

**UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE
DEPARTAMENTO DE GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA**

Líneas de pobreza y programas de empleo social en Chile*

Gonzalo D. Martner

Documentos de Trabajo 2006, n°3

Santiago, Abril 2006

Av. Lib. Bdo. O'higgins 3363
www.fae.usach.cl

(*) Preparado para el libro *Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, R.Infante (ed.), Chile 21-OIT-Fundación Ebert, Santiago, 2006. *Se agradecen los comentarios de Ricardo Infante.*

INDICE

Introducción

I. Mediciones de pobreza y exclusión social

- 1. La pobreza absoluta**
- 2. La pobreza relativa y la exclusión social**
- 3. Estimaciones para Chile**

II. Las políticas de empleo

- 1. Las políticas activas de empleo directo e indirecto en Chile**
- 2. Hacia una redefinición de los programas de empleo**

Anexo: Resumen de antecedentes sobre empleo y desempleo en Chile (Encuestas CASEN, 1990-2003).

Introducción

En las sociedades modernas el trabajo asalariado es el vínculo social fundamental y el factor primordial de adscripción a una condición socialmente reconocida de los que carecen de medios de vida distintos de su capacidad de trabajar. La ausencia de este vínculo para una proporción significativa de la población es globalmente un factor de desintegración y fragmentación social, lo que se explica por la informalidad o el carácter doméstico de una parte importante del empleo característicos de las economías periféricas, así como por los cambios en el modelo productivo en las economías centrales desde mediados de los años 1970. Estos fenómenos han incidido en una disminución global de la capacidad de aseguramiento de los grandes riesgos sociales, lo que ha dado lugar a lo que Rosanvallon (1995) ha denominado *la nueva cuestión social*.

Estas dificultades de integración al mundo del trabajo asalariado o al autoempleo potencian, en palabras de Destremau y Salama (2002), procesos acumulativos de ruptura, marginalización y exclusión que incluyen elementos como: “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”, conducentes a una dificultad acrecentada en el acceso a los derechos sociales, cuando existen. Estos fenómenos se conocen abundantemente en la realidad chilena contemporánea.

El proceso de exclusión aparece como una situación inicial de marginalidad heredada de generación en generación o como una espiral desencadenada por una ruptura, especialmente la pérdida de empleo sin alternativas presentes en un horizonte previsible, el quiebre familiar o el fracaso educacional juvenil. Si estas situaciones conducen a un desempleo de larga duración, se produce un efecto acumulativo que se agrava a lo largo del tiempo y hace más difícil la inserción o reinserción en el empleo y

en la actividad social en general. La acción contra la exclusión es entonces uno de los desafíos mayores para las políticas públicas en las sociedades contemporáneas y también lo es en Chile.

El objetivo de este texto es discutir acerca de la metodología que permita determinar los universos potenciales de intervención mediante políticas públicas directas contra la pobreza y la exclusión, con énfasis en los programas de empleo social, así como reseñar los programas de empleo en aplicación en Chile y evaluar la pertinencia de su reformulación.

I. Mediciones de pobreza y exclusión social

1. La pobreza absoluta

Cabe resaltar que la pobreza es una noción difícil de establecer con precisión. ¿Son pobres los que no tienen dinero suficiente para vivir decentemente, los que están privados de bienes de uso común y de consumos básicos, los que testimonian dificultades para alcanzar lo que les parece ser un grado mínimo de bienestar? ¿O los que más generalmente evidencian carencias de capacidades de inserción en la sociedad?. La pobreza presenta múltiples facetas y es de, al menos, tres índoles: pobreza subjetiva, pobreza de condiciones de existencia y pobreza monetaria (Lollivier y Verger, 1997).

La manera tradicional de abordar las mediciones de pobreza ha sido identificar una aproximación de la situación de pobreza monetaria absoluta, con familias y personas situadas sobre o bajo una línea divisoria que se propone medir la capacidad de acceder a necesidades vitales. Estas se dimensionan a través de las condiciones mínimas de alimentación en calorías, definiéndose una canasta de alimentos que, consumidas en determinadas cantidades, cumplen en conjunto con ese requisito. Se sigue así la tradición iniciada por 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, a partir de los trabajos de los nutricionistas norteamericanos de fines del siglo XIX, evalúa las cantidades de alimento correspondientes y su precio. Al costo de la alimentación determinado de este modo, se 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 5 personas con tres niños (Atkinson, 1981; De Brunhoff, 1976; Herpin y Verger, 1997).

Así nació el método de asociar a cada cantidad específica de alimento que compone una canasta un precio, con lo que la suma de cantidades y precios determina un valor que se contrasta con el ingreso y que permite comparaciones intertemporales de acuerdo a la evolución de los precios de los bienes alimentarios de la canasta y la evolución de los ingresos. Las políticas sociales de numerosos países en desarrollo y también en EE.UU. se inspiran en este enfoque de umbral monetario.

Desde la *Social Security Administration* de Estados Unidos se desarrolló el método de medición de la pobreza a partir de una encuesta de gastos de los hogares de

1955. Orshansky (1965) encontró que una familia típica gastaba un tercio de su ingreso en consumo de alimentos. Buscó información sobre presupuestos de alimentación mínimos para familias de diversos tamaños y multiplicó ese número por tres para estimar decenas de líneas de pobreza para estos diferentes tamaños de familias. Con cambios menores, las líneas de pobreza de Orshansky se adoptaron oficialmente en 1969 en EE.UU. y ha sido incrementada por la tasa de inflación desde entonces, aunque también se utiliza un dispositivo de encuestas periódicas para actualizar la estructura del consumo de los hogares. El costo de la ración alimentaria necesaria para un determinado tipo de familia se multiplica por el inverso del coeficiente presupuestario medio de la alimentación de su tipo para obtener el umbral de pobreza. Se definió 124 umbrales de pobreza en 1969, los que fueron reducidos a 48 en 1997.

