la UE, el Estado ya ha iniciado el establecimiento de normas que permitan regular el acceso al empleo, ya que el trabajo a tiempo parcial y las remuneraciones ocultas (no vinculadas a normas laborales) van adquiriendo una mayor frecuencia. Esto último se refleja en la baja inserción profesional de los jóvenes en empresas y asociaciones deportivas (alta tasa de desempleo de jóvenes licenciados y jóvenes que se forman en materias deportivas).

Por su parte, en el modelo de gestión deportiva de Chile, el financiamiento del deporte lo constituyen los recursos privados vinculados a la comunidad y a los integrantes de aproximadamente 20.000 organizaciones deportivas catastradas. Luego viene el Estado, secundado por las empresas privadas, las que suman a su aporte las donaciones deportivas con derecho a franquicia tributaria. Los instrumentos de financiamiento que ha generado la Ley del Deporte (público y privado) establecen criterios de distribución y descentralización en las regiones del país.

Las proyecciones del deporte en Chile deben considerar, por un lado, la tendencia al aumento de la población mayor de 60 años, al igual que en Europa y, por otro, las carencias que tiene la población de menores recursos en materia deportiva. Esto significa responder simultáneamente a una nueva demanda generacional y también a la de los sectores postergados. De allí que sea necesario pensar en alternativas para adecuar la actual oferta mediante el desarrollo de nuevos servicios de deporte y actividad física, creándose así más oportunidades de empleo para los jóvenes, ya sea como animadores o como monitores deportivos.

El responder a una mayor demanda también constituye una oportunidad para diversificar las disciplinas deportivas y recreativas para el conjunto de la población, aprovechando la apertura de la infraestructura -tanto pública como privada- a la comunidad no organizada, con lo que se lograría su máxima utilización. Para esto, en el país se dispone de 26.653 instalaciones deportivas (INE, 2005), número muy similar a los de Finlandia y Suecia y más del doble que en Bélgica.

3. Propuesta de actividades sociales recreativas en materia físico-deportiva

La propuesta consiste en un programa de actividades recreativas, cuyo objetivo central es la generación de servicios sociales en materia físico-deportiva, demandados básicamente por los sectores postergados de la población, lo que posibilitará la creación de nuevas oportunidades de trabajo, especialmente para los jóvenes, como animadores y monitores deportivos.

El programa prestará servicios al 30% de los chilenos que practica o participa en actividades físicas o deportivas, e incorporará alrededor del 70% que señala no realizar ni siquiera una vez a la semana actividad recreativa, al menos por media hora en forma sistemática.

Las actividades del deporte y la recreación pueden constituirse, con el apoyo del Estado, en una respuesta a la demanda social y, a la vez, en una oportunidad para generar un mercado que diversifique la oferta a partir de una relación público-privada.

La propuesta consiste en aumentar la práctica de actividad física y deportiva de la población a través de dos vías. La primera, es la contratación de monitores o animadores deportivos en materia recreativa a través de los programas "Actividades Físicas y Deportivas Disponibles para la Población", "Escuelas Abiertas a la Comunidad". La segunda vía, está constituida por la capacitación, evaluación y certificación de competencias laborales de los animadores y monitores deportivos.

El programa permitirá generar puestos de trabajo a tiempo parcial para jóvenes (hombres y mujeres) que sean competentes en materia físico-deportiva, y que prestarán servicio social a los sectores postergados de la población. Estas actividades podrían enmarcarse y ser apoyadas con recursos provenientes de los programas que se detallan más adelante.

Finalmente, se destaca que la institucionalidad del programa de expansión del deporte y de las actividades recreativas descansa en tres pilares: Chiledeportes, el sistema de certificación de competencias laborales y el

municipio. La acción coordinada de estas instituciones es clave para asegurar que los nuevos servicios deportivos generados por el programa, lleguen efectivamente a los sectores sociales postergados.

a) Programa de *"Actividades físicas y deportivas disponibles para la población"*

Esta es una línea de acción de Chiledeportes orientada a construir una cultura deportiva en la población, mediante el fomento de actividades de formación para el deporte y actividades físicas, deportivas y recreativas. Los recursos provienen del Fondo Nacional para el Fomento del Deporte, el que considera el pago de honorarios a monitores deportivos en las categorías de proyectos de deporte formativo, recreativo y competitivo, mediante dos vías de financiamiento: concurso y asignación directa.

A modo de ilustración, se señala que los resultados alcanzados por este programa en el año 2004 son alentadores. Los recursos del Fondo financiaron a 2.830 proyectos del sector privado y público, en las categorías de deporte formativo, recreativo y competitivo. Dichos proyectos, que se distribuyeron en el 96% de las comunas del país, permitieron beneficiar a 1.9 millones de personas. De éstas, un 46.8%, correspondió a mujeres, contribuyendo con ello al fortalecimiento de las políticas vinculadas a la equidad de género.

En cuanto a los recursos económicos destinados a la contratación de personal, el 48% fue destinado al pago de honorarios de profesionales o personal especializado a tiempo parcial, fluctuando sus valores entre \$3.500 y \$6.000 la hora, según el tipo de capital humano requerido. Se contrató a 6.901 trabajadores a tiempo parcial, por períodos entre seis y diez meses, mediante el mecanismo de contratación a "honorarios", de los cuales 2.179 correspondieron a monitores deportivos (31.6% del total).

En relación con el número de empleos indirectos generados por este programa, sólo se sabe que el 52% de los recursos del Fondo destinados a este tipo de proyectos se orienta a actividades complementarias, o conexas a la actividad física y deportiva de la población nacional beneficiaria

de estos servicios. Sin embargo, esta información podría ser útil para hacer una estimación preliminar de los efectos de estos proyectos sobre la ocupación en otros sectores de la economía.

Las perspectivas de mediano plazo del programa (2006-2010) son que gran parte de las labores requeridas por los proyectos financiados por el Fondo, pueden ser desarrolladas por personas que han obtenido competencias laborales en materia de actividad física y deporte.⁹ Por ello, se busca aumentar de forma gradual la incorporación de monitores hasta alcanzar en el año 2010 el 90% del total de los recursos humanos empleados el año 2004, esto es, 6.210 personas ocupadas a tiempo parcial. Al respecto, se señala que se cuenta con las herramientas legales para que la participación de los monitores aumente del 32% actual al 90% del total de plazas a honorarios en el mediano plazo, las que serían financiadas por el Fondo en las categorías de deporte formativo, recreativo y competitivo.

El objetivo del programa es que los nuevos puestos de trabajo sean ocupados por jóvenes (hombres y mujeres) pertenecientes a hogares de ingresos bajos,¹⁰ que cuenten con las competencias para desarrollar dichas actividades, con la supervisión de profesionales o especialistas en la materia. Asimismo, se prevé que las acciones del programa estén focalizadas en las comunas con predominio de hogares de ingresos bajos.

b) Programa "*Escuelas Abiertas a la Comunidad*"

Este programa es una herramienta que considera el deporte y la actividad física como una variable relevante para enfrentar la exclusión social, en particular, de aquellas personas provenientes de hogares de bajos ingresos. Asimismo, con la ejecución de las actividades del programa se abren oportunidades para dar complementariedad a la acción pública, considerando que distintas agencias del gobierno intervienen -a través de programas públicos- en amplios segmentos y territorios donde se concentra la población de menores recursos.

En términos operativos, el Programa Escuelas Abiertas a la Comunidad, tiene como objetivo abrir las unidades educativas, públicas o particulares

subvencionadas, para el desarrollo de actividades recreativas de la comunidad escolar y circundante, pertenecientes a hogares pobres en las respectivas comunas.

Como referencia, se menciona que este programa, cuya primera versión fue ejecutada en el año 2005, permitió abrir 1.000 unidades educativas a la comunidad. De los recursos utilizados en su ejecución, un 70% fue destinado a pagar los honorarios a tiempo parcial (16 horas mensuales) a los trabajadores vinculados a los servicios sociales que presta el programa.

Para analizar el funcionamiento del programa en el período 2006-2010, se propone definir el número de escuelas y liceos que serán abiertos en cada región, considerando para ello los establecimientos educacionales particulares subvencionados y municipales (excluida la educación parvularia exclusiva), la población escolar y el total de hogares de bajos ingresos. En la selección de la población objetivo se dio una mayor ponderación a la condición socioeconómica de las personas, considerando que la finalidad del programa es generar condiciones de vida saludable para la población más desprotegida.

Se estima que con este programa se podría lograr la apertura a la población de 3.000 escuelas o liceos, lo que permitiría beneficiar al menos a 600.000 personas hacia el año 2010. Como resultado, se lograría una cobertura del 20% de la población objetivo¹¹ y se utilizaría la mitad de los puestos de trabajo a tiempo parcial, generados por un programa que podría ser denominado el "Plan Nacional de Animadores de Actividades Sociales Recreativas".

c) Programa de "*Capacitación y Certificación de Competencias*"

Las habilidades adquiridas por los animadores y monitores deportivos a través de distintas instancias de capacitación (públicas y privadas) carecen de certificaciones que les permitan realizar este trabajo adecuadamente y percibir una remuneración digna en el mercado deportivo. Por ello, se propone hacer uso del "Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y Perfeccionamiento del Estatuto de Capacitación y Empleo",¹² que puede contribuir a la

empleabilidad de los animadores deportivos, y ampliar las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, así como su reconocimiento y valorización.

El objetivo del sistema mencionado, es contribuir a la movilidad laboral de los trabajadores, mediante certificaciones de competencias laborales basadas en un marco metodológico común aceptado por los distintos sectores (productivos y de prestaciones sociales).

El sistema permitirá el reconocimiento formal de las capacidades de las personas, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas. Para ello, se levantarán estándares de competencias laborales en los diversos sectores productivos o sociales, que tendrán validez nacional y serán el referente para implementar el proceso de certificación de los mismos.

El diseño institucional del sistema contempla la participación, en todos los niveles, de los actores pertenecientes a los sectores involucrados, la incorporación de procesos que resguardan la calidad, la pertinencia de la certificación otorgada por organismos de evaluación independiente y debidamente acreditados. Asimismo, se trata que la operación del sistema resguarde la libre competencia en la prestación de los servicios y la separación de las funciones de certificación y de capacitación, de modo de evitar las colusiones y los conflictos de interés entre los actores que dañen la credibilidad del sistema de competencias laborales.

Además, el desarrollo del sistema, permitirá a las instituciones de formación y capacitación conectar su oferta curricular a las demandas y necesidades específicas del sector deportivo, fortaleciendo así la oferta de los nuevos servicios sociales del sector.

Para el desarrollo del sistema se prevé, en la primera etapa, hacer un levantamiento de las competencias referidas a una determinada ocupación o función que se cumple; en este caso será principalmente el de monitores deportivos.

En la segunda etapa, se aborda la certificación de competencias. Las instituciones acreditadas otorgan un certificado a cada trabajador (monitor), el que tendrá validez para efectos, tanto laborales en el sector deporte, como de formación y capacitación en la medida que el trabajador quiera continuar con su trayectoria formativa.

d) Generación de empleo

Con la ejecución del programa de expansión del deporte se estima que se crearán 8.031 nuevos empleos en el período 2006-2010 (cuadro 8.8). Éstos corresponden a los proyectos de Actividades Físicas y Deportivas disponibles para la población (4.031 empleos) y de Escuelas Abiertas a la Comunidad (4.000 empleos). Al mismo tiempo, se estima que los servicios deportivos del programa beneficien a un total de 600.000 personas más que las actuales, a través del Programa de Escuelas Abiertas a la Comunidad en los próximos cinco años. Con la focalización de los proyectos en los sectores más postergados, se espera que mediante el programa se pueda reducir en un 30% el número de personas que en la actualidad no tienen acceso a servicios deportivos.

NOTAS

¹ La diferencia de 7 puntos porcentuales podría tener distintas explicaciones. Una, por ejemplo, es que la Encuesta CASEN es realizada al jefe de hogar y se le consulta respecto a la realidad de los demás integrantes del mismo, pudiendo éste no conocer el conjunto de prácticas que realizan quienes conforman su familia. En cambio, en la Encuesta Nacional de Actividad Física y Deportes fue consultado directamente el conjunto de individuos identificados en ésta. Otra explicación podría provenir de la diferencia del período en que fueron realizadas las encuestas: la CASEN durante el año 2000 y la Encuesta Nacional de Actividad Física y Deportes durante el año 2002, lo que podría incluir cambios de hábitos en la población.

² Al comparar estos datos con los que entrega la Encuesta CASEN, se verifica que las diferencias por sexo se mantienen, pues el índice de práctica de las mujeres es un 7% y el de los hombres un 11%.

³ Para esta clasificación se dividió la población según ingreso familiar entre los grupos: ABC1 (o nivel alto y medio alto, aprox. \$2.866.000), C2 (medio, aprox.

\$1.073.000), C3 (medio bajo, aprox. \$517.000), D (bajo, aprox. \$292.000), E (muy bajo, aprox. \$128.000).

⁴ Al respecto, consultar el "Catastro de Recintos Deportivos de Chile" que se encuentra en su primera etapa de realización, a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Hay que destacar que el INE en la construcción de su catastro ha solicitado información a Chiledeportes (recintos propios, catastro previo), al Servicio de Impuestos Internos y al MINEDUC, registrando sólo aquellos recintos inscritos y con teléfonos y direcciones vigentes, lo que genera un sesgo de selección desfavoreciendo a los recintos o terrenos deportivos no inscritos jurídicamente.

⁵ Se refiere al Censo Nacional de Población del año 2002.

⁶ Según nos muestra la Encuesta Nacional de Actividad Física y Deportes del 2002.

⁷ INE está elaborando un Catastro de Recintos Deportivos en Chile.

⁸ Al respecto, consultar el estudio de la Red Europea de Institutos de Ciencias del Deporte (1999).

⁹ Existe un profesor de educación física por cada 3.059 habitantes (penúltimo censo) cuyo tiempo u horas laborales van siendo cada vez más requeridas por la reforma educacional.

¹⁰ Hogares cuyo ingreso per cápita se sitúa entre 30% y 60% del ingreso mediano.