Si este método supone arbitrar entre diversas definiciones posibles de mínimo alimentario, aunque la nutrición humana es sistémica, variada y compleja (Martner, 1988), también supone arbitrar entre 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, amén de las economías de escala en diversos otros 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 solo 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, aunque los más pobres no tienen necesariamente acceso a los alimentos más baratos, especialmente si habitan las periferias urbanas. 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.

Si el múltiplo aplicado aumenta, también lo hace la línea de pobreza. La frontera de pobreza tiene entonces componentes de opción 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, diferenciándose además los hogares urbanos y rurales, pues se supone que estos últimos realizan una mayor producción

doméstica que atenúa la pobreza, y realizándose una 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. Señalemos además que las encuestas de ingresos suelen subestimar las rentas de capital. 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, el indicador de pobreza absoluta tiene el mérito 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 de tipo relativo de distribución del ingreso.

2. La pobreza relativa y la exclusión social

Mientras una tasa de pobreza absoluta no depende sino del nivel de vida de los más desfavorecidos, una 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, la tasa de pobreza relativa será más elevada.

Un aumento homogéneo de los ingresos permitiría un retroceso de la pobreza absoluta, pero mantendría una estabilidad de la pobreza relativa. Si por ejemplo el nivel de vida de cada cual aumentara en un 1% al año, la tasa de pobreza relativa no se modificaría. Un crecimiento más fuerte (de 3% por ejemplo), pero más desigual (con bajos ingresos creciendo sólo al 2%), implicaría un retroceso más rápido que el primer caso de la pobreza absoluta pero un aumento de la pobreza relativa. En un país en crecimiento, la pobreza relativa disminuye siempre menos rápidamente (o aumenta más rápidamente en el caso de un crecimiento desigual) que la pobreza absoluta.

En EE.UU, país que mantiene el procedimiento de medición de la pobreza absoluta, un estudio de la National Academy of Sciences (1996) 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.

Algunos enfoques intermedios plantean elaborar canastas de bienes que evolucionen en el tiempo. Diversos expertos, especialmente los que inspiran las mediciones de la Unión Europea, 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 cae bajo normas sociales y estándares de consumo que evolucionan en función del ingreso de la familia típica del sector medio de la sociedad.

Con este enfoque, se fija la línea de pobreza relativa 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 40%, 50%, 60% y 70% 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).

¿Porqué no utilizar simplemente el ingreso promedio? Contrariamente a la mediana, la media está influida por el ingreso de los grupos de más altos ingresos: por ejemplo, si supusiéramos que el nivel de vida es estable en todas las capas de la población con excepción de los más ricos (en el que progresara), entonces el promedio aumentaría mientras la mediana permanecería 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 (es decir la suma de 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 estos se encuentran muy concentrados y alejados sustancialmente de los del resto de la población (como es evidentemente el caso de Chile y América Latina), entonces es preferible la opción de una proporción de la mediana para la determinación de la línea de pobreza relativa. Además, desde el punto de vista estadístico, la mediana es más robusta y más estable en el tiempo (Hourriez y Legris, 1997).

Otros trabajos, a partir de las medidas de desigualdad propuestos por Atkinson, han puesto el acento en los criterios de “dominancia”: bajo ciertas hipótesis es posible evitar escoger un umbral de pobreza z para hacer comparaciones considerando un ingreso y , o de ciertos parámetros que precisan la forma de los índices de pobreza como α , en el índice de Foster-Greer- Thorbecke que mide la intensidad de la pobreza:

$$P(y, z) = \int (z - y/z)^\alpha f(y) dy.$$

El enfoque de la dominancia asegura que la medida de la intensidad de la pobreza $P(y, z)$ dará lugar a una clasificación idéntica entre dos distribuciones y_1 e y_2 , por ejemplo $P(y_1, z) > P(y_2, z)$ para cualquier valor de z . Así resulta posible evitar escoger un umbral o un parámetro preciso. Si la misma conclusión emerge de estudios fundados en el ingreso, las condiciones de vida o la pobreza subjetiva, se dispondría de una prueba significativa de robustez. Además, el enfoque por la dominancia puede también servir para estudiar entidades heterogéneas entre las cuales es difícil establecer escalas de equivalencia para la variable y , por ejemplo en el caso de hogares con composiciones diferentes. Sin embargo, es difícil reunir las condiciones requeridas para concluir el análisis, por ejemplo sobre los estratos de población homogéneos en sus necesidades.

Por ello el “enfoque tradicional” debe ser mantenido, a pesar de sus dificultades, pues el estado del arte muestra que es prematuro contar el número de pobres y obtener una medida única de intensidad de la pobreza. Cabe hacer jugar un rol central al ingreso, o mejor aún a una forma de evaluación de la riqueza material y humana, introducir al lado de esta variable otras dimensiones para dar cuenta de eventuales desigualdades en las necesidades, así como de la naturaleza de las realizaciones efectivamente obtenidas, así como procurar ir más allá del corto plazo y medir la duración y dinámica de las situaciones, y finalmente determinar y utilizar dos umbrales, uno relativo y otro absoluto, próximo de un mínimo social.

Respecto a la evaluación de la exclusión, cabe considerar 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 en primera instancia según su importancia:

- los bajos ingresos, sobre la base de constatar que, aunque la exclusión social va más allá de la pobreza monetaria y que es causada por factores objetivos y

subjetivos diversos, es en la situación de bajos ingresos en la que la exclusión social tiene consecuencias más graves y es más difícil de superar;

- la situación en el mercado de trabajo, constituyendo el empleo 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;
- indicadores de situación asociados a la condición anterior.

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). Desde el Informe del Comité de Protección Social de 2001, según el mandato del Consejo Europeo de Lisboa, se adoptó de manera normalizada y operativa un conjunto amplio de indicadores primarios y secundarios de exclusión social. Los indicadores primarios de exclusión son diez: la tasa de renta baja después de transferencias (60% de la mediana) para distintas situaciones; la distribución del ingreso (coeficiente 20-20); la persistencia de ingresos bajos en el tiempo; el desfase de la renta baja mediana respecto de la media; la cohesión regional; la tasa de desempleo de larga duración; las personas que viven en hogares en que no trabaja ninguno de sus miembros; la deserción escolar y la esperanza de vida al nacer.

3. Estimaciones para Chile

En el caso de Chile (ver el cuadro 1) la media o promedio de ingreso por habitante era de 150.228 pesos al mes en 2003, según la encuesta CASEN realizada por el Ministerio de Planificación. El monto de la media es sustancialmente más alto que la mediana del ingreso por habitante (82.480 pesos) dada la alta concentración del ingreso en los tramos altos (ver el cuadro 2). Se considera en dicha encuesta 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.

Cuadro 1
Media y mediana de ingresos mensuales por habitante, 2003

Corte Per Capita Total	2003			
	Mínimo	Media	Mediana	Máximo
Hasta 30% mediana	-	15.985	17.531	24.743
30% a 60% mediana	24.747	37.701	37.959	49.488
Hasta 60% mediana	-	32.095	33.834	49.488
60% al promedio	49.490	88.313	83.386	150.226
> promedio	150.250	391.144	249.239	40.747.816
Total	-	150.228	82.480	40.747.816

Fuente: a partir de Mideplan, encuesta CASEN 2003.

En nuestra clasificación hemos distinguido, según tramos referidos a la mediana en la parte baja y a la media en la parte alta de la distribución, cuatro grandes *Categorías de Ingreso por Habitante*:

- *muy bajos*, representando un 7% de la población y un 1% de los ingresos;
- *bajos*, que incluyen a los anteriores, con un 26% de la población y un 6% de los ingresos totales;
- *medios*, con un 48% de la población y un 28% de los ingresos y finalmente
- *altos*, representando un 25% de la población y un 66% de los ingresos totales.

Cuadro 2
Distribución del ingreso per capita, 1990-2003

Categoría de Ingresos Corte Per Capita Total	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
<i>Muy bajos (7 %)</i> <i>30% mediana</i>	0,8	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
Bajos (26%) hasta 60% mediana	5,8	5,5	5,8	5,7	5,5	5,7	5,6
Medios (48%) entre 60% mediana y media	27,8	28,3	27,5	27,1	27,1	27,8	28,4
Altos (25%) Superiores a la media	66,5	66,1	66,7	67,2	67,4	66,5	66,0
Total (100%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: a partir de encuestas CASEN.

Para ilustrar una visión más compleja que la convencional de lo ocurrido desde 1990, hemos optado en este trabajo por considerar como referencia la línea de personas con ingresos por habitante por debajo del 60% de la mediana, coeficiente que se utiliza

de manera normalizada en las mediciones europeas de exclusión social, manteniéndose las demás mencionadas más arriba como referencias en torno al umbral definido.

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 así como *personas de bajos ingresos*, un 26,4% de los habitantes de Chile estaba en 2003 en esta situación. La proporción era 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 en el período reciente.

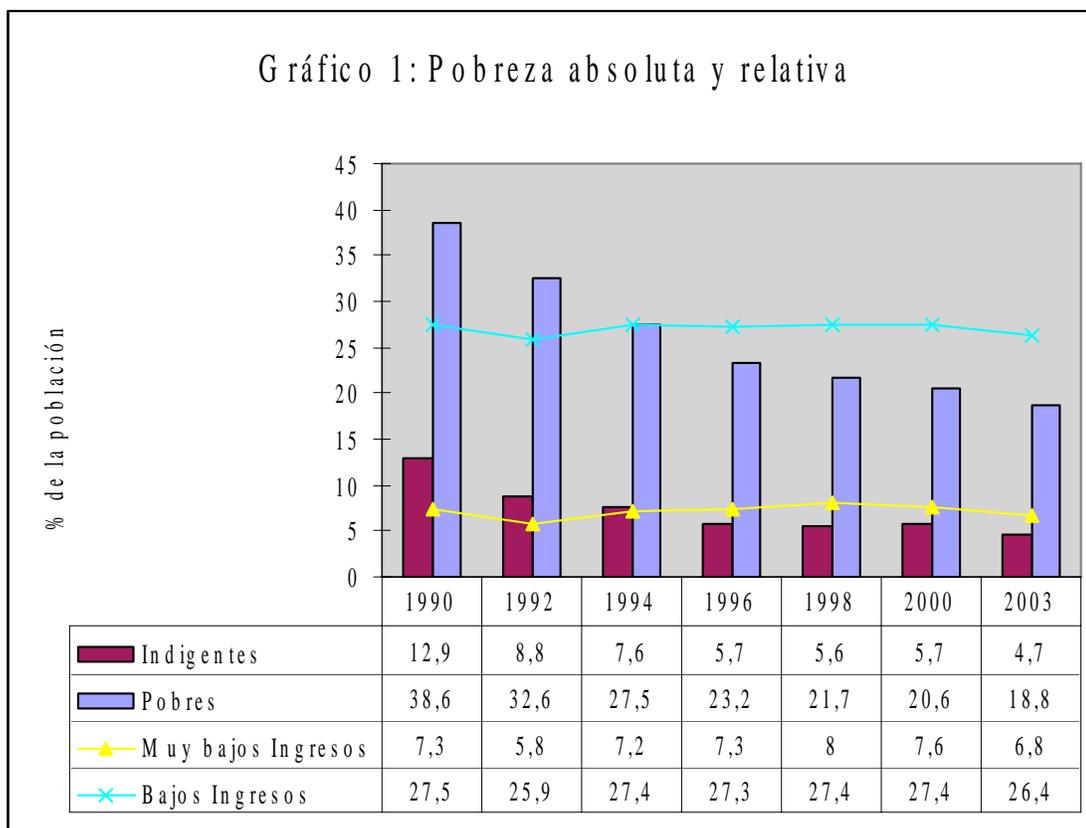
Cabe destacar que hacia mediados de la década de 1990 (es decir en la medición de 1994) la cifra resultante de “pobres relativos” así cuantificados era similar a la de “pobres absolutos” según la medición convencional, con la misma base de datos, es decir la encuesta de caracterización socioeconómica CASEN del Ministerio de Planificación.