¹¹ La población que pertenece a los hogares de ingresos per cápita bajos (entre el 30% y 60% del ingreso mediano) alcanza a 3.1 millones de personas en el año 2003 (Encuesta Casen 2003, tabulaciones especiales).

¹² Actualmente se encuentra en el Parlamento para aprobación.

C. TURISMO SOCIAL*

Las vacaciones, el turismo y el descanso se han transformado en necesidades de mujeres, hombres, jóvenes, niños y adultos mayores del planeta. Como lo señala la Declaración Universal de los Derechos del Hombre "todo ser humano tiene derecho al descanso, al tiempo libre, a una limitación de las horas de trabajo y vacaciones pagadas".

Históricamente se ha asociado el turismo sólo a la necesidad de descanso, sin embargo, éste no tiene relación exclusiva con esa necesidad. En el mundo moderno, las personas han definido que el turismo y las vacaciones se asocian principalmente al deseo de realizar un cambio en la rutina de la vida cotidiana, o a los intereses especiales de algunas personas por efectuar algunas actividades en particular. Es decir, el turismo permite a las personas salir de la monotonía, cambiar de escenario y tener un mayor conocimiento de la realidad geográfica, patrimonial, cultural, económica y social de los distintos rincones del país y del extranjero.

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT), el sector comprende a "las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocios u otros motivos".

1. La situación actual

Para analizar la situación actual del sector turismo se examinarán aspectos vinculados a la demanda y oferta del servicio, su estacionalidad y las características de los puestos de trabajo que genera.

* Texto elaborado por Francisca Retamal.

a) La demanda de turismo

La demanda de turismo tiene una estrecha correlación con la distribución de ingresos del país, ya que sólo algunos chilenos pueden vacacionar. Los datos sobre turismo interno (SERNATUR, 2000) muestran que el 62% de las personas salió al menos "una noche de vacaciones dentro de Chile" en 1999. Según estrato socioeconómico, se observa que un 81% de las personas que pertenecen al sector ABC1, un 86% de las del sector C2, un 62% de las incluidas en el sector C3 y un 51% de las personas de muy bajos ingresos (sector D), salió de vacaciones.

La proporción de la población que salió de vacaciones disminuyó de 62% en 1999 a 53% en el año 2000 (SERNATUR, 2000). Entre las características de este tipo de turismo, se observa que un 75% de las personas sale de vacaciones en familia y que el 97% de ellas lo hace en los meses de enero y febrero. La mayor parte del tiempo, se alojan en casa de familiares (41.8%), casa propia de veraneo (19.9%) y camping (7%), y utilizan preferentemente como medio de transporte el auto propio (52%) y el bus (35%). Este último representa el principal medio de transporte (51.3%) para las personas del estrato de menor nivel de ingreso.

Para las personas que no acceden a vacaciones, los motivos están relacionados con la falta de dinero, el trabajo y los problemas de salud. En efecto, un 55% de ellas señala la falta de dinero suficiente como causal principal, un 17% manifiesta que el trabajo no les permite tomar vacaciones y un 11% adujo problemas de salud.

b) La industria del turismo

El impacto económico que genera la industria del turismo a nivel mundial se estima entre un 3% y un 4% del PIB¹ en la mayoría de las economías desarrolladas. El empleo del sector es aproximadamente un 3% de la fuerza de trabajo del mundo, porcentaje que alcanza hasta el 10% de la mano de obra total en algunas regiones.

En el mundo, el turismo tuvo un crecimiento exponencial en el siglo pasado y las proyecciones para el año 2020 confirman la continuación de ese desarrollo, esperándose que en esa fecha movilice aproximadamente un 20% de la población mundial por ese concepto.

En Chile el turismo es una industria en desarrollo. La incidencia del sector en los resultados económicos del país ha venido aumentando progresivamente, llegando a representar 4.1% del PIB en el año 2004. Los datos muestran que el sector genera un total de US\$1.108 millones por concepto de turismo receptivo, los que representan un 5.3% del total de exportaciones de bienes o un 4.3% del total de exportaciones de bienes y servicios de la economía en el año 2003. En términos comparativos se puede argumentar que el valor de las exportaciones de servicios por concepto de turismo receptivo de ese año equivale al 14.8% de las exportaciones de cobre del país, o al 98.4% de las exportaciones de salmón, y que superó en un 63.4% a las exportaciones de vino.

c) La estacionalidad de la actividad

A pesar de su crecimiento, el funcionamiento del sector turismo no está ajeno a dificultades, entre las que destaca la subutilización de la capacidad, asociada a la estacionalidad del servicio.

La utilización de la capacidad de alojamiento es el mejor indicador para evaluar el comportamiento de la industria turística. Al respecto, las cifras de fines de la década pasada² muestran que la tasa de ocupación promedio anual de camas a nivel nacional se redujo desde un 28.7% en 1997 hasta un 21.5% en el año 2000.

Por una parte, este fenómeno se reflejó en la caída generalizada que tuvieron las tasas de ocupación que registra la actividad hotelera durante cada año (cuadro 8.9). Ello afectó tanto a la tasa de ocupación correspondiente a los meses de mayor utilización (enero y febrero) como a la de los meses de baja (junio y julio durante el período señalado).

Cuadro 8.9
Tasa de ocupación hotelera según meses seleccionados en Chile. 1991-2000
(porcentajes)

Meses	Tasa de ocupación hotelera	
	Más alta (año)	Más baja (año)
Febrero	47.7 (1995)	33.5 (1999)
Junio	21.3 (1998)	15.2 (2000)
Julio	27.4 (1991)	19.0 (2000)

Fuente: Elaboración con base en cifras de INE-SERNATUR (2000 y 2001).

Cuadro 8.10
Programa Vacaciones Tercera Edad: Subsidios y adultos mayores beneficiarios según modos de financiamiento. 2006-2010
(número de adultos mayores y porcentajes)

Nivel de ingresos <i>a/</i>	Modelo 1		Modelo 2	
	Subsidio	Número de adultos mayores	Subsidio	Número de adultos mayores
Ingresos hasta 30% de la mediana	70	50.000	70	45.000
Ingresos entre 30% y 60% de la mediana	60	40.000	70	45.000
Ingresos mayores que 60% de la mediana	30	90.000	30	90.000

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Encuesta CASEN 2003 y SERNATUR.
a/ El nivel de ingresos de las personas está expresado como porcentaje del ingreso mediano.

Cuadro 8.11
**Programa Turístico Familiar: Subsidios y jefas de hogar beneficiarias, según
 modos de financiamiento. 2006-2010**
(número de familias y porcentajes)

Nivel de ingresos ^{a/}	Modelo 1		Modelo 2	
	Subsidio	Número de familias	Subsidio	Número de familias
Ingresos hasta 30% de la mediana	90	6.250	90	6.250 s
Ingresos entre 30% y 60% de la mediana	80	6.250	80	6.250
Ingresos mayores que 60% de la mediana	50	12.500	40	12.500

Fuente: Elaboración propia con base en información de Encuesta CASEN 2003 y SERNATUR.
 a/ El nivel de ingresos de las personas está expresado como porcentaje del ingreso mediano.

Cuadro 8.12
Programas de Turismo Social: Generación de empleo directo e indirecto. 2006-2010
(número de ocupados)

Programa	Empleos directos	Empleos indirectos	Total empleos	Beneficiarios	Inversión pesos (millones)	Inversión dólares (millones)
Vacaciones Tercera Edad	4.000	16.960	20.960	180.000	14.000	3.6
Oferta Turística Juvenil	2.000	8.480	10.480	91.000	2.000	25.5
Programa Viajes de Estudio	1.500	6.360	7.860	75.000	7.500	13.6
Programa Turístico Familiar (Jefas de hogar)	2.300	9.762	12.062	100.000	8.250	15.0
Totales	9.800	41.562	51.362	446.000	31.750	57.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de este trabajo.

Por otra parte, se verifica que dentro del año las tasas de ocupación del verano son significativamente más altas que las del período de invierno. Las cifras permiten apreciar que el grado de utilización de los servicios existentes alcanza un máximo de 47.7% en temporada alta, es decir, existe un 52.3% de capacidad sin utilizar (cuadro 8.9). Esta situación se torna más dramática durante la temporada baja, período en el que la subutilización se ha situado entre un 80% y un 90% en la oferta de camas a nivel nacional.

d) Características del empleo en el sector

La actividad del turismo es desarrollada esencialmente por pequeños y medianos empresarios distribuidos a lo largo de todo Chile, los que constituyen más del 80% de las empresas turísticas del país. Los servicios que ellos producen corresponden a rubros tan disímiles como restaurantes, transporte terrestre, transporte de navegación interior, agencias y organizadores de viajes, alquiler de automóviles, artesanía, esparcimiento y alojamiento, entre otros.

La participación de pequeñas y medianas empresas incide directamente en la generación de puestos de trabajo del sector turismo. En las cifras se observa que el empleo del sector representó un 3% del total del país en el año 2003. En ese mismo año, la ocupación alcanzó a 159.000 trabajadores en la temporada alta, cifra que disminuye a 144.000 en la temporada baja.

Por otra parte, el empleo generado por el sector de turismo presenta diversas particularidades como las que se indica a continuación:

- Es para personal capacitado y especializado, lo cual incide en los niveles de remuneraciones que perciben estos ocupados.
- Son empleos con una cierta estacionalidad, lo que permite una alta participación de estudiantes o inactivos que no podrían trabajar durante todo el año por tener otra actividad principal. Sin embargo, y pesar de esta estacionalidad, la actividad presenta una alta estabilidad entre los ocupados. Más del 91% de estas personas se encuentra en puestos considerados estables.

- La cantidad de horas trabajadas presenta una diferencia entre el verano y el invierno. En la temporada alta se registran 51.4 horas trabajadas, cifra que se reduce a 49.6 horas en temporada baja.
- La participación femenina es alta. En tanto el porcentaje de mujeres en el empleo es de 32.8% a nivel nacional, en el caso de las actividades turísticas esta cifra alcanza al 40.2% en temporada alta y al 38.8% en la baja.
- Constituye una fuente laboral local de importancia, dinamizadora del desarrollo económico y humano de los habitantes de una región.

Las perspectivas del empleo en el sector turismo son alentadoras. En las proyecciones realizadas durante la década pasada, se estimó que los 159.185 ocupados registrados en 1999 aumentarían a 191.513 en el año 2005, lo que implica un incremento de 5.400 empleos por año. Dichas proyecciones ya han sido superadas, dado que la ocupación del sector alcanzó a más de 200.000 trabajadores a fines del año 2004.³

Finalmente, cabe un comentario sobre el empleo total generado por los establecimientos turísticos. Al respecto, las recomendaciones técnicas de la OMT establecen que por cada empleo directo en la industria del turismo se crean 1.5 empleos indirectos en el resto de los sectores. En estas condiciones, se estima que el sector turístico de Chile genera actualmente un poco más de 200.000 puestos de trabajo directos y 300.000 indirectos por año.

2. Experiencias de turismo social

En el mundo se han buscado alternativas para favorecer el acceso de la mayoría de las personas al turismo social. Este es un sistema que crea las condiciones necesarias para que un gran sector de la población que carece de posibilidades financieras pueda disfrutar del turismo comercial.

Algunos de los hechos que marcaron el inicio del turismo social están directamente relacionados con la conquista de los trabajadores del derecho al descanso pagado: "las vacaciones pagadas".

a) Antecedentes históricos

Los orígenes del turismo social se remontan a comienzos del siglo pasado, cuando en Bélgica, en el año 1932, algunos trabajadores⁴ establecieron un hotel para sus afiliados. A partir de esa fecha, un número de organizaciones sindicales estableció centros vacacionales en distintas regiones, con posibilidades de desarrollar ese tipo de turismo. En otros países europeos, los trabajadores sindicalizados también crearon estructuras elementales para establecer un ambiente positivo para la recreación de los trabajadores y sus familiares. Un antecedente relacionado con esto último es la huelga general realizada en Francia en 1936, con la que se obtuvo un alza de los salarios de los trabajadores, la semana de trabajo de 40 horas, la discusión de los convenios colectivos y las vacaciones pagadas.

En América Latina el turismo social se inicia en Argentina a partir de 1945, con las vacaciones pagadas y la creación de unidades turísticas. Otros países de América del Sur como Brasil, Venezuela y México instalaron "*ciudades vacacionales*" en la década del cincuenta. En Chile se impulsó el "*plan de balnearios populares*" a principio de los años setenta. En todos estos países el turismo social se inicia como una manera de crear alojamientos adecuados, con instalaciones mínimas y servicios a precios accesibles para los trabajadores.

Los antecedentes del turismo social se encuentran también en los documentos oficiales de las organizaciones internacionales. Este tipo de turismo fue promocionado hace más de 25 años, por la Carta de Viena del *Bureau International du Tourisme Social*, en la que se destaca las dimensiones sociales, culturales y económicas del turismo y también por la Declaración de Manila de la OMT (1980), en la que se confirmó los objetivos del turismo social.

b) El turismo social en España

La implementación de *Programas de Turismo Social* comienza en España, en 1985, con el *Programa Vacaciones para la Tercera Edad del Instituto de Mayores y Servicios Sociales* (IMSERSO). Esta institución genera el

programa con un carácter limitado, para acoger, dentro de jornadas de convivencia navideñas (MTSS, 1988), a adultos mayores que vivían solos, con el objeto de crear una oferta de servicios turísticos de buena calidad a precios razonables en temporada baja. El Programa fue exitoso. En el año inicial participaron 16.000 personas. En el período 1990-1991 se ofreció el servicio a más de 350.000 personas entre los meses de mayo y noviembre, en tanto en el período 2000-2001 los beneficiarios del Programa⁵ llegaron aproximadamente a 400.000.

Paralelamente y en forma complementaria al *Programa de Vacaciones* comienza el *Programa de Termalismo Social* en 1989, el que hasta la fecha ha beneficiado a 52 balnearios termales y a un total de 346.112 adultos mayores.