Hemos definido también una *línea de personas de muy bajos ingresos* al considerar un límite de sólo 30% del ingreso mediano, es decir la mitad del coeficiente de 60% antes escogido. Se ha hecho un símil con el cálculo convencional de la indigencia (el valor de la línea de pobreza es el doble de aquella de indigencia, definida ésta como el costo de la canasta alimentaria). Debajo de esta *línea de muy bajos ingresos* se situaba en 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 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 de acuerdo a la trayectoria del crecimiento.

El gráfico 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.



Fuente: En base a Mideplan, Encuestas CASEN

En el cuadro 3 se reseña el número de personas bajo las líneas de ingresos bajos y muy bajos. La cifra absoluta de personas en esta situación ha aumentado, al no alterarse la distribución de los ingresos y aumentar la población. Si en 1990, siempre de acuerdo a las encuestas CASEN, poco más de tres y medio millones de personas disponían de ingresos per cápita equivalentes o inferiores a un 60% de la mediana, en 2003 se encontraba poco más de cuatro millones de personas en esta situación. Por su parte, si en 1990 unas 936 mil personas disponían de ingresos per cápita equivalentes o inferiores a un 30% de la mediana, en 2003 se encontraba poco más de un millón de personas en la situación de disponer de muy bajos ingresos monetarios.

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).

Cuadro 3
Personas con muy bajos y bajos ingresos, 1990-2003

Categoría de ingresos	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Muy Bajos	936.282	774.647	980.785	1.027.273	1.165.364	1.139.038	1.054.223
Bajos	3.528.247	3.443.806	3.758.511	3.861.516	3.994.052	4.087.346	4.084.016
Población	12.852.423	13.288.523	13.723.469	14.157.766	14.556.797	14.933.553	15.479.746

Fuente: En base a Mideplan, Encuestas CASEN.

Si un primer dimensionamiento de la exclusión social puede realizarse, como hemos hecho, por la posición relativa en la escala de ingresos, el cruce entre esta condición y la situación de empleo nos ofrecerá una aproximación más directa. La evidencia señala que entre 1990 y 2003 se constata un cierto incremento de la tasa de empleo global en el país, tasa que pasó de 47% a 51% de la población en edad de trabajar¹. No obstante, para las categorías de muy bajos ingresos y de bajos ingresos ésta permaneció en 27% y 35% respectivamente, proporción considerablemente inferior a la de más altos ingresos, cuya tasa de empleo alcanzó un 63% en 2003 (ver el cuadro 4).

Se observa además un brusco salto de la desocupación a partir de 1998, de acuerdo a la serie de las encuestas CASEN, año en el que la economía entró en un ciclo recesivo. El deterioro es especialmente agudo para los segmentos de bajos ingresos y especialmente para los muy bajos ingresos aunque se constata un leve quiebre de tendencia en 2003 respecto de 2000.

Si consideramos la precariedad laboral como un componente de la exclusión social, cabe hacer notar el incremento experimentado por el número de trabajadores sin

¹ La tasa de empleo es un indicador especialmente relevante, pues la tasa de desempleo está sujeta a indeterminaciones significativas. En efecto: ¿cual 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.

contrato laboral (de un 17% a un 22%) en el período 1990-2003, nuevamente con un quiebre de tendencia positivo entre 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%.

Cuadro 4
Situación del empleo por categoría de ingresos, 1990-2003

Año	Situación de empleo	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	29,0	15,9	6,0	2,5	6,8
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	24,1	13,9	5,2	2,0	5,8
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	45,1	24,8	8,3	3,5	10,0
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	38,1	23,1	9,3	3,4	10,3
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	41,4	23,7	8,8	3,3	9,9

Fuente: En base a Encuestas Casen.

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 2000 y 2003.

Cuadro 5
Trabajadores Sin Contrato (%)

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: En base a Encuestas Casen.

La población incluida en las categorías de ingresos muy bajos y bajos han visto, sin embargo, mejorar su situación de vivienda y de saneamiento fruto de las fuertes inversiones y subsidios gubernamentales en el área de la infraestructura urbana. También han experimentado una mejoría en los promedios de escolaridad y en la cobertura de educación preescolar, la que permanece aún insuficiente.

Cuadro 6
Trabajadores sin Cotizaciones Sociales (%)

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: En base a Encuestas Casen.

Se puede identificar el universo de trabajadores desempleados y de bajos ingresos como aquel al que deben orientarse las políticas contra la exclusión basadas en sistemas directos e indirectos de acceso al empleo. El objetivo de política pública debe ser reducir, al margen de la dinámica del mercado de trabajo, la tasa de desempleo en el

segmento de muy bajos ingresos (de 41,4% en 2003) y de bajos ingresos (de 23,7% en 2003), habida cuenta de una tasa promedio tres o dos veces inferior, según el caso (9,9% en 2003).

Cuadro 7
Situación de saneamiento de la vivienda
(% Regular, Menos que Regular y Deficitaria)

Categoría de Ingresos	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Muy bajos ingresos	55,7	56,6	51,4	56,2	47,3	41,9	38,0
Bajos Ingresos	48,4	48,4	44,8	46,3	39,5	34,4	29,8
Total	27,5	27,0	22,5	21,9	18,4	16,5	13,8

Fuente: En base a Encuestas Casen.

Cuadro 8
Promedio de años de escolaridad

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	9,0	9,0	9,2	9,5	9,7	9,8	10,1

Fuente: En base a Encuestas Casen.

Cuadro 9
Cobertura Preescolar (%)

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	20,9	24,8	26,9	29,8	30,3	32,4	35,0

Fuente: En base a Encuestas Casen.

Esto significaba en 2003:

- un universo del orden de **293 mil desempleados de bajos ingresos**, de los cuales **126 mil eran 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 mil jóvenes**, de los cuales más de la mitad eran mujeres.
- un universo de poco más de cerca de **120 mil desempleados pertenecientes a familias de muy bajos ingresos** (menores a un 30% del ingreso mediano), de los cuales **45 mil eran 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 mil jóvenes**).

Cuadro 10
Desocupados con bajos y muy bajos ingresos, 2003

Edad	Hombres			Mujeres			Total		
	30%	Hasta 60%	Total	30%	Hasta 60%	Total	30%	Hasta 60%	Total
15 a 24 años	16.017	44.485	103.583	15.894	45.934	105.945	31.911	90.419	209.528
25 a 44 años	39.006	81.317	152.216	20.520	63.074	147.838	59.526	144.391	300.054
45 a 59 años	15.417	32.090	61.102	7.630	15.638	49.691	23.047	47.728	110.793
60 a 64 años	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: En base a Mideplan, Encuesta CASEN.

II. Las políticas de empleo

Las políticas de empleo se diferencian en las de carácter pasivo y las de carácter activo (Teulon, 1996). Las *políticas pasivas de empleo* incluyen:

- el seguro de cesantía, que alivia temporalmente y de modo decreciente la situación de ausencia de ingresos (en vigencia en Chile desde 2003, precedido con anterioridad por un sistema limitado de subsidio de cesantía);
- la disminución de la oferta de trabajo mediante períodos de capacitación y actividades educativas para completar estudios, como las que realiza el SENCE y el FOSIS, así como la disminución del tiempo legal máximo de trabajo (como la que redujo el tiempo máximo de trabajo semanal de 48 a 45 horas a partir de 2005).

Las *políticas activas de empleo* incluyen:

- el *mix* de política fiscal, monetaria y cambiaria de apoyo a la demanda y de estímulo al consumo, la inversión y las exportaciones (política macroeconómica);
- el subsidio a la contratación y a la búsqueda de empleo privado, y todas las acciones que buscan disminuir el costo privado del empleo para incrementar su demanda (política microeconómica estructural).
- la *creación de empleo social*, destinada a viabilizar la satisfacción de necesidades sociales no cubiertas por el mercado ni por el sector público tradicional.

1. Las políticas activas de empleo directo e indirecto en Chile

Al desencadenarse el deterioro de la coyuntura macroeconómica y del empleo en 1998, se produjo a partir de abril de 1999 un incremento importante de los programas públicos orientados preferentemente a absorber desempleo, en el contexto de una política activa de empleo de más envergadura.

Los programas de creación de empleo con apoyo fiscal han oscilado teóricamente en el último quinquenio, cuando entran en plena vigencia en el tercer trimestre por razones contraestacionales, entre 140 y 180 mil, con alrededor de la mitad de esa cifra como empleos anuales promedio.

Estos programas no se pueden considerar en su totalidad específicamente como parte de políticas activas de empleo. Muchos de los programas contabilizados por la

autoridad presupuestaria con ese carácter corresponden simplemente a la creación de empleos públicos permanentes para cumplir misiones de servicio público de carácter continuo, que tienen su propia lógica y justificación.

Cuadro 11
Programas de empleo con apoyo fiscal por origen del financiamiento

Origen del financiamiento	2001	2002	2003	2004	2005 (p)
Inversión y dotaciones	29.715	37.798	35.978	39.151	58.381
Programas ley de presupuestos	10.000	12.300	25.721	24.047	67.204
Fondo de Contingencia	106.161	111.043	78.446	71.125	54.415
Total empleos fiscales	145.876	161.141	140.145	134.323	180.000
% del empleo total	2,7	2,9	2,5	2,3	-

Fuentes: Dirección de Presupuestos e INE.

Los *Programas de empleo directo* son a) el Programa de Mejoramiento Urbano de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, creado en 1987, actualmente con decisión de asignación a proyectos en vinculación con los municipios y regiones para proyectos de inversión urbana de variada índole; b) el Programa Fondo Social de Absorción de Cesantía de la Subsecretaría del Interior, orientado a fines de empleo desde 1999, de asignación discrecional en proyectos muy disímiles y sin objeto delimitado; c) el Programa de Inversión en la Comunidad (Proempleo) del Ministerio del Trabajo, originado en el Programa de Generación de Empleo creado en el Ministerio de Hacienda en la administración Aylwin y transferido en 2001 al Ministerio del Trabajo, con objeto también variado y basado en ejecutores privados, y d) el Programa de Emergencia del Empleo de CONAF, programa social con fines ambientales creado en 2001, especialmente de reforestación.

Los *Programas de empleo indirecto* están constituidos por el Programa de Reinserción laboral y Empleo (Fosis), con cobertura especial para participantes en el programa Chile Solidario, y el Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra (Sence), también con cobertura especial para Chile Solidario. En este caso, el gobierno financia durante cuatro meses hasta el equivalente al 40% de un ingreso mínimo mensual de la remuneración de cada nuevo trabajador contratado, aportando además \$50.000 del costo de capacitación del trabajador. Para poder ser contratados los trabajadores deben inscribirse en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).

En actividades de creación de empleo social propiamente tal están involucrados 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) financiados por el Ministerio del Trabajo o el apoyo al microemprendimiento del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, en una escala experimental.

Cuadro 12

Programas directos e indirectos de empleo, 2001-2005 (promedio mensual de beneficiarios)

Programas	2001	2002	2003	2004	2005
Directos	48.571	32.063	17.987	17.037	18.314
<i>Inversión en la Comunidad</i>	17.931	13.243	5.811	5.665	6.280
<i>Mejoramiento Urbano</i>	16.726	10.674	7.149	6.424	6.107
<i>CONAF</i>	7.094	3.416	2.316	2.192	2.632
<i>Fondo Social</i>	6.820	4.730	2.711	2.756	3.295
Indirectos	27.653	37.432	43.824	44.260	26.664
<i>Bonificación a la contratación</i>	17.078	24.329	22.907	20.942	14.863
<i>Reinserción laboral</i>	10.575	13.103	20.917	23.318	11.801
Total General	76.224	69.495	61.811	61.297	44.978

Fuente: OIT (2006).