Respecto del impacto de estas experiencias en la generación de empleo, los datos muestran que el *Programa de Termalismo Social*⁶ ha generado 4.491 empleos desde 1989 a 1995 y que el *Programa Vacaciones para la Tercera Edad* permitió crear 4.100 puestos de trabajo con una duración de seis meses, sólo por concepto de empleos en la hotelería en la temporada 1992-1993.

c) La experiencia de Chile: *Programa Vacaciones Tercera Edad*

Visualizando la experiencia vivida en España con el *Programa Vacaciones para la Tercera Edad* y buscando alternativas que permitieran luchar contra la estacionalidad del sector, el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) implementa un programa de características similares en Chile durante el año 2001.

Este programa ha tenido como finalidad potenciar un quiebre de la estacionalidad turística y promover la ocupación de los servicios que ésta presta. Para ello se consideró que los adultos mayores son un grupo social que, potencialmente, tiene mayor disponibilidad de tiempo (en comparación a otros segmentos poblacionales) para vacacionar en el período de temporada baja y media del turismo nacional. SERNATUR desarrolló este programa subsidiando el 40% del valor del viaje a los adultos mayores de

60 años, y el 60% restante del valor del paquete turístico es pagado por los beneficiarios.

Los resultados obtenidos hasta la fecha muestran que durante sus primeros cuatro años de operación *Vacaciones Tercera Edad* no sólo ha abierto a los adultos mayores la posibilidad de acceder a los beneficios del turismo, mejorando su calidad de vida, sino que ha demostrado ser una herramienta eficaz para disminuir la estacionalidad turística que caracteriza al país.⁷

Al finalizar el quinto período de implementación, más de 100.000 personas habrán hecho uso del programa. Respecto de los usuarios, se observa que el 76% son mujeres y el 24% hombres y la media de edad es de 68 años. Los datos por estrato socioeconómico del año 2004 indican que de los grupos E y D un 27.9% y 21.5% respectivamente participó en este programa, y un 62.6% de las personas que pertenecen a los grupos C2 y C3 hizo uso de estas facilidades.

Respecto de los empresarios participantes se destaca que el 81.8% de ellos sostiene que el *Programa Vacaciones Tercera Edad* potencia un quiebre en la estacionalidad turística en las ciudades donde se desarrolla y el 72.7% de los empresarios hoteleros manifestó que *Vacaciones para la Tercera Edad* ha generado "*buenos y muy buenos*" ingresos para sus negocios.⁸

También es significativo el que por cada peso invertido en el *Programa Vacaciones Tercera Edad*, los adultos mayores gasten casi tres pesos durante las vacaciones que realizan a través del mismo.

3. Una propuesta de turismo social

La industria del turismo ha crecido y sus proyecciones son altamente auspiciosas. Sin embargo, los altos costos que tiene el acceder a un paquete turístico de calidad hace ciertamente inaccesible el turismo para los sectores medios y de bajos ingresos. Ello se debe fundamentalmente a que la industria tiene períodos de alta con los que debe solventar los costos del resto de la temporada, lo que dificulta la posibilidad de trabajar a valores menores.

Con esta propuesta se explorarán vías alternativas de desarrollo del turismo social y de crecimiento del empleo del sector, a través de la elaboración de programas para los grupos sociales más desprotegidos y, dentro de éstos, para los adultos mayores, los jóvenes y las mujeres jefas de hogar con sus familias.

a) Los adultos mayores: *Vacaciones Tercera Edad*

La experiencia desarrollada por el SERNATUR durante los últimos cinco años ha sido claramente exitosa, tanto para la industria turística como para los adultos mayores. Las estadísticas antes descritas muestran el alto nivel de satisfacción que tienen estas personas con el programa para la tercera edad, en especial por su impacto en su calidad de vida.

Claramente la única propuesta recomendable para este grupo de la población -que ya es conocida, aceptada y deseada por los adultos mayores- es la continuidad del *Programa Vacaciones Tercera Edad*, asociado a la mantención del modelo de subsidio.

La modificación consiste en desarrollar un sistema de subsidio diferenciado para aquellos adultos mayores de menores ingresos, entregándoles el mismo tipo y calidad de servicios que a aquéllos con porcentajes inferiores de subsidio estatal.

Evidentemente, sólo se logra una reducción de los valores por servicios, siempre y cuando la operación de cupos para todos ellos se realice bajo la modalidad del volumen, esto es, muchos pasajeros en un mismo viaje. Además, cualquier operación de la envergadura de este tipo de programa necesita uno o varios operadores turísticos coordinados que generen una oferta adecuada para una temporada del año en que la demanda es muy baja.

b) Los jóvenes: *Programa de Turismo Juvenil*

De un estudio reciente sobre el turismo juvenil se han seleccionado algunas conclusiones sobre esta industria que tiene más de 50 años de antigüedad.⁹

Los viajes de los jóvenes y de los estudiantes se están reconociendo cada vez más como un segmento importante del mercado mundial del viaje. Los jóvenes viajeros independientes tienden a hacerlo con más frecuencia y por períodos más largos que los turistas mayores, o aprovechan fines de semana largos y con más frecuencia. Esto ha proporcionado un estímulo para el desarrollo de las empresas especializadas en viajes de jóvenes y estudiantes en todo el mundo. Se ha estimado que alrededor de un quinto de todos los viajes de turismo en el mundo es hecho por gente joven entre 15 y 25 años.

Sin embargo, los viajes de jóvenes y estudiantes no han contado con la debida consideración, particularmente en América Latina, debido a la falsa idea de que este mercado tiene un nivel de gasto más bajo que otros. En realidad, lo que ocurre es que el gasto diario de los jóvenes es más bajo que el de otros turistas, pero la duración del viaje es mayor, con lo que su gasto total se aproxima al de los turistas en general.

El turismo juvenil es, sin duda, un mercado en crecimiento en el que la mayoría de los viajeros son o han sido previamente estudiantes. Por lo tanto, el rápido crecimiento del número de ellos en el mundo, da una perspectiva muy optimista para el mercado del turismo juvenil.¹⁰

El turismo en los jóvenes tiene identidad propia. Éstos comparten el gusto por salir, por la aventura, la emoción, por moverse, conocer lugares nuevos, gente nueva, culturas diferentes; están libres de grandes responsabilidades familiares, los mueve un afán de libertad, son espontáneos e independientes.

Es importante que existan empresas turísticas que conozcan las necesidades y expectativas de este segmento y puedan desarrollar productos específicos para jóvenes dando soluciones creativas e imaginativas. Nace así la necesidad de perfilar servicios turísticos, orientados a este segmento y mantenerlos actualizados.

En Chile los intentos por establecer una oferta específica para el grupo juvenil han carecido de continuidad, teniendo un carácter limitado y esporádico, sin llegar a consolidarse como una alternativa real para los

jóvenes. Claramente el *Programa de Albergues Juveniles* del INJUV y el *Programa de Turismo Juvenil* de SERNATUR son las únicas experiencias desarrolladas desde el gobierno en los últimos 15 años, además de los paquetes de viajes de estudio emprendidos por el sector privado.

Esta propuesta pretende acercar la oferta y la demanda de turismo, adecuándolas a las necesidades del segmento juvenil. Para ello se han definido dos posibles programas a implementar.

El programa "oferta turística juvenil", consiste en generar servicios turísticos para jóvenes a lo largo del país, donde existan:

- Servicios de alojamiento como hostales, apart hoteles, pensiones, cabañas categoría 1 ó 2 estrellas, especiales para ellos.
- Una central de reservas donde puedan acudir telefónicamente o vía *Internet* para asegurar la disponibilidad de un cupo.
- Un plan de *marketing* que posicione la oferta turística en su conjunto y presente la información a los jóvenes.

Ciertamente, al considerar en esta oferta a empresarios pequeños y medianos del transporte y servicios de alojamiento a lo largo de todo el país, se podría generar hasta 2.000 empleos directos en los próximos cinco años.

El objetivo del *Programa Viajes de Estudio* es desarrollar paquetes turísticos similares al *Programa Vacaciones Tercera Edad*, destinado a jóvenes de enseñanza media de escuelas municipalizadas, en temporada baja (meses de invierno) y con un subsidio de viaje.

Para la elaboración del mismo se ha considerado que en el país existen 259.719 alumnos de segundo año medio, de los cuales un 46% asiste a establecimientos municipalizados y pertenece a los grupos socioeconómicos medio bajo (43%) y bajo (44%). Para estos alumnos el acceder a los beneficios del turismo es bastante difícil debido a los escasos recursos económicos con los que cuentan. En Chile se realizan año tras año diversos viajes de estudios, tanto a nivel nacional como internacional,

los que son realizados por alumnos de niveles socioeconómicos medio y alto, quienes pertenecen, principalmente, a colegios particulares pagados; por lo general el viaje es financiado a través de trabajos colectivos para recolectar recursos y por aportes que cada padre o apoderado realiza.

A través de este programa se potenciaría la ocupación de los servicios turísticos en temporada media y baja, facilitando el acceso al turismo de los jóvenes y propiciando la generación de 1.500 puestos de trabajo en forma directa.

c) Mujeres jefas de hogar: *Programa Turístico Familiar*

La participación de las mujeres jefas de hogar en el total de hogares aumentó de un 20% en el año 1990 a un 23% en el 2000. Como resultado de esta tendencia, 1.1 millones de mujeres tienen esa condición en el año 2003 (Encuesta CASEN 2003).

Ciertamente aquellas familias donde el jefe de hogar es una mujer, sus prioridades respecto del descanso, y en ese marco del turismo, son necesariamente menores que las prioridades que puedan tener respecto de otras necesidades. Si además a esto se suma el hecho de que el acceso al descanso y los servicios turísticos es de alto costo, las probabilidades de que puedan ser priorizados por estas familias disminuyen, evitando la utilización de los servicios turísticos disponibles.

Ciertamente la experiencia de vacacionar le permite a una familia, cualquiera sea ésta, descansar, vivir experiencias nuevas, compartir con otros y mejorar las relaciones intrafamiliares, facilitando de este modo que las mujeres jefas de hogar vuelvan con las energías necesarias para continuar el desarrollo de su vida cotidiana. Es por ello que se hace fundamental la creación de programas de acceso turístico para ellas y sus familias.

El *Programa Turístico Familiar* se desarrollaría a través de la implementación de paquetes turísticos completos, esto es, considerando servicios de traslado, alojamiento, alimentación y entretención, donde con un subsidio

diferenciado en virtud del ingreso familiar y el número de integrantes de la familia, el Estado financie un porcentaje de sus vacaciones.

A través de este programa se generaría un total de 2.500 puestos de trabajo, y se desarrollaría a través de la utilización de servicios de alojamiento tales como cabañas, con actividades al interior del establecimiento dedicado a la madre y sus hijos.

4. Turismo social y nuevas oportunidades de empleo

Luego de conocer los potenciales de las propuestas presentadas, es necesario determinar con mayor precisión el número de empleos que se generaría en el desarrollo de los cuatro programas antes mencionados, y los costos que esto significaría. Sin embargo, y quizás lo más importante, es el número de personas que serían beneficiadas.

También es necesario aclarar que tal como ha ocurrido con el *Programa Vacaciones Tercera Edad*, todos los programas propuestos se sustentan en el uso de la capacidad ociosa de los servicios turísticos actualmente existentes. De esta forma, las actuales iniciativas permitirían fomentar una importante utilización de los servicios turísticos, fundamentalmente en las temporadas media y baja del sector.

a) Modelo de operación

En virtud de los antecedentes expuestos, el modelo de operación a través del cual pueden funcionar los programas propuestos es la incorporación de los distintos servicios turísticos en el proceso de desarrollo de los programas (ver diagrama a continuación).



En el modelo propuesto, el Estado supervigila la prestación de servicios y financia un porcentaje de los gastos de ejecución del programa a través de un subsidio a la oferta, potenciando la participación de empresas tales como: agencias de viajes, medios de transporte, establecimientos de alojamiento, servicios de alimentación, operadores de *tours*, etc.

En la operación de estos programas es necesario considerar a todos los actores que componen la cadena de producción de la industria turística, lo que beneficiaría fundamentalmente a pequeñas y medianas empresas, que son mayoría en esta industria, facilitando su mantención, crecimiento y mejoramiento.

El modelo permite, a través de la modalidad de licitaciones públicas a operadores de *tours* mayoristas, la contratación de todos los servicios necesarios para el desarrollo de los paquetes turísticos adecuados a cada tipo de programa.

b) El perfil de los beneficiarios

La población adulta mayor tiene la siguiente composición por nivel de ingresos. Según datos de la Encuesta CASEN 2003, hay 70.159 personas (3.9% del total), cuyo ingreso es inferior al 30% del ingreso mediano (hasta \$120.000 por mes). Además, hay 303.482 personas (16% del total) con un ingreso familiar situado entre el 30% y el 60% del ingreso mediano (entre \$120.000 y \$260.000 por mes).

Estos datos de ingresos de las personas podrían justificar cambios en la definición del *Programa Vacaciones Tercera Edad*. Al respecto, se propone llevar a cabo una combinación de modalidades de subsidios para lograr que los adultos mayores con un ingreso familiar menor, tengan una mayor cobertura de servicios turísticos.

Por su parte, los jóvenes, mujeres y hombres entre 15 y 29 años -que son la población definida como beneficiaria de los programas propuestos- representan el 24.8% de la población chilena, esto es 3.862.718 personas en el año 2003.

La distribución del ingreso de las familias a que pertenecen los jóvenes muestra que 349.111 de ellos son de familias con ingresos inferiores a \$120.000 por mes, y que 874.676 pertenecen a hogares con ingresos entre \$120.000 y \$260.000 mensuales. Esto significa que 1.223.787 jóvenes tienen ingresos familiares inferiores a los \$260.000, lo que representa un 32% de los jóvenes del país.

Para la implementación del programa de oferta turística juvenil, la población definida es aquella entre 19 y 29 años, la que representa un total de 2.720.461 personas. En especial, se observa que 766.069 tienen ingresos familiares inferiores a los \$260.000 y de éstos, más del 5% de los jóvenes chilenos (204.413) tiene ingresos inferiores a \$120.000.

Respecto del *Programa Viajes de Estudio*, se ha definido como grupo beneficiario a los jóvenes entre 15 y 18 años, los que corresponden a 1.142.257 personas, donde observamos que 457.718 de ellos tienen ingresos familiares inferiores a \$260.000 y de los cuales 144.698 son inferiores a \$120.000.

Específicamente en este programa se prioriza a jóvenes estudiantes de establecimientos municipalizados, o particulares subvencionados, los que corresponden a un total de 346.351 jóvenes.

Si se revisa el nivel de ingresos que perciben las mujeres jefas de hogar, se observa que 299.000 mujeres (30% del total) reciben ingresos inferiores a los \$260.000 por mes y que el ingreso per cápita mensual es de \$36.265, dado que el promedio de integrantes por familia es de 4.1 personas.

Sin embargo, para las mujeres que tienen un ingreso familiar hasta los \$120.000, la situación es aún más compleja ya que el ingreso per cápita es de \$18.208, considerando que sus hogares tienen 4.7 miembros en promedio.

c) Recursos y financiamiento

El **Programa Vacaciones Tercera Edad** que desarrolla SERNATUR financia en la actualidad el 40% del valor del paquete turístico, ya que los adultos mayores aportan el 60% restante.

Si se ampliara la cobertura a 180.000 adultos mayores, con un aporte estatal de \$14.000 millones, se generarían en el sector turismo cerca de 4.000 puestos de trabajo en forma directa y 16.960 indirectos. Para distribuir adecuadamente los recursos estatales se propone adoptar un financiamiento diferenciado a través de un subsidio específico de acuerdo al ingreso familiar, bajo dos modalidades (cuadro 8.10).

Para la implementación del *Programa Oferta Turística Juvenil* se requiere de un aporte estatal que permita la generación de una oferta turística adecuada para el segmento juvenil entre 19 y 29 años. Se propone movilizar alrededor de 91.000 jóvenes, lo que tiene un costo aproximado de \$2.000 millones por concepto de capacitación, generación de ofertas adecuadas, preparación de central de reservas y, fundamentalmente, la campaña de difusión necesaria para motivar el viaje de estos jóvenes.

Debido a las características del paquete turístico del *Programa Viajes de Estudio*, se propone focalizar las actividades en jóvenes de enseñanza media de escuelas municipalizadas o particulares subvencionadas.

El Estado subsidiaría dos tercios del programa y el tercio restante quedaría a cargo de los propios jóvenes y sus familias, quienes desarrollarían actividades para la recolección de los fondos correspondientes. Este programa permitiría que participaran 75.000 jóvenes y generaría 1.500 empleos directos y 6.360 empleos indirectos en el sector turismo.

El *Programa Turístico Familiar* (mujeres jefas de hogar) es muy similar al de *Vacaciones Tercera Edad* en cuanto a la característica de sus servicios. Sin embargo, necesariamente hay que redefinir algunas de sus especificaciones -ya que cada familia tiene un promedio de cuatro integrantes- y adaptar los costos para que sean compatibles con el presupuesto familiar de las mujeres jefas de hogar. Para distribuir adecuadamente los recursos estatales se propone un financiamiento diferenciado a través de un subsidio específico, de acuerdo al ingreso familiar, bajo dos modalidades (cuadro 8.11).

Este programa beneficiaría a 25.000 mujeres jefas de hogar y 75.000 hijos o integrantes de sus familias, lo que generaría 2.300 puestos de trabajo directos y 9.752 indirectos con una inversión estatal de 8.250 millones de pesos.

d) Generación de empleos directos e indirectos

Se estima que el conjunto de los programas de turismo social generará 9.800 nuevos empleos directos y 41.562 indirectos, es decir, un total de 51.362 puestos de trabajo (cuadro 8.12). Aunque la inversión necesaria para crear los empleos directos parece ser de muy alto costo, ésta se reduce significativamente al considerar el número total de puestos de trabajo generados por los mencionados programas.¹¹

NOTAS

¹ El empleo en hotelería, restaurantes y turismo crece en todo el mundo pero la mundialización deja atrás a muchas empresas medianas y pequeñas (OIT, 2001).

² Para mayor información, véase SERNATUR (1999a); INE-SERNATUR (2000 y 2001).

³ Informe de prensa publicado por SERNATUR (2005b).

⁴ Los trabajadores de la Central General de Trabajadores de la Madera, Construcción y Materiales Mixtos, establecieron un hotel de vacaciones para sus afiliados, en Blakenberge; Bélgica.

⁵ IMSERSO <http://www.seg-social.es/imserso>.

⁶ Véase MTAS/IMSERSO (1997).

⁷ SERNATUR (2005a). En el estudio de opinión se indica que el nivel de satisfacción alcanzado entre los adultos mayores que viajó el año 2004 fue de 96.2 puntos. La satisfacción respecto a la relación "costo/beneficio" alcanzó un índice de 98 puntos. En tanto, la satisfacción de los empresarios llegó a 81.7 puntos, experimentando un importante crecimiento respecto del año anterior (Conferencia de Prensa, marzo 2005).

⁸ De los empresarios que señalaron la opción "bueno", el programa representó el 22% de sus utilidades, mientras que para aquéllos que marcaron la opción "muy bueno", éste representó el 46.6% de sus utilidades.

⁹ El ISTC-ATLAS realizó el estudio "Hoy jóvenes viajeros, mañana nómades mundiales" (2003) haciendo una recopilación de la bibliografía existente a nivel mundial.

¹⁰ Análisis realizado por Mónica Anderson en una revisión de la situación turística nacional e internacional de los jóvenes como un mercado turístico en desarrollo, cifras mundiales de turismo recopiladas de "Antecedentes del perfil de jóvenes a nivel mundial" (OMT, s/f).

¹¹ Según estimaciones preliminares del SERNATUR, se generan aproximadamente 550 empleos directos por cada 25.000 pasajeros viajados en programas de turismo social y según estimaciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales de España, los programas de turismo social generan 4.24 empleos indirectos en el conjunto del sector de turismo.

Parte IV

LOS PROGRAMAS DE EMPLEO SOCIAL: IMPACTOS Y DESAFÍOS

INTRODUCCIÓN

En la primera parte de este libro, se examinó la situación actual del empleo y de la pobreza relativa y la evolución que tuvieron ambos en los últimos quince años. A continuación, en la segunda y tercera parte, se especificaron las políticas y programas para generar empleo, tanto en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), como en los nuevos sectores de servicios destinados a cubrir las necesidades sociales de los sectores de menores ingresos del país.

En los capítulos que siguen se presenta, en primer lugar, una estimación del impacto que tendrán las políticas hacia las Mipyme y los programas de servicios sociales sobre la situación del empleo en el mediano plazo. Al mismo tiempo, se cuantifica en qué medida la aplicación de estos programas amplía el acceso de los sectores rezagados a servicios para mejorar su calidad de vida. En otros términos, se evalúa en qué medida se reduce el déficit social que afecta a estos sectores y el costo que tendría esta propuesta durante el período de su ejecución (2006-2010).

En segundo lugar, y con base en conclusiones seleccionadas del texto, se propone una política de empleo que contribuya a reducir en forma permanente la desocupación y una política social activa que posibilite mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables. Al respecto, se incluyen comentarios acerca de las características que deberían tener las políticas públicas para fortalecer la actividad y el empleo del sector de las Mipyme, y se destacan los aspectos básicos que deberían ser considerados al momento de aplicar una política activa de empleo social.

Capítulo 9

IMPACTOS Y COSTOS DE LOS PROGRAMAS*

En este capítulo se evalúa en qué medida las políticas y los programas sugeridos contribuyen, tanto a aumentar el empleo como a mejorar la calidad de vida de las personas más postergadas. Además, se dimensionan los recursos que serían necesarios para ejecutar esta propuesta en los próximos cinco años (2006-2010).

Con esta finalidad, primero se estima la contribución de las Mipyme a la creación de empleo de la economía en diferentes escenarios de política pública. Segundo, se mide la capacidad de las diferentes actividades de servicios sociales para crear nuevas oportunidades de empleo. Por último, se cuantifica el costo y se analizan las posibles fuentes de financiamiento de la propuesta.

A. CONTRIBUCIÓN DE LAS MIPYME A LA GENERACIÓN DE EMPLEO

Las propuestas para recuperar la capacidad de generación de empleo de las Mipyme, están destinadas a los sectores de actividad económica en que operan normalmente estas unidades productivas, y también a los nuevos sectores de servicios sociales, orientados a mejorar las condiciones de vida de las familias.

Para estimar el impacto de las políticas sobre las pequeñas unidades de producción se recurrió a proyecciones globales para el período 2006- 2010,¹ las que incluyen un crecimiento anual del PIB entre 5% y 5.5% y dos escenarios de empleo, uno tendencial y otro de recuperación.

* Texto elaborado por Ricardo Infante.

En el escenario de tipo tendencial, se supone que en el período señalado continúa el comportamiento de la demanda de empleo de las Mipyme observado en los últimos diez años. En estas condiciones, se estima que el empleo total crecería en un 2.4% por año y que el empleo de estas empresas lo haría en un 2% anualmente entre el 2006 y el 2010, contribuyendo así con 294.000 empleos al aumento del empleo total (698.000). Como se puede deducir por los diferenciales de crecimiento del empleo, en este escenario la incidencia de las Mipyme en el empleo total continuaría descendiendo, al igual que la década pasada. Por su parte, la tasa de desempleo del país alcanzaría al 7.7% en el año 2010.

En el escenario de recuperación, se estima que las políticas conducirán a que aumente el crecimiento del empleo de las Mipyme, el que se situaría en un 2.8% anual, al igual que el de la ocupación total, lo que indica que su incidencia en el empleo comenzaría a aumentar. La contribución de este sector a la creación de nuevos empleos se elevaría a 418.000 puestos de trabajo, de un total de 823.000. En este escenario, la tasa de desempleo se situaría en 5.9% en el año 2010.

Al comparar los resultados de ambos escenarios en términos de creación de nuevos puestos de trabajo, se observa que el impacto de las políticas para la recuperación de las Mipyme significaría una generación adicional de 124.000 empleos. Al respecto, se estima que 73.600 (un poco más de la mitad) corresponden a los puestos de trabajo creados por establecimientos pequeños en los nuevos sectores de servicios sociales (cuadro 9.1).

B. MEJORA EN LA CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS Y NUEVAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO

Se espera que las nuevas actividades de servicios sociales tengan impactos sobre la calidad de vida de los sectores de ingresos bajos y también sobre el empleo, especialmente de jóvenes y mujeres ocupados ya sea en micro emprendimientos o por su cuenta. De acuerdo con las áreas de política definidas, el efecto de los programas sería el siguiente:

1. Servicios para mejorar las condiciones del desarrollo de las personas

La iniciativa de atención y desarrollo integral a la infancia focalizado en madres y niños de hogares extremadamente pobres podría beneficiar a 153.400 personas, a través de los centros de cuidado propuestos. En estas condiciones, se espera que la cobertura alcance a un 35% de la población objetivo en el mediano plazo. Considerando que por cada cinco beneficiarios los centros contraten un trabajador, el número de nuevos empleos alcanzaría a 30.700 en el período 2006-2010 (cuadros 9.1 y 9.2).

En apoyo escolar se consideró una población beneficiaria de 82.000 niños y niñas que representan un 16% de los alumnos con atraso escolar, que pertenecen a las comunas con mayor porcentaje de población en hogares de ingresos bajos. Los centros de apoyo escolar requerirían 5.100 nuevos empleos docentes, de los cuales un 62.2% sería cubierto por jóvenes asistentes.

Se estima que con el programa de alfabetización digital se puede alfabetizar a 207.000 personas por año y a 1.035.000 personas en cinco años. Por tanto, con esta iniciativa se podría instruir digitalmente a un 50% de la población de ingresos bajos de 15 años y más.² Esta actividad permitiría generar 2.875 empleos directos y de buena calidad durante el período 2006-2010.

2. Servicios para facilitar la integración social de las personas

En el área de convivencia segura se estima que con los programas, la cobertura sería la totalidad de la población de ingresos bajos, es decir, 4 millones de personas y que las actividades propuestas generarán cerca de 15.000 puestos de trabajo adicionales hasta el año 2010. Al respecto, se prevé la contratación de hasta 25 líderes de convivencia segura en cada comuna con menos de 70.000 habitantes, y hasta 100 en aquellas con mayor población, privilegiando a aquellos jóvenes desempleados con educación media completa (cuadros 9.1 y 9.2).

Cuadro 9.1
Estimación del empleo generado por las políticas y programas. 2006-2010
(número de ocupados)

Áreas de política	Empleos adicionales a/
Mipyme	73.600
Nuevas actividades de servicios sociales	117.975
1. Servicios para mejorar las condiciones del desarrollo de las personas	38.675
§ Atención integral a la infancia	30.700
§ Alfabetización digital	2.875
§ Apoyo escolar	5.100
2. Servicios para facilitar la integración social de las personas	42.000
§ Convivencia segura	15.000
§ Apoyo a la tercera edad	12.500
§ Apoyo a la discapacidad	14.500
3. Servicios de cultura y recreación para las personas	37.300
§ Promoción cultural	19.500
§ Deportes	6.000
§ Turismo social	9.800
Total (1+2+3)	191.575

Fuente: Datos obtenidos de los documentos preparados en cada tema por los consultores del Proyecto Fundación Chile 21-FES/OIT "Más oportunidades de empleo y mejor calidad de vida".

a/ Corresponde al aumento del empleo que se alcanzaría entre los años 2006 y 2010.

Cuadro 9.2
Mejor calidad de vida de las personas. 2006-2010a/
(número de personas)

Nuevas actividades de servicios sociales	Beneficiarios b/	Cobertura c/
	(miles)	(%)
1. Servicios para mejorar las condiciones del desarrollo de las personas		
Atención integral a la infancia	165.0	50.0
Alfabetización digital	1.035.0	55.0
Apoyo escolar	82.0	16.0
2. Servicios para facilitar la integración social de las personas		
Convivencia segura	4.084.0	100.0
Apoyo a la tercera edad	180.0	56.0
Apoyo a la discapacidad	324.0	41.0
3. Servicios de cultura y recreación para las personas		
Promoción cultural	805.0	40.0
Deportes	600.0	30.0
Turismo social	446.0	34.0
Total (1+2+3)	(n.s)	(n.s)

Fuente: Datos obtenidos de los documentos preparados en cada tema por los consultores del Proyecto Fundación Chile 21-FES/OIT "Más oportunidades de empleo y mejor calidad de vida".
a/ Corresponde al número de personas beneficiarias que se alcanzaría el año 2010.
b/ Las personas beneficiarias pertenecen a la población de los hogares de ingresos bajos. Estos hogares tienen un ingreso per cápita cuyo nivel alcanza como máximo un 60% del ingreso mediano per cápita del país.
c/ La cobertura fue calculada respecto a la población objetivo específica de cada programa.
(n.s) = dato no significativo.