La interrogante que emerge frente a este mecanismo de subsidio a la contratación, lo que debe ser materia de evaluación aún inexistente, es la magnitud de su aporte a la creación de empleo frente a:

- la *hipótesis de formalización* (personas ya empleadas sin contrato de trabajo pasan a tener contrato de trabajo sin creación de empleo);
- la *hipótesis de efecto sustitución* (personas ya empleadas con contrato de trabajo son despedidas para contratar desempleados, pero sin efecto neto de creación de empleo);
- la *hipótesis de efecto regalo* (los nuevos empleados que activan el subsidio hubieran sido contratados de todas maneras).

Chumacero y Paredes (2002) encontraron que los programas de subsidio a la contratación emplean a trabajadores relativamente más productivos que los programas de empleo directo y que están menos focalizados en los más necesitados y los más vulnerables al desempleo que estos últimos. También encontraron que los programas directos incrementan el ingreso familiar de los participantes, aunque están asociados a mayor deserción escolar y mayor tasa de participación en el trabajo de jóvenes y personas de más edad, que los programas de subsidio a la contratación están negativamente correlacionados con la tasa de desempleo del municipio y que las empresas no seleccionan especialmente candidatos de las comunas con más alto desempleo. Bravo y otros (2004) hacen una evaluación en términos de empleabilidad futura (a partir de una visión estrecha del objeto de los programas, los que tienen fines muchos más amplios) y encuentran en general un bajo aumento de la probabilidad de encontrar empleo comparando la situación con o sin programas, mientras realizan un curioso cálculo de rentabilidad social de los programas de empleo a partir de la empleabilidad futura, que no considera ni los efectos de las obras ni el incremento del consumo...

Cuadro 13
Programas de empleo con apoyo fiscal, 2005

Programas	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Programas directos	13.569	14.966	15.226	15.977	17.148	18.852
CONAF	1.582	1.586	1.771	1.902	1.902	2.303
Inversión en la comunidad	5.296	5.786	5.666	5.666	5.849	6.077
PMU	4.195	5.098	5.293	5.618	6.196	7.140
Fondo Social	2.496	2.496	2.496	2.791	3.201	3.332
Programas indirectos	-	-	-	4.000	19.502	27.281
Apresto Laboral (Chile Solidario)	-	-	-	-	1.000	2.000
Bonificación a la contratación (ChS)	-	-	-	-	200	205
Fosis Desarrollo del empleo (ChS)	-	-	-	2.000	13.302	13.406
SENCE Bonificación a la contratación	-	-	-	2.000	5.000	11.670
Programas de inversión pública	53.204	52.565	53.436	54.292	60.425	60.210
Cobertura Total	66.773	67.531	68.662	74.269	97.075	106.343

Fuente: Dirección de Presupuestos.

2. Hacia una redefinición de los programas de empleo

Establecido el universo de la política de empleo contra la exclusión (290 mil desempleados con bajos ingresos y 120 mil con muy bajos ingresos), cabe un rol, aunque no exclusivo, a la política de inserción mediante el empleo social.

Definiremos el empleo social como las actividades realizadas en beneficio de la comunidad por personas de baja empleabilidad 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. Este tipo de programas de empleo los entenderemos vinculados a la creciente emergencia en la economía moderna, junto a la economía mercantil y al sector público, de lo que se puede denominar la *economía relacional*. Esta interconecta en proporciones cada vez mayores bienes que incrementan el relacionamiento con los demás, y no sólo el consumo individual aislado, ya sea de tipo mercantil (prensa, telefonía, internet, artes y cultura, turismo, deporte) y no mercantiles, entendidas como “todas las ocasiones de relaciones gratuitas”. La justificación económica más general de impulsar este tipo de economía es simple: la “eficacia del mercado depende del clima creado por la economía relacional, la que a su vez depende de los recursos creados por la economía de mercado” (Attali, 2004).

Esto supone desarrollar el *tercer sector de economía social*, distinto del sector público y del sector mercantil, con finalidades sociales y ecológicas, como respuesta a una sociedad atomizada por el individualismo y que rompe su tejido social. Su mecanismo principal de desarrollo es el subsidio, en ciertas condiciones, de empleos útiles a la comunidad (Lipietz, 2002). En efecto, la economía social se constituye con organizaciones sin fines de lucro que ofrecen servicios dirigidos a la comunidad y a la vez a cada uno en particular. Una fiesta local supone que cada uno participe en ella, pero para que esto sea posible debe existir el marco de la fiesta común. Existen entonces formas de producción asociativas que responden a esta doble dimensión, que son a la vez mercantiles y a la vez subsidiadas, financiadas por el individuo y por subvenciones públicas.

El primer principio de la economía social señala que cada cual participa en ella no según su aporte de capital sino según su adhesión en tanto persona a esta actividad, adhesión que en este caso se ofrece a quienes carecen de oportunidades de empleo. El segundo principio establece que una parte al menos del producto de la empresa común no puede ser objeto de retrocesión a los asociados: la empresa se dota así poco a poco

de un capital propio que permite su existencia autónoma. El tercer principio establece que el objeto de la asociación no es la ganancia de sus miembros, 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), sino el proyecto social que desarrolla. La empresa asociativa puede tener un excedente, pero lo reinvierte en su finalidad social. Esta tercera regla, combinada con la segunda, hace específica a la economía social en el seno de la economía de mercado. Su carácter mercantil se manifiesta al vender bienes y servicios, a sus miembros como a no miembros. Lo que la distingue es que no actúa en función de maximizar la ganancia a obtener.

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. Hay en la sociedad un volumen importante de tareas que responden a necesidades de los particulares que ya no son tomadas a cargo por 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 son las que, más allá de un servicio particular, producen un vínculo social: por ejemplo la apertura por trabajadores en inserción 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.