En atención de personas de la tercera edad, se estima que con los servicios generados por los nuevos emprendimientos se cubra las necesidades sociales de un 50% de adultos mayores de 60 años pertenecientes a hogares de ingresos bajos. De ese modo, las actividades seleccionadas permitirían beneficiar a 140.000 personas y crear aproximadamente 12.500 puestos adicionales de trabajo en el período 2006-2010.

Los programas de apoyo a la discapacidad tales como la eliminación de las barreras arquitectónicas, la participación de acompañantes, confección de mobiliario adecuado, cuidado personal y hogares protegidos, favorecerían a un total de 324.000 personas que representan un 41% de la población objetivo. Con la ejecución de las actividades propuestas se prevé la generación de 14.500 nuevos empleos en un período de cinco años.

3. Servicios de cultura y recreación para las personas

La iniciativa de promoción cultural tiene una cobertura del 40% de la población objetivo. Los beneficiarios potenciales directos serían 805.000 personas de los cuales alrededor del 70% son jóvenes, entre 15 y 24 años, y el 30% adultos mayores de 60 años. Se estima que hasta el año 2010 se podrían crear alrededor de 19.500 nuevos empleos en emprendimientos de servicios culturales (cuadros 9.1 y 9.2).

En el área de deportes se estima que se crearán 4.000 nuevos empleos con la ejecución del Programa de Escuelas Abiertas a la Comunidad y expansión del deporte en el período 2006-2010. Al mismo tiempo, se prevé que los servicios deportivos del programa beneficien a un total de 600.000 personas en los próximos cinco años. Con la focalización de los proyectos en los sectores más postergados, se espera que mediante el programa se pueda reducir en un 30% el número de personas que en la actualidad no tienen acceso a servicios deportivos.

En la propuesta de turismo social la cobertura alcanzaría al 34% de la población objetivo, y el número de beneficiarios llegaría a 446.000. El impacto en el empleo se mide de forma directa e indirecta. Respecto a la generación de empleos directos, se calcula que con la ejecución de los tres programas

propuestos se podría crear 9.800 puestos de trabajo, mientras el total de empleos indirectos alcanzaría a 41.562 en el período 2006-2010.

C. EL IMPACTO AGREGADO DE LAS PROPUESTAS

Como se puede apreciar, con la aplicación del conjunto de los programas propuestos mejora la calidad de vida de los sectores rezagados y se reduce el déficit social. Con los programas de servicios sociales se amplía el acceso de estos sectores a la educación (atención integral a la infancia, apoyo escolar y alfabetización escolar), a la seguridad en sus comunas (convivencia segura), a recursos para enfrentar problemas de carácter permanente (discapacidad y adultos mayores), a la cultura (promoción cultural), a una vida más saludable (deportes) y al necesario descanso y recreación (turismo social).

Las estimaciones muestran que los programas tendrían una cobertura que, en la mayoría de los casos, es igual o superior al 40% de las respectivas poblaciones objetivo (cuadro 9.2), lo que indica que las personas beneficiarias que pertenecen al grupo de hogares de ingresos bajos, verían mejoradas su calidad de vida y también sus condiciones de inserción social.

La situación del empleo, tanto a nivel global como de los sectores postergados, también mejoraría. En efecto, como resultado de las políticas y programas propuestos, la economía estaría en condiciones de generar cerca de 188.000 empleos adicionales en los próximos cinco años, a través de la recuperación de la capacidad productiva de las Mipyme (contribuiría con 73.600 puestos de trabajo) y la ejecución de nuevas actividades de servicios sociales, integradas en la denominada "economía social" (crearían 114.000 nuevos empleos). Ello contribuiría, junto con las ocupaciones creadas por un crecimiento económico razonable (entre 5% y 5.5% por año), a que la tasa de desempleo del país se sitúe en niveles "socialmente aceptables", esto es, en torno al 6% en el año 2010.

Las políticas propuestas tendrían un efecto positivo adicional sobre el desempleo de los trabajadores de los sectores postergados. En efecto, se estima que la tasa de desocupación de estos sectores disminuiría hasta

un 10%, acercándose así al nivel promedio de la economía a finales del período considerado. De esta manera, se reduciría el déficit de empleo que tienen estos sectores, disminuyendo así la distancia que los separa del resto de los trabajadores del país.

D. EL COSTO DE LOS PROGRAMAS

El costo de las políticas propuestas se estimó, considerando, en primer lugar el empleo generado, la duración de las jornadas de trabajo de los ocupados y el costo laboral del mismo.

Se postula que los nuevos empleos deberán ofrecer condiciones dignas a las personas que ocupen los cargos; esto implica remuneración acorde a la tarea, leyes sociales y estabilidad laboral. Además se contempla abrir espacios de participación a voluntarios que contribuyan solidariamente con el desarrollo del modelo.

En el costo laboral se incluye los salarios y el costo de la protección social (la base es el salario mínimo, que incluidas las prestaciones sociales, alcanza a \$128.000 por mes, en 2005). Dado el carácter de los empleos sociales y el tipo de ocupaciones que se propone contratar (básicamente monitores) se prevé que un 50% de ellos tendrá un trabajo de media jornada.

Además, se consideró el costo que representan los insumos y el resto de los costos de la producción. Por último, a éstos se agregó un margen de ganancias reducido, dado que las actividades de servicios funcionarían en el marco de una economía social.

En estas condiciones, se estima que las propuestas tienen un costo total de US\$857 millones para el período 2006-2010 (cuadro 9.3). Esa suma implica un gasto anual promedio de US\$171 millones, equivalentes a un 0.2% del PIB anual promedio para los cinco años considerados.

Al respecto, se señala que el proceso de implementación y financiamiento de los programas propuestos implicará necesariamente que los gastos tengan una secuencia progresiva en el período. Por esto se estima que

Cuadro 9.3
Estimación del costo anual de los programas. 2006-2010
(millones de pesos y dólares de 2005)

Nuevas actividades de servicios sociales	Años					Período 2006-2010
	2006	2007	2008	2009	2010	
(% del empleo generado)	10%	20%	25%	25%	20%	
1. Atención integral a la infancia	5068,3	15573,4	28704,7	41836,1	52341,2	143523,6
2. Apoyo escolar	939,9	4257,3	8404,1	12550,8	15868,2	42020,4
3. Alfabetización digital	534,5	1419,1	2524,9	3630,7	4515,4	12624,6
4. Tercera edad	2948,8	6819,1	11657,0	16494,9	20365,2	58284,9
5. Apoyo a la discapacidad	2672,4	6266,2	10758,5	15250,8	18844,7	53792,6
6. Convivencia segura	2101,0	6247,8	11431,2	16614,6	20761,4	57156,0
7. Deportes y espacios públicos	1105,8	3870,3	7325,9	10781,6	13546,1	36629,6
8. Turismo social	1806,1	4515,4	7901,9	11288,4	13997,6	39509,3
9. Promoción cultural	2432,8	3815,0	5542,8	7270,6	8652,9	27714,1
Total (millones de pesos)	19609,5	52783,5	94251,0	135718,5	168892,5	471255,1
Total (millones de dólares)	35,7	96,0	171,4	246,8	307,1	856,8

Fuente: Estimación basada en la información de los cuadros 9.1 y 9.2 y en los datos de costos obtenidos de los textos preparados en cada tema (Capítulos 4 a 8).

durante el año 2006 los desembolsos podrían ser de US\$36 millones, hasta alcanzar un máximo de US\$307 millones en el año 2010 (cuadro 9.3).

Finalmente, se señala que el costo de la propuesta de políticas no significaría necesariamente un aumento del gasto fiscal, dado que se podría, por un lado, reasignar recursos desde algunos de los programas públicos del área laboral, cuyo costo estimado asciende a cerca de US\$100 millones por año.

Se trata de reorientar los programas de empleo con apoyo estatal que han operado en años anteriores. La reorientación de estos programas permitirá enfrentar los efectos del desempleo en las comunas y regiones en que se manifiestan más severamente. Al respecto, se propone institucionalizar el mecanismo del "Fondo de Contingencia contra el Desempleo" permitiendo que, cuando el desempleo aumente a nivel nacional, regional o provincial, se cuente con recursos adicionales para invertir en los programas de generación de empleo propuestos.

En materia de financiamiento, también se podría considerar la posibilidad de vincular los pagos del seguro al desempleo a contraprestaciones de trabajo en los nuevos sectores de servicios sociales.

En suma, las políticas hacia las Mipyme y la ejecución de los programas de servicios sociales orientados a mejorar el desarrollo, facilitar la integración social y promover la cultura y la recreación de los sectores de ingresos bajos, permitirán generar 188.000 nuevos empleos, los que se estima representarán un 2.7% de la fuerza laboral o alternativamente un 3% del empleo en los próximos cinco años. El costo de las propuestas asciende a US\$857 millones entre el año 2006 y el 2010, monto que equivale a un 1% del PIB promedio del período. En definitiva, se postula que con una inversión relativamente baja se podría formar progresivamente un nuevo sector, el que además de cubrir las necesidades sociales de los hogares de menores ingresos, permitiría reducir en cerca de dos puntos porcentuales la tasa de desempleo de largo plazo de la economía.³

NOTAS

¹ Proyecto Chile21-FES/OIT (2005) y el Capítulo 1 de este libro.

² Se refiere a las personas de 15 años y más, que pertenecen a hogares cuyo ingreso per cápita se sitúa entre un 30% y un 60% del ingreso per cápita mediano del país.

³ El empleo del período representa un 2.7% de la PEA del 2010. Suponiendo que las políticas y programas induzcan un aumento de oferta laboral, la reducción del desempleo sería dos puntos porcentuales a partir de ese año.

Capítulo 10

POLÍTICAS DE EMPLEO Y CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS*

En este capítulo, las conclusiones del trabajo se refieren a tres aspectos que son clave para la formulación de una política que contribuya a reducir en forma permanente la desocupación, y a mejorar simultáneamente la calidad de vida de los sectores más vulnerables. Se trata de los temas de empleo y necesidades sociales, las políticas públicas y su impacto en el nivel de ocupación de las Mipyme y los desafíos que significa la aplicación de una política activa de empleo social.

A. EMPLEO Y NECESIDADES SOCIALES

El primer comentario se refiere a las políticas macroeconómicas y al empleo. Al respecto, si uno de los objetivos de las políticas es crear nuevos puestos de trabajo para alcanzar un nivel de desempleo socialmente aceptable, se propone que en la definición de las mismas se considere no sólo los factores que impulsan el crecimiento económico, sino también aquéllos asociados a la gran heterogeneidad que caracteriza el funcionamiento de la economía del país.

En cuanto al crecimiento económico, la experiencia de los últimos 40 años muestra que éste no basta para reducir el desempleo. En este período se verifica que sólo en algunos años de muy elevado y sostenido crecimiento del producto, la tasa de desempleo disminuyó hasta niveles razonables. Igualmente, se observó que cuando el crecimiento disminuyó por debajo de un determinado nivel, se produjo un rápido aumento del desempleo.

Por ello, es preciso considerar que la situación del empleo¹ depende no sólo del crecimiento económico y las oscilaciones de la actividad productiva, sino también de las transformaciones que experimente la estructura de la economía en el ciclo. Como se ha sostenido, el elevado desempleo que presenta la economía chilena no es sólo coyuntural, sino que tiene una cierta constancia debido a la estructura dual de la misma.

* Texto elaborado por Ricardo Infante.

En efecto, las políticas aplicadas en el ciclo tienen efectos disímiles sobre la estructura económica, los que pueden conducir a cambios en la composición y el nivel del empleo. La experiencia muestra que las políticas de ajuste aplicadas en Chile para hacer frente a la crisis asiática hacia fines de los noventa, produjeron una contracción económica con efectos diferenciados sobre la estructura productiva. Al respecto, las políticas macroeconómicas que utilizaron como principal herramienta de ajuste, variables tales como la tasa de interés de corto plazo, afectaron con mayor intensidad a las empresas pequeñas que a las grandes. De allí que la contracción económica se tradujera en una caída del empleo y en un rápido aumento del desempleo.

La reducida capacidad de generación de nuevos empleos que registra la economía, después del ajuste mencionado, puede ser explicada de la siguiente manera. La disminución progresiva de la importancia de las Mipyme en el producto a partir de la segunda mitad de los noventa, significó un importante deterioro de su capacidad para crear nuevos empleos, fenómeno que perdura hasta hoy. Por el contrario, el aumento de la incidencia de las empresas de gran tamaño en el PIB, tuvo un efecto limitado sobre la creación de empleo, dado que éstas crean pocos puestos de trabajo por unidad de producto.

El segundo comentario se relaciona con los efectos distributivos negativos de las políticas. Se trata de corregir lo que está sucediendo en la actualidad. Al respecto, se observa que el costo del mayor desempleo no se distribuye equitativamente entre los diferentes sectores sociales y grupos específicos de la población, situación que se agudiza en los períodos de ajuste, y que es preocupante incluso en los episodios de rápido crecimiento económico.

Por un lado, el peso del problema del empleo ha recaído en forma desproporcionada en los sectores de menores ingresos en los últimos 15 años: su tasa de desocupación equivale a 2.5 veces el promedio, y es siete veces mayor que la de los sectores de ingresos altos. De allí que la desocupación del grupo de menores ingresos represente un 45% del total de los desempleados. Por otro lado, los más afectados por el problema mencionado son los jóvenes y las mujeres. Del total de desocupados, cerca

de un tercio son jóvenes, los que en su mayoría tienen un buen nivel educativo. Por otra parte, las mujeres están sobrerrepresentadas entre los desocupados, dado que la incidencia del desempleo femenino en el total, es mayor que la participación de la fuerza de trabajo femenina en la PEA total.

El tercer comentario se refiere al vínculo que debería establecerse entre la situación ocupacional y las necesidades sociales de la población o “déficit social” al momento de formular políticas sociales y de empleo. El desempleo y la carencia de ingreso o “pobreza relativa” permiten establecer una relación directa entre esta condición y el déficit social que tienen los diferentes sectores de la sociedad.

Al medir la posición relativa de cada persona en la sociedad,² se verifica que en Chile las personas de ingresos bajos representan un 26.4% de la población en el 2003, proporción que es algo inferior a la registrada en 1990 (27.5%) y en 1994 (27.4%). Igualmente, se constata que el número de personas situadas bajo la línea de muy bajos ingresos representó un 6.8% de la población en el 2003, cifra que es inferior a las de 1990 (7.3%) y de 1994 (7.1%).

Las necesidades sociales están estrechamente vinculadas con la situación del empleo y los ingresos de los hogares. Así lo muestran las cifras sobre la magnitud del déficit social que tienen actualmente los hogares de bajos ingresos.³ A modo de ilustración se presentan los siguientes indicadores: un 70% de los niños de estas familias no accede a la educación preescolar, lo que afecta severamente las condiciones de desarrollo de las personas; un 38.2% de esa población tiene la percepción de que su entorno no es seguro, lo que obstaculiza su integración social. Las familias de escasos recursos tienen grandes carencias en materia de acceso a la recreación, como lo muestra el hecho de que sólo un 50% de las personas sale de vacaciones.⁴

Como se puede apreciar, las necesidades sociales de los grupos de ingresos bajos son sinónimo de déficit de servicios sociales. Aquí se ha propuesto crear nuevas actividades con la finalidad de reducir estas carencias, los que generarían necesariamente nuevos empleos. Es decir,

se postula que en la medida que se vaya reduciendo el déficit social, irá disminuyendo también el déficit de empleo de la economía.

Finalmente, para reducir el desempleo y mejorar al mismo tiempo la calidad de vida de las personas de ingresos bajos se propone actuar por dos vías. La primera es formular políticas para reforzar la capacidad productiva y la creación de empleo de las Mipyme, en tanto la segunda vía consiste en invertir en nuevas actividades de servicios para reducir el déficit social que tienen los sectores más vulnerables. Ambas proposiciones están orientadas a ampliar las oportunidades de empleo, con lo que se reduciría, eventualmente, el riesgo de desempleo que afecta hoy a las personas.

B. POLÍTICAS PÚBLICAS Y EMPLEO DE LAS MIPYME

El desafío para las políticas públicas es identificar las acciones que conduzcan a asegurar la generación de empleo, a través del fortalecimiento de la iniciativa privada, compuesta mayoritariamente por unidades de producción de pequeña escala mediante estímulos a la renovación del universo empresarial. En este contexto, cabe mencionar los siguientes aspectos.

El primero de ellos es que el potencial de generación de empleo de cada estrato de empresas es diferenciado en función del tamaño de las mismas, como ya fuera indicado. Así, por ejemplo, la coyuntura macroeconómica no afecta por igual a empresas grandes y pequeñas, dado que existen distorsiones y fallas de mercado que impiden que ello ocurra de esa manera. Por tanto, en la formulación de políticas se debe considerar el tamaño de las empresas, si se desea que los efectos de las mismas tengan el sentido esperado y no se neutralicen entre sí.

El segundo aspecto a ser considerado es que la formulación de políticas esté basada en un sólido conocimiento acerca de la forma en que funciona efectivamente la economía real, lo que supone disponer de un análisis informado sobre el modelo de negocios asociado a la operación de los mercados. Ello, dado que el conocimiento de las prácticas comerciales y regulaciones asociadas al funcionamiento de determinadas estructuras

de mercado, es clave cuando se trata de definir políticas de empleo en economías heterogéneas como la chilena.

El tercer aspecto es que en las políticas públicas se considere fortalecer directamente la capacidad de generación de empleo de las pequeñas unidades. Esta opción debería ser explorada junto con la línea de política tradicional, la cual consiste en asumir que la dinámica económica de los grandes establecimientos generaría indirectamente -a través de eslabonamientos productivos- la expansión del producto y el empleo de los estratos de menor tamaño.

El cuarto aspecto que debería incorporarse dice relación con la selección de los sectores hacia los que se orientarán las políticas para estimular la generación de empleo en las unidades económicas de pequeña escala. Para ello, sería necesario identificar los sectores económicos en los cuales están operando actualmente las Mipyme incluyendo además, acciones específicas para que las actividades de prestación de servicios sociales, destinadas a los sectores de menores ingresos, constituyan una nueva opción de emprendimiento para estas empresas.

Finalmente, se sugiere considerar el horizonte de las políticas, diferenciando para ello las acciones en función del plazo en el que se manifestarán los resultados sobre la generación de empleo de las pequeñas empresas.

En el corto plazo, se prevé la creación del denominado “sector social” que puede tener impactos positivos sobre los niveles de actividad y empleo del sector de pequeñas empresas. Al respecto, existen diversas necesidades sociales que pueden ser atendidas por pequeñas empresas de servicios, en áreas en las cuales no hay presencia, interés o bien no es posible la asistencia de las grandes empresas.

En el mediano plazo, la propuesta es formular programas de incorporación al crédito para las pequeñas empresas con tasas de interés que sean efectivamente menores que las actuales. Esto estimularía el aumento de la inversión de los sectores con mayor elasticidad producto-empleo, la que al cabo de dos años ya podría estar generando resultados. Con el objetivo de

asegurar la mencionada rebaja en las tasas, se podría crear una central de garantías, o algún mecanismo operativo análogo, que generara normas de valoración de activos y traspaso de los mismos de un modo consensuado con la banca.

En un plazo mayor cabe impulsar la formación de un modelo de negocios basado en una mayor competitividad, que estimule el desarrollo de las pequeñas empresas con alto potencial generador de empleo. En la actualidad, el tipo de relaciones que establecen las grandes empresas con las pequeñas, se ha convertido en un fuerte desincentivo para la actividad empresarial de pequeño tamaño. Además, no existe un conjunto de normas pro competencia que vele por la expansión de las entidades empresariales de pequeña escala, condición ineludible para implantar una estrategia de generación de empleo basada en el sector privado y la competitividad de los mercados.

C. HACIA UNA POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO SOCIAL

En países de mayor desarrollo relativo, “la economía social” se desarrolló como complemento del sector público o del sistema de seguridad social. Su ventaja comparativa ha sido el producir un volumen creciente de servicios básicos a un costo inferior al del sector público y del mercado y además generar empleo. De allí la importancia que ha adquirido este tipo de economía desde comienzos de los noventa en diversos países de la Unión Europea,⁵ en los que se la utiliza incluso como mecanismo de regulación económica.

En el caso de Chile, la economía social estaría formada por los nuevos servicios sociales propuestos, los que no sólo tienen un potencial enorme de creación de actividades, sino también efectos positivos para el conjunto de la sociedad. Estos se reflejarán en más solidaridad, más seguridad, más educación, más salud, más calidad de vida en el barrio y, a la vez, mayor civilidad en la convivencia social y familiar de las personas.

El desarrollo de los servicios sociales permitirá abrir nuevas oportunidades de empleo con remuneraciones aceptables y protección social para las personas desempleadas, para aquéllas que desean trabajar y que no

encuentran una ocupación, para los que están insatisfechos con sus actuales puestos de trabajo en actividades modernas y, sobre todo, para el sector de pequeñas empresas, que así podrá recuperar, aunque sea en parte, la capacidad de generar empleo perdida en los últimos años.

En este contexto, cabe aclarar que la economía social no debe ser concebida como una economía “de los pobres para los pobres”. Esto engendra clientelismo y reproduce el estigma de la exclusión, en circunstancias que el objetivo básico de las nuevas actividades es la reconstrucción de la comunidad para todos. Empezar por los más desfavorecidos no quiere decir encerrarlos en relaciones limitadas a ellos.

Además de la función permanente señalada, la economía social podría ser utilizada como un nuevo mecanismo de política de empleo de corto plazo. En este contexto, esta economía podría servir no sólo de “colchón” ocasional como lo hacen los programas directos de empleo, sino para compensar en forma permanente las caídas de la ocupación registradas en los períodos de ajuste cíclico de la actividad económica.

En los últimos siete años, la combinación del crecimiento económico con las políticas públicas de empleo no fue suficiente para que la desocupación alcanzara un nivel semejante al registrado en el período previo a la crisis. De allí la necesidad de crear nuevas oportunidades de empleo para que la tasa de desocupación disminuya hasta un nivel socialmente aceptable en el mediano y largo plazo.

Para enfrentar ese desafío la propuesta es implementar una política activa de empleo social. Este tipo de política estaría destinado a viabilizar la satisfacción de necesidades sociales no cubiertas por el mercado por ausencia de demanda solvente ni por el sector público, a través del gasto social tradicional. Como resultado, se crearía empleo social, el cual comprende el conjunto de actividades realizadas por las personas en beneficio de la comunidad en actividades privadas o públicas tradicionales y públicamente financiadas, en su totalidad o en parte, bajo la modalidad de empleo directo o de microemprendimiento asociativo subvencionado.

Un aspecto importante, es la inserción institucional de la “economía social”, para asegurar su viabilidad en el mediano plazo. En función de esto, se debe definir qué tipo de relación existirá entre los “nuevos sectores de servicios sociales”, el sector público y el sector privado.

Para que la economía social se estructure efectivamente, el gobierno deberá jugar un papel muy importante en su formación. Esto es factible, dado que se espera que la economía social demande un menor monto de recursos para cubrir el déficit de servicios que tienen los sectores de menores ingresos. Sin embargo, esto no significa que este tipo de economía se convierta en un competidor de las instituciones ya establecidas del gobierno, sino que debe ser considerada como una institución complementaria para el logro de la inserción social de los sectores postergados.

Con la creación de la economía social se espera que el Estado estimule y colabore con el sector privado en dinamizar actividades que contribuyan, tanto a reducir las carencias de la población y promover su inserción en la sociedad, como a generar más empleos. En este sentido, una de las formas de colaboración es que el Estado invierta en esta nueva economía, con la finalidad de crear incubadoras de emprendimientos en el área de los servicios para las personas en el mediano plazo.

Para implementar este tipo de economía, es preciso que el Estado adopte una política activa de empleo social. Para esto es necesario modificar la concepción actual del gasto social de acuerdo a los siguientes criterios.

En primer lugar, se trata de focalizar el gasto social en función de las necesidades que prioricen los propios interesados en el ámbito comunal. En algunos casos, este método de focalización del gasto podría ser más acertado que el actual para mejorar, tanto la calidad de vida como la situación de empleo de determinados sectores sociales.

En segundo lugar, se aplicaría una concepción de gasto social activo, que posibilite la inserción de las personas en la sociedad, a través de la creación de empleos dignos, con una remuneración acorde con la productividad, una relación contractual equitativa y una protección laboral aceptable.

En tercer lugar, con la política activa de gasto social, se promovería iniciativas que mejoren la capacidad de crear nuevos puestos de trabajo en áreas no exploradas de la economía chilena, o en espacios donde las políticas existentes han mostrado ser insuficientes. Consiste en ubicar nuevos sectores de servicios para las personas, cuya producción responda a las necesidades de las personas menos favorecidas de la población, lo que, en consecuencia, permitiría mejorar su calidad de vida y crear más y mejores empleos.

La implementación de la economía social, requerirá también de una política de empleo social, con reglas específicas de contratación, de salarios y de capacitación de los trabajadores en función de las características de los nuevos servicios.

Al respecto, es preciso crear un esquema que permita clasificar, actualizar y asignar remuneraciones a los puestos de trabajo en las actividades de la economía social, lo que de acuerdo a Rifkin (1996) se podría lograr "...mediante la utilización de una escala salarial semejante a la del sector público, las organizaciones cívicas podrían reclutar personas procedentes del desempleo, cubriendo un amplio abanico de características con el adecuado porcentaje de trabajadores no calificados, calificados y profesionales, lo que casi garantizaría el éxito de su aportación a las comunidades que sirven".

Finalmente, para ejecutar la política de empleo social es necesario asegurar que los programas sean implementados a nivel local, con la participación efectiva de la comunidad y de los principales agentes sociales.

Al respecto, se propone que los nuevos programas de empleo social sean, en primer lugar, asignados y evaluados a nivel regional por "Agencias de Fomento y Empleo", dependientes del gobierno de cada región, de acuerdo a los universos de población que se atenderá. En segundo lugar, se prevé la creación de "Centros de Empleo", gestionados por los municipios, que los asocien con órganos nacionales y regionales relacionados con el empleo. Estos Centros deben estar abiertos a desempleados, jóvenes recién egresados en búsqueda de un primer empleo, asalariados motivados por

iniciar una actividad propia, incluso jubilados que buscan un complemento de actividad. En relación a los programas de empleo social, los Centros deben, por una parte, proveer información sobre ofertas de empleo privadas y públicas y, por otra, proceder a desarrollarlos bajo la forma de contratación total o parcial de monitores.

NOTAS

¹ El término “situación del empleo” incluye el comportamiento de la oferta laboral, el empleo y la desocupación.

² Encuesta CASEN 2003, tabulaciones especiales.

³ Op.cit.

⁴ Este porcentaje alcanza a 62% entre aquéllas que tienen ingresos medios y a 84% entre las de ingresos altos.