Estos nuevos servicios ofrecen un gran potencial de creación de actividades, junto a un “efecto societal” positivo: 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. Este efecto justifica que, en 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. En contraste, la cesantía representa un costo fiscal, en el caso de Chile asumido por el fondo redistributivo que prevé el nuevo sistema de seguro de cesantía, que se debe descontar del costo del subsidio de actividades que la reducirán.

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: “es inútil volver atrás invocando una autoridad paterna que la cesantía ha destruido. Y es malsano apostar solo a la represión. Debemos entonces reconstruir la solidaridad y la utilidad social sobre bases voluntaristas”. El tercer sector tiene aquí un rol esencial: cultivar el campo de los servicios comunitarios asociando “voluntarios-ciudadanos” y “permanentes-asalariados”.

La economía social y comunitaria no debe ser concebida sólo 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. En este contexto, los nuevos programas de empleo social se propone que sean asignados y evaluados, de acuerdo a los universos regionales y locales a atender, 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. 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.

Se propone que los programas sean gestionados por el nivel municipal, mediante la creación de *Centros de Empleo* que asocien al municipio con órganos nacionales y regionales relacionados con el empleo. Estos Centros 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 todos los públicos: 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. Deben

tener por objetivo esencial la puesta en relación de sus usuarios con los actores del mercado de trabajo².

Los Centros de Empleo deben tener a su cargo, en tercer lugar, 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, bajo la asignación mediante concurso de programas de subsidio temporal a microemprendimientos asociativos, como los que ya realiza el FOSIS.

Cuadro 14
Generación de empleo en actividades de servicios sociales

Programas	N° Empleos	Costo Anual	Costo Anual
	Adicionales	(*) US\$	2 (**) US\$
Empleos de servicio público	55.300	304	153
Atención integral a la infancia	38.000	209	105
Apoyo a la discapacidad	17.300	95	48
Subsidio a emprendimientos	12.800		
Turismo social	9.800	-	-
Alfabetización digital	3.000	-	-
Empleos sociales	57.000	314	158
Promoción cultural	14.000	77	39
Convivencia segura	15.000	83	42
Tercera edad	16.000	88	44
Apoyo escolar	12.000	66	33

(*) Se considera una remuneración media de dos ingresos mínimos mensuales

(**) Se considera una remuneración de un ingreso mínimo mensual

El cuadro 14 resume las posibilidades de creación de empleo con apoyo fiscal en tres categorías principales: de servicio público, de emprendimiento y de carácter social, en función de necesidades sociales emergentes.

En el primer caso, la atención a la infancia y a la discapacidad supone un servicio de carácter continuo y permanente realizado por personas con la debida

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*.

formación profesional, contratadas bajo el régimen de servicio público en entidades existentes. En el segundo caso, es posible atender necesidades sociales en materia de servicios modernos como el turismo y la alfabetización digital y a la vez crear empleos en la modalidad de promoción de empresas de derecho privado o cooperativas. En el tercer caso, la creación de empleo social es la modalidad pertinente para la promoción cultural, la seguridad ciudadana, el apoyo a la tercera edad o la actividad escolar, por tratarse de actividades más propicias a la transición de la exclusión a la inserción, especialmente en el caso de jóvenes y desempleados de larga duración, con formación inicial más simple y eventual perspectiva de desarrollo profesional futuro en otras actividades una vez realizada con éxito una primera etapa de reinserción laboral.

ANEXO: Resumen de antecedentes sobre empleo y desempleo en Chile (Encuestas CASEN, 1990-2003).

La situación del empleo en Chile, tal como se evidencia en la información de las encuestas CASEN realizadas por Mideplan desde 1990 a 2003, presenta las siguientes características:

1. El empleo total ha crecido de 4,408 millones a 5,995 millones, con cerca de 1,6 millones de puestos de trabajo netos adicionales creados en el período³.
2. El empleo ha consolidado su naturaleza esencialmente asalariada, pues una de cada 4 ocupaciones tiene esta característica: en 1990 eran asalariadas un 72,9% de las personas ocupadas y en 2003 lo era un 74,5% del total.
3. Los trabajadores por cuenta propia han disminuido su participación en el empleo de 22,7% en 1990 a 20,1% en 2003, lo que sugiere una cierta contracción del empleo informal.
4. Se puede interpretar en el mismo sentido el hecho que aumentó la tasa de empleo (proporción de personas entre 15 y 64 años con empleo), pues ocupaban un empleo en 1990 un 51,2% de ellas y esa proporción pasó a un 55,7% en 2003.
5. Ese incremento de la tasa de empleo se acompaña de un aumento de la participación de las mujeres en el trabajo. En 1990 trabajaba un 29,3% del total de mujeres mayores de 15 años, proporción que aumentó a un 37,1% en 2003⁴. Esta tasa es aún baja a pesar del incremento experimentado, incluso en el contexto latinoamericano. En 2003, un 62,7% de los empleos está ocupado por hombres.
6. La tasa de empleo de los jóvenes entre 15 y 29 años disminuyó de 42,0% en 1990 a 38,9% en 2003, lo que refleja: a) una mayor retención de los jóvenes por el sistema de educación media; b) un incremento de la cobertura de la educación superior, y c) el crecimiento demográfico de sólo un 4,2% en este

³ De acuerdo a las encuestas de empleo del INE (para el trimestre octubre-diciembre de cada año), la cifra de empleo es más alta (4,526 millones) en 1990 y más baja (5,675 millones) en 2003 que la consignada por la encuesta CASEN, con menos empleos creados en el período (1,2 millón en vez de 1,6), diferencia sustancial derivada de las diferentes características muestrales. A su vez, las cifras de empleo y desempleo del Censo de 2002 del INE también difieren de modo importante de las mencionadas encuestas de empleo.