⁵ En la terminología de la Comisión Europea, los “nuevos yacimientos de empleo” (NYE) integrados en la denominada “economía social”, corresponden a los ámbitos de la actividad económica que vienen a satisfacer las nuevas (o relativamente nuevas) necesidades surgidas de los cambios de la sociedad, explotando de manera activa y positiva el filón económico y de empleo que se esconde en esos cambios sociales, aprovechando las oportunidades de crecimiento y de empleo que puedan venir a satisfacer las necesidades que surgen de esas transformaciones sociales. Sobre el concepto de NYE ver Comisión Europea (1993). Este término aparece incluido en un documento presentado por esa institución al Consejo Europeo de Bruselas, para referirse a un fenómeno relevante y digno de atención y estudio, en tanto instrumento de regulación de la economía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahumada, G. (1990) "Encuesta Nacional de Empleo y Subempleo: ¿Qué es posible medir?", en *Estadística y Economía*, vol. I, núm. 1 (Santiago, INE), diciembre.
- Anderson, P.; Philip, L. (1999) "Child care and mother's employment decision", *Working Paper* núm. 7058 (Massachusetts, NBER).
- Asociación Chilena de Empresas de Tecnologías de Información (2005) *La revolución digital y el capital humano* (Santiago, ACTI).
<http://www.acti.cl>
- Banco Central de Chile (Varios años) "Estadísticas económicas", *Serie Indicadores* (Santiago, Banco Central de Chile), varios números.
<http://www.bcentral.cl/esp>
- Benavente, J. M. (2004) *Empresarialidad en Chile* (Santiago, FUNDES-BID).
- Bernstein, B. (1971) "A socio-linguistic approach to socialization: With some reference to educability", en D. Hymes y J. J. Gumperz (eds.): *Direction in sociolinguistics* (Nueva York, Holt, Rinehart & Winston).
- Berrueta-Clement, J.; Schweinhart, L.; Barnett, W.; Epstein, A.; Weikart, D. (1984) "Changed lives: The effects of the Perry Preschool Program on Youths through Age 19", *Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation* núm. 8 (Ypsilanti, High/Scope Press).
- Bowlby, J. (1979) *The making and breaking of affectional bonds* (Londres, Tavistock).
- Bricker, D.; Cripe, J. W. (1992) *An activity-based approach to early intervention* (Baltimore, Paul H. Brookes Publishing Co.).
- Brunner, J. J. (2003) *¿Por qué la educación parvularia es socialmente rentable? Su importancia en la formación del capital humano*, documento presentado en el Foro Panel 2003: "Calidad de educación pública: El aporte de la educación parvularia" (Santiago, Fundación Integra), 25 de junio.
- (2000) *Competencias de empleabilidad. Revisión bibliográfica*.
http://www.geocities.com/brunner_cl/empleab.html

- Brunner, J. J.; Elacqua, G. (2003) *Informe capital humano en Chile* (Santiago, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez).
- Bureau International du Tourisme Social (1972) *Carta de Viena* (Bruselas, BITS).
- Buttiglione, R.; Marzano, A.; Moratti L. (2003) *Competitividad. Mercado interior, industria e investigación* (Bruselas, Consejo de la Unión Europea).
- Buvinic, M.; Giuffrida, A.; Glassman, A. (2002) "Gender inequality in health and work. The case of Latin America and the Caribbean", *Sustainable Development Department Technical Papers Series* (Washington, D.C., Inter-American Development Bank).
- Cabrera, A.; de la Cuadra, S.; Galetovic, A.; Sanhueza, R. (2002) *Las pyme: Quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas* (Santiago, SOFOFA).
- Carew, D. (2003) *Educating the 21st Century Citizen*, White Paper (Microsoft Corp.).
http://download.microsoft.com/download/b/7/3/b7357b74-014a-42bb-9511-61ac08d4e408/EducatingThe21stCenturyCitizen_Whitepaper.doc.
- Casadiago, B, et.al (2002) "Escuela, construcción de identidad y Nuevas Tecnologías: líneas de trabajo para un escenario en construcción" web.idrc.ca/uploads/user-S/10427718690Infome_IDRC_2002.doc
- Castells, M. (1999) *The information age: Economy, society and culture. vol I. The rise of network society* (Oxford, Blackwell). (1995) *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional*(Madrid, Alianza).
- CEDEP-MINEDUC (1997) *Evaluación del impacto de los programas de educación parvularia sobre el desarrollo de los niños* (Santiago, CEDEP-MINEDUC).
- Cominsky, S. (1977) "Childbirth and midwifery on a Guatemalan finca", en *Medical Anthropology* 1:69-104.
- Comisión Económica para América Latina (2004) *Panorama social de América Latina 2004* (Santiago, CEPAL).
- Comisión Europea (1993) *Libro Blanco: Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el Siglo XXI* (Luxemburgo, CE).
<http://www.eu.int>

- Comisión Presidencial de Infraestructura Cultural (2003) *Memoria 2000-2003* (Santiago, CNCA).
- Commission of the European Communities (2002) *eEurope 2005: An information society for all* (Bruselas, UE).
http://www.euroispa.org/docs/eEurope_final.pdf
- Comité Nacional del Adulto Mayor (1999) *Chile y los adultos mayores. Impacto en la sociedad del 2000* (Santiago, Presidencia de la República/INE/Comité Nacional del Adulto Mayor).
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2005) *Chile quiere más cultura. Definiciones de política cultural 2005-2010* (Santiago, CNCA).
- (2004) *Informe de la Secretaría General de la Presidencia* (Santiago, CNCA).
- CNCA/INE (2004) *Encuesta de consumo cultural y uso del tiempo libre* (Santiago, CNCA/INE).
- Contreras, A. (2004) *Atención integral a la infancia: Nueva oportunidad para generar empleo* (Santiago, Proyecto Fundación Chile 21-FES/OIT).
- Contreras, D.; Plaza, D. (2004) *Participación femenina en el mercado laboral chileno. ¿Cuánto importan los factores culturales?* (Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile).
- Corporación de Fomento de la Producción (1994) *Pyme: Un desafío a la modernización productiva* (Santiago, Gerencia de Fomento de Inversiones CORFO/Fundación Friedrich Ebert)
- Cowan, K.; Micco, A.; Mizala, A.; Pagés, C.; Romaguera, P. (2004) *Un diagnóstico del desempleo en Chile* (Santiago, Ministerio de Hacienda-BID).
- Crespi, G. (2003) *Pyme en Chile: Nace, crece y ... muere. Análisis de su desarrollo en los últimos siete años* (Santiago, FUNDES Internacional).
- Chiledeportes (2005) *Proyecto Modelo de Plan de Desarrollo Deportivo Comunal RM* (Santiago, Chiledeportes).
- (2004a) *Fondo Nacional para el Fomento del Deporte, Sistema de Administración de Proyectos* (Santiago, Chiledeportes).
- (2004b) *Programas de Actividades Físicas y Deporte* (Santiago, Chiledeportes).

- (2003) *Estudio variables/coeficientes de distribución cuota regional Fondeporte 2003* (Santiago, Chiledeportes-Geo-Consultores).
 - (2002) *Encuesta Nacional de Actividad Física y Deportes* (Santiago, Chiledeportes).
- Chiledeportes-MINEDUC (2005) *Programa Escuelas Abiertas a la Comunidad (Piloto)* (Santiago, Chiledeportes-MINEDUC).
- Dammert, L. (2004a) *Convivencia segura: Nueva alternativa para crear empleos* (Santiago, Proyecto Fundación Chile 21-FES/OIT).
- (ed.) (2004b) *Seguridad ciudadana: Experiencias y desafíos* (Valparaíso, Ilustre Municipalidad de Valparaíso).
- Dammert, L.; Lunecke, A. (2002) *Victimización y temor en Chile: Revisión teórico-empírica en doce comunas del país*, serie Estudios (Santiago, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile).
- Dammert, L.; Malone, M. (2003) “¿Fear of crime or fear of life? Public insecurities in Chile”, en *Bulletin of Latin America Research* (Londres, Blackwell Publishing).
- David, M. (1985) “Motherhood and social policy: A matter of education?”, en *Critical Social Policy*, 4(3):28-43.
- De Brunhoff, S. (1976) *Etat et capital. Recherches sur la politique économique* (Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble).
- Deidda, D. (ed.) (2001) *Itinerarios de cultura y empleo. El rol del Tercer Sistema en la estrategia europea* (Roma, Ediesse).
- Destremau, B.; Salama, P. (2002) *Mesures et démesure de la pauvreté* (París, Presses Universitaires de France), pp. 133-134.
- Diario Financiero (2005) *Balance de la Agenda Digital 2004–2006* (Santiago, Diario Financiero).
- Dirección Nacional del Trabajo. (2004) *Género y trabajo. Compendio de estadísticas según sexo. Cap. II: Características de la participación femenina en el mercado del trabajo* (Santiago, Depto. de Estudios, Dirección Nacional del Trabajo).
http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-75100_recurso_1.pdf
- Dixit, A. (1997) “Power of incentives in private versus public organizations”, en *American Economic Review*, Papers and Proceedings 87 (2), mayo.

- Economist Intelligence Unit (2005) *The 2005 e-readiness rankings* (Londres, EIU).
http://graphics.eiu.com/files/ad_pdfs/2005Ereadiness_Ranking_WP.pdf.
- Efthymiou, P. (2003) *Educación, juventud y cultura* (Bruselas, UE).
- Engel, E. (2001) .“Empleo: ¿Cambio estructural?”, en *Revista Qué Pasa* (Santiago, Copesa, S.A.), 17 de junio.
- Eurostat (1998) *Recommandations de la Task Force*, doc. EP/SEP/5/98 (Luxemburgo, Eurostat).
- Evans R. (2005) *Childhoods 2005*. Oslo Conference Growing up in the context of poverty and marginalization: Child and family marginalization in Latin America (Oslo, Childwatch).
- Field, T. (ed) (2004) *Touch and massage in early child development* (Calverton, Johnson & Johnson Pediatric Institute).
- Fitoussi, J.P.; Rosanvallon, P. (1997) *La nueva era de las desigualdades* (Buenos Aires, Ediciones Manantial).
- FONADIS/INE (2005) *Primer Estudio Nacional de la Discapacidad* (Santiago, FONADIS/INE).
- Ffrench-Davis, R. (2003) *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad* (Santiago, LOM Ediciones).
- France, A.; Utting, D. (2005) “Exploring the learning: Understanding early intervention and prevention in tackling social problems”, en *Children and Society*.
- Frost, N.; Johnson, L.; Stein, M.; Wallis, L. (1996) *Negotiated friendship. Home-start and the delivery of family support* (Leicester, Home-Start UK).
- Frühling, H. (2001) “Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile”, en H. Frühling y A. Candina: *Policía, sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur* (Santiago, CED).
- Fundación Chile 21-FES/OIT (2006) *Políticas para transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo* (Santiago, Fundación Chile 21-FES/OIT).
- (2005) *Más oportunidades de empleo y mejor calidad de vida* (Santiago, Fundación Chile 21).

- Fundación Chile 21 (2004) “Hacia una mayor igualdad social. Atención integral a la infancia”. *Propuestas Públicas* núm. 6 (Santiago, Fundación Chile 21).
- Gardner, H. (1993) *Multiple intelligences: A theory for everyone* (Nueva York, BasicBooks).
- Giddens, A. (1999) “El futuro del Estado benefactor”, *Estudios Públicos* núm. 74 (Santiago, CEP).
- Gilbert, J. (2004) “The role of vendor qualifications in developing digital literacy for the information society”, en *Electronic Journal of e-Government*, vol. 2., núm. 3.
- Glister, P. (1997) *Digital literacy* (Nueva York, Wiley).
- Grupo de Acción Digital (2004) *Agenda Digital 2004–2006* (Santiago, Grupo de Acción Digital).
- Hardy, C. (ed.) (2004) *Equidad y protección social. Desafíos de políticas sociales en América Latina* (Santiago, LOM Ediciones).
- Hoffman, L.W. (1979) “Maternal employment”, en *American Psychologist*, vol. 34, núm. 10, pp. 859-865.
- Hoffman, L.W.; Youngblade, L. M. (1999) *Mothers at work: Effects on children’s well-being* (Nueva York, Cambridge University Press).
- Hogar de Cristo (2005) *Orientaciones para el trabajo con párvulos en condiciones de marginalidad social* (Santiago, Hogar de Cristo).
- Hourriez, J. M.; Legris, B. (1997) “L’approche monétaire de la pauvreté: Methodologie et résultats”, en *Economie et Statistique* núm.308-309-310 (París, INSEE).
- Hourriez, J. M.; Olier, L. (1997) “Niveau de vie et taille du ménage: Estimations d’une échelle d’équivalence”, en *Economie et Statistique* núm.308-309-310 (París, INSEE).
- Infante, R. (2005) “Nuevos sectores sociales: Empleo y calidad de vida”, *Aportes para el debate: Desarrollo, empleo, equidad y democracia* (Santiago, Ediciones Chile 21).
- Infante, R.; Sunkel, G. (2004) *Chile: Trabajo decente y calidad de vida familiar* (Santiago, OIT).
- Instituto Nacional de Estadísticas (en elaboración) *Catastro de Recintos Deportivos de Chile. 2005* (Santiago, INE).
- (Varios años) *Serie de Indicadores de Empleo* (Santiago, INE), varios números. <http://www.ine.cl>

- (2002) *Censo Nacional de Población y Vivienda 2002* (Santiago, INE).
- (2000) “Una década de avance cultural”, en *Enfoques Estadísticos* núm. 7 (Santiago, INE).
- INE-SERNATUR (2000) *Anuario de Turismo 1999* (Santiago, INE-SERNATUR).
- (2001) *Anuario de Turismo 2000* (Santiago, INE-SERNATUR).
- Infodev & CDT (2002) *The e-Government handbook for developing countries* (Washington, D.C., CDT).
- International Student Travel Confederation; Association for Tourism and Leisure Education (2003) *Hoy jóvenes viajeros, mañana nómades mundiales* (Amsterdam, ISTC-ATLAS).
- Kendell, R. E.; Chalmers, J. C.; Platz, C. (1987) “Epidemiology of puerperal psychoses”, en *British Journal of Psychiatry* 150:662-673.
- Kotliarenco, M. A. (2005) “Experiencias de educación infantil y nuevas oportunidades de empleo”, serie *Documentos de Trabajo del Proyecto Fundación Chile 21-FES/OIT* (Santiago, Fundación Chile 21).
- (2003) “El impacto de la vida cotidiana en el tipo de apego que desarrollan los infantes y niños”, *Jornadas de Apego y Ciclo Vital* (Santiago, CEANIM).
- Kotliarenco, M. A.; Duque, B. (1996) “*Resultados de estudio evaluación sobre el juego como estrategia educativa*”, Documentos de Trabajo núm. 3 (Santiago, CEANIM).
- Kotliarenco, M.A.; Lecannelier, F. (2003) “Resiliencia y coraje: El apego como mecanismo protector”, en *Jornada Internacional sobre Resiliencia: Maestría en familia y discapacidad*, Buenos Aires.
- Kotliarenco, M. A.; Salinas, L.; Lobos, A.; Romero, S.; Galaz, H.; Díaz, P. (2004), *Informe Final análisis de cuentos y dibujos Programa Puente Fosis* (Santiago, Fondo de Solidaridad e Inversión Social; no publicado).
- Lagos, R. (2003) *Discurso de S.E. Ricardo Lagos en el Lanzamiento del Programa de Alfabetización Digital* (Santiago, Presidencia de la República), 13 de mayo.
- Larraechea, I. (2004) *Desempleo juvenil en Chile: Propuestas a la luz de la evolución en los años 90* (Santiago, Expansiva).