⁴ Según los censos respectivos, la tasa de empleo femenina pasó de 25,8% en 1992 a 30,9% en 2002, reseñando la misma tendencia al incremento de la participación de la mujer en el trabajo remunerado. Por su parte, la tasa de empleo de los hombres disminuyó levemente, pasando de 68,0% a 67,1%.

tramo de edad entre 1990 y 2003, frente a un 20,5% promedio del total de mayores de 15 años y a un 30,6% de los mayores de 65 años. Los jóvenes pasaron de representar un 35,5% del empleo total en 1990 a sólo un 25,2% en 2003. El resto de los tramos de edad, incluyendo los de más de 65 años, aumentaron su tasa de participación en el empleo y su proporción en el empleo total.

7. Los empleadores han aumentado de 112 mil a 236 mil personas, pasando de representar un 2,5 % en 1990 a un 3,9% en 2003 del empleo total.
8. El número absoluto de desempleados ha aumentado, a pesar de la fuerte creación neta de empleos, y ha pasado de 398 mil en 1990 a 644 mil en 2003⁵. Esto se explica por una expansión de la fuerza de trabajo (1 833 155 personas adicionales con empleo o que lo buscan en el período) bastante superior a la creación neta de empleos (1 586 700 empleos adicionales).
9. La población mayor de 15 años creció en el período en un 20,5%, el empleo en un 26,5%, mientras la fuerza de trabajo lo hizo en un 27,6%: este efecto bola de nieve (el empleo crece más que la población en edad de trabajar, pero mucho menos que la fuerza de trabajo, pues la ampliación de la probabilidad de conseguir un empleo hace volver a personas desincentivadas al mercado de trabajo, junto al cambio sociológico y cultural constituido por la creciente incorporación de la mujer en el trabajo remunerado), sólo puede tener por resultado un incremento en el número de desempleados. En 2003, hay un 38,2% más de desempleados que en 1990.
10. El mencionado efecto bola de nieve no se aplica con la misma intensidad a los hombres: el crecimiento vegetativo de la población masculina es algo mayor al del empleo y similar al de la fuerza de trabajo: el desempleo masculino aumenta sólo levemente.
11. Lo anterior tiene como consecuencia una menor tasa de crecimiento de los inactivos (sólo 11,1% entre 1990 y 2003, que se descompone en 23% para los hombres y 6% para las mujeres) en relación a la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar. Esta se explica entonces por la emergencia de mayores oportunidades de empleo que sin embargo resultan ser insuficientes

⁵ Según las encuestas de empleo del INE, el desempleo pasó de 363 mil personas en 1990 a 453 mil en 2003 en los trimestres octubre-diciembre, con una diferencia del orden de 90 mil personas con los desempleados identificados por la encuesta Casen.

para mantener bajo el desempleo. Esto es propio de períodos expansivos o de incremento de las expectativas y de cambios sociológicos y culturales, lo que es especialmente en el caso de las mujeres en la última década.

12. La desocupación crece menos entre los jóvenes que en el promedio de la población en edad de trabajar. La desocupación crece mucho menos entre los mayores de 65 años. Entre los 30 y los 64 años el desempleo crece mucho más que el promedio, alcanzando cerca de un 50% de incremento.

REFERENCIAS

- Atkinson, A. B.**, *La economía de la desigualdad*, Editorial Crítica, Barcelona, 1981.
- Attali, J.**, *La voie humaine*, Fayard, Paris, 2004.
- Bravo, D.** (coord), *Evaluación de impacto. Programas de empleo con apoyo fiscal*, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, diciembre 2004.
- Chumacero, R. y Paredes, R.** “Does decentralization imply better targeting?: evaluating emergency employment programs in Chile”, *Serie Documentos de Trabajo* n° 199, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 2002, <www.facea.udechile.cl>.
- Comité de Protección Social**, *Informe sobre los indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social*, Bruselas, octubre de 2001.
- De Brunhoff, S.**, *Etat et Capital. Recherches sur la politique économique*, Presses Universitaires de Grenoble, 1976.
- Destremau, B. y Salama, P.**, *Mesures et démesure de la pauvreté*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002.
- Eurostat**, *Recommandations de la Task Force*, doc. EP/SEP/5/98.
- Fundación para la Superación de la Pobreza**, *Umbrales sociales 2006*, Santiago, 2006, <www.fundacionpobreza.cl/umbralessociales2006>.
- Herpin, N. y Verger, D.**, “La pauvreté une et multiple”, *Economie et Statistique*, INSEE, n° 308-309-310, 1997.
- Hourriez J.M. y Olier, L.**, « Niveau de vie et taille du ménage: estimations d’une échelle d’équivalence », *Economie et Statistique*, INSEE, n° 308-309-310, 1997
- Hourriez J.M., y Legris, B.**, « L’approche monétaire de la pauvreté : methodologie et résultats », *Economie et Statistique*, INSEE, n° 308-309-310, 1997.
Lipietz, A., *Refonder l’espérance*, La Découverte, Paris, 2003.
- Lollivier, S. y Verger, D.**, “Pauvreté d’existence, monétaire ou subjective sont distinctes”, *Economie et Statistique*, INSEE, n° 308-309-310, 1997.
- Martner, G.D.**, *El Hambre en Chile*, UNRISD-GIA, Santiago, 1988.
- Meade, J. E.**, *La economía justa*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1982.
- National Academy of Sciences**, *Measuring Poverty: a new approach*, Washington D.C., 1996.
- Oficina Internacional del Trabajo**, *Chile. Superando la crisis, mejorando el empleo. Políticas de mercado de trabajo 2000-2005*, Santiago, 2006.

Orchansky, M., “Counting the poor: another look at the poverty profile”, *Social Security Bulletin*, vol.28, 1965, pp.3-29.

Rosanvallon, P., *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Manantial, Buenos Aires, 1995.

Teulon, F., *Le chômage et les politiques de l’emploi*, Seuil, Paris, 1996.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios “Miguel Enríquez”, CEME:
<http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: archivochileceme@yahoo.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata..](#)

© CEME web productions 2003 -2007 