- Lecannelier, F. (2004) "Apego y mecanismos resilientes", en *Resiliencia: Tendencias y perspectivas* (Buenos Aires, UNLA).
- Leiva, J.; Gutiérrez, A.; Román, E. (2002) *Caracterización de las pequeñas empresas chilenas*, estudio solicitado por el Comité Interministerial de Desarrollo de las MIPYMES (Santiago, MINECON).
- Lipietz, A. (2003) *Refonder l'espérance* (París, La Découverte).
- Llorente, M. V.; Rivas, A. (2004) "La caída del crimen en Bogotá. Una década de políticas de Seguridad Ciudadana", en L. Dammert (ed.): *Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos* (Valparaíso, Programa URBAL).
- López, D. (2004) *Derechos, trabajo y empleo* (Santiago, LOM Ediciones).
- Marcuse, M. (2004) *Las políticas europeas de seguridad* (Santiago, Ministerio del Interior).
- Martínez, C.; Morales, G.; Valdés, S. (2001) "Cambios estructurales en la demanda por trabajo en Chile" en *Revista de Economía Chilena*, Vol. 1, núm. 2 (Santiago, Banco Central de Chile).
- Martner, G. (1989) *El hambre en Chile: Un estudio de la economía agroalimentaria nacional* (Santiago, GIA).
- McCain, M.; Mustard, F. (1999) *Reversing the real brain drain: The early years study* (Ontario, The Founders' Network).
- Meller, P. (1999) *Escenarios de empleo futuro en Chile. Año 2010* (Santiago, MIDEPLAN, DII-UCH).
- Milgrom, J.; McCloud, P. I. (1996) "Parenting stress and postnatal depression", en *Stress Med*, 12: 177-186.
- Milgrom, J.; Martin, P.; Negri, L. (2003) *Treating postnatal depression. A psychological approach for health care practitioners* (Brisbane, John Wiley & Sons Ltd.).
- Miller, L. J. (ed.) (2005) *Postpartum mood disorders* (Washington, D.C., American Psychiatric Press).
- Miller, J. (1998) "Literacy in the 21st Century: Emergent themes", in *Peabody Journal of Education*, 73, núm.3 & 4 (Mahwah, Lawrence Erlbaum Associates, Inc).
- Ministerio de Economía (1999) *Informe Final de la Comisión Presidencial de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación* (Santiago, Ministerio de Economía).

- Ministerio de Educación (2003) *Campaña Nacional de Alfabetización Digital* (Santiago, MINEDUC).
<http://www.mineduc.cl>
- (2002) *Cartografía cultural de Chile: Directorio 2001-2002* (Santiago, Ministerio de Educación), 2 Tomos.
- MINEDUC-Ministerio de Economía-Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2002) *Programa Chilecalifica* (Santiago, MINEDUC, Ministerio de Economía, Ministerio del Trabajo y Previsión Social).
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República de Argentina (2004) *Campaña Nacional de Alfabetización Digital* (Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República de Argentina).
http://www.educ.ar/educar/alfabetizacion_digital
- Ministerio de Planificación (2005) *Encuesta CASEN 2003 Principales resultados. Situación de los adultos mayores* (Santiago, MIDEPLAN).
- (varios años) Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) (Santiago, MIDEPLAN), varios números.
<http://www.mideplan.cl>
- (2002) *Situación de la infancia en Chile, 2000. Análisis de la VIII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2000)*, documento núm. 10 (Santiago, MIDEPLAN).
- (1999) *Evolución del gasto en consumo de los hogares en Chile* (Santiago, MIDEPLAN).
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad (1997) *Incidencia socioeconómica de los Programas Vacaciones para Mayores y Termalismo Social* del IMSERSO (Madrid, MTAS/IMSERSO).
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1988) *Programa de Vacaciones para la Tercera Edad. Estudio Sociológico* (Madrid, MTSS).
- Ministerio del Interior (2004) *Informes de estadísticas delictuales* (Santiago, Ministerio del Interior).
- Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (1988) *Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades* (Santiago, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo)

- Ministerio Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría General de Gobierno (2001) *Ley del Deporte Nº 19.712* (Santiago, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría General de Gobierno).
- Murray, L. (1992) "The impact of postnatal depression on infant development", en *The Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 33(3): 543-562.
- Naciones Unidas (2004) *UN Global e-Government Readiness Report 2004 towards access for opportunity* (Nueva York, United Nations Publications).
- National Academy of Sciences (1996) *Measuring poverty: A new approach* (Washington D.C., National Academy Press).
- Nelson, C.; Lozoff, B.; Klein, N.; Nelson, E.; McClish, D.; Manuel, M.; Chacón, M. E. (1998) "Behavior of infants with iron-deficiency anemia", en *Child Development*, Vol. 69, núm.1, febrero, pp. 24-36.
- Oltra, R. (2005) *Reivindicación de los programas culturales: Balmaceda 1215 un caso de amplio impacto cultura*, Tesis para optar al título de Cientista Político (Santiago, Facultad de Ciencias Sociales e Historia, Escuela de Ciencia Política, Universidad Diego Portales).
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2002) *Declaración de Bávaro XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* (Bávaro, OEI).
<http://www.oei.es/xiicumbredec.htm>
- Organización Internacional del Trabajo (2004a) *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004* (Ginebra: OIT).
<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>
- (2004b) Sitio de estadísticas (Ginebra, OIT)
<http://laborstat.ilo.org>
- (2001) *Comunicado de Prensa* (OIT/01/13)(Ginebra, OIT), Lunes 2 de abril.
- (2000) *World Employment Report 2001. Life at work in the information economy* (Ginebra, OIT).
- Organización Mundial de la Salud (2001) *Clasificación internacional del funcionamiento de la discapacidad y de la salud* (Madrid, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales).
- Organización Mundial del Turismo (1980) *Declaración de Manila* (Madrid, OMT).
- (s/f) Antecedentes del perfil de jóvenes a nivel mundial (Madrid, OMT).

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2004) *Information technology outlook* (París, OCDE/CERI).
- (2001) *Learning to change: ICT in schools* (París, OCDE/CERI).
 - (2000) *Literacy in the information age final report of the International Adult Literacy Survey* (París, OCDE/Statistics Canadá).
- Orshansky, M. (1965) "Counting the poor: Another look at the poverty profile", *Social Security Bulletin*, vol. 28 (Washington, D.C., SSA).
- Ottone, E.; Hopenhayn, M. (2000) *Urge reformar la educación en América Latina* (Santiago, CEPAL).
- Oviedo, E. (2002) "Democracia y seguridad ciudadana en Chile", en R. Briceño L. (ed): *Violencia, sociedad y justicia en América Latina* (Buenos Aires, CLACSO).
- Palma, A.; Contreras, A. (2005) *Apoyo escolar: Una oportunidad para promover la equidad educativa y la generación de nuevos empleos*, Documento Técnico del Proyecto Fundación Chile 21/FES-OIT (Santiago, Fundación Chile 21/FES-OIT).
- Peña-Parga, X.; Glassman, A. (2004) *Demand for child care and female employment in Colombia* (Bogotá, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes).
- Pitt, B. (1973) "Maternity blues", en *British Journal of Psychiatry*, 122: 431-433.
- PREALC (1982) *Planificación del empleo. Primera Parte* (Santiago, PREALC).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) *Informe de desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy* (Madrid, Mundi Prensa).
- (2002a) *Desarrollo humano en Chile, 2002. Nosotros los chilenos: Un desafío cultural* (Santiago, PNUD).
 - (2002b) "Mapa del campo cultural en Chile", en *Desarrollo Humano en Chile, 2002. Nosotros los chilenos: Un desafío cultural* (Santiago, PNUD).
 - (2001) *Informe de desarrollo humano 2001. Poner las tecnologías al servicio del desarrollo* (New York, Mundi Libros).
 - (2000) *Desarrollo humano en las comunas de Chile* (Santiago, PNUD, MIDEPLAN).

- Radke-Yarrow, M.; Sherman, T. (1990) "Hard growing: Children who survive", en J. Rolf et al. (eds.): *Risk and protective factors in the development of psychopathology* (Nueva York, Cambridge University Press).
- Ramos, M.; Guzmán, J. A. (2000) *La guerra y la paz ciudadana* (Santiago, LOM Ediciones).
- Red de Infocentros-Gobierno de Chile (2001) *Instructivo Presidencial de Infocentros* (Santiago, Programa Nacional de Infocentros).
http://www.infocentros.gov.cl/red/inf_index.htm
- Red Europea de Institutos de Ciencias del Deporte (1999) *Estudio, deporte y empleo en Europa* (Extremadura, Red Europea de Institutos de Ciencias del Deporte).
- Rifkin, J. (2000) *La era del acceso. La revolución de la nueva economía* (Buenos Aires, Paidós).
- (1996) *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo. El nacimiento de una nueva era* (Buenos Aires, Editorial Paidós).
- Román, E. (2004) *PYMES: Políticas de empleo* (Santiago, Proyecto Fundación Chile 21-FES/OIT).
- (2003) "El fomento productivo en una economía de mercado", en O. Muñoz G. (ed.): *Hacia un Chile competitivo: Instituciones y políticas* (Santiago, FLACSO-Editorial Universitaria).
- (1990) *Regional industrial performance in an opening economy: Small scale industry in Chile 1975-1986* (La Haya, ISS).
- Rosanvallon, P. (1998) *La nueva cuestión social* (Buenos Aires, Ediciones Manantial).
- (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia* (Buenos Aires, Manantial).
- Schkolnick, M. (2004) *¿Por qué es tan increíblemente baja la tasa de participación de las mujeres en Chile?* (Santiago, Expansiva).
- (2003) *La inserción laboral de las mujeres*, Colección Ideas, Año 4, núm. 35 (Santiago, Fundación Chile 21).
<http://www.chile21.cl/ideas/27.act>
- Schkolnick, M.; Muñoz, R. (2005) "Inserción laboral de la mujer en Chile. Tendencias y desafíos", en *Aportes para el debate. Desarrollo, empleo, equidad y democracia* (Santiago, Ediciones Chile 21).
- Secretaría de Comunicación y Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno (2000) *Política Cultural del Gobierno del Presidente de la*

- República Señor Ricardo Lagos Escobar* (Santiago, Editorial Trineo S.A.), mayo.
- Servicio Nacional de la Mujer (2003) *Mujeres chilenas, tendencias en la última década* (Santiago, SERNAM, Depto. de Estudios y Estadísticas).
<http://www.sernam.cl/estudios/abstracts/mujerschilenas.htm>
- Servicio Nacional de Turismo (2005a) *Estudio de Opinión: Evaluación del programa Vacaciones Tercera Edad, Cuarta Temporada, Conferencia de Prensa*, (Santiago, SERNATUR).
- (2005b) *El turismo en los medios de comunicación escritos*, Informe de Prensa N° 144 (Santiago, SERNATUR).
 - (2000) *Radiografía del turismo interno* (Santiago, SERNATUR).
 - (1999a) *Una década en el turismo chileno. Compendio Estadístico 1989–1998* (Santiago, SERNATUR).
 - (1999b) *Turismo y empleo en Chile. Medición, características y proyecciones* (Santiago, SERNATUR).
- Servicio Nacional del Adulto Mayor (2005) *Estudio SENAMA* (Santiago, SENAMA).
- Shonkoff, J.; Phillips, D. (2000) *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development* (Washington, D.C., National Academies Press).
- Shore, P. (2002) *Joyful and confident parenting* (Toronto, The Parent Kit Corporation).
- Sroufe, L.A.; Egeland, B.; Kreutzer, T. (1990) “The fate of early experience following developmental change: Longitudinal approaches to individual adaptation in childhood”, en *Child Development*, 61, 1363-1373.
- Sure Start Unit (2005) *A close up on services: A synthesis of data across the Implementation Module (2002-2004). The National Evaluation of Sure Start (NESS), Institute for the Study of Children, Families and Social Issues* (Birkbeck, University of London).
- Telefónica (2005) *La Sociedad de la Información en Chile 2004–2007. Presente y perspectivas* (Santiago, Telefónica).
- Tizard, J.; Tizard, B. (1971) “The social development of two-year-old children in residential nurseries”, en H. R. Schaffer (ed.): *The origins of human social relation* (Londres, Academic Press).
- Tokman, V. (2004a) *Desempleo juvenil en Chile* (Santiago, Expansiva).

- (2004b) *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda* (Santiago, Fondo de Cultura Económica).
- Valdivia, F.; Soto, C. (2005) *Campaña Nacional de Alfabetización Digital* (Santiago, Grupo de Acción Digital).
- (2004) *Campaña Nacional de Alfabetización Digital. Presentación sobre el Estado de Avance de la iniciativa* (Santiago, Grupo de Acción Digital).
- Van Welsum, D. (2004) *International services sourcing: Opportunities and challenges* in European e-Skills Conference 2 (Thessalonica, OCDE).
- Vandershueren, F.; Lunecke, A. (2004) *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y desafíos* (Santiago, Ministerio del Interior).
- Wirth, F. (2001) *Prenatal parenting: The complete psychological and spiritual guide to loving your unborn child* (Nueva York, Regan Books).

