

TLC : ¿Trabajo Levemente Calificado?

“Sin políticas adecuadas y selectivas, en economías heterogéneas como las latinoamericanas y que arrastran del pasado una deuda social de gran magnitud, la Globalización puede aumentar las brechas económicas y sociales y acentuar la exclusión de los sectores que quedan al margen del círculo virtuoso del crecimiento”.

J. Stiglitz, Premio Nobel de Economía

El presidente Bush ya firmó la ley que formaliza el TLC entre Chile y EE.UU. Según el mandatario, nuestro país ha demostrado la fuerza de la apertura comercial y de las políticas sanas, convirtiéndose en una de las economías más sólidas del mundo en desarrollo. Chile, al firmar un TLC con la economía más grande del planeta, tendrá la oportunidad de progresar aún más y ayudar a que toda la región sea más próspera.

Sin embargo, sólo 20 días antes de las palabras del presidente Bush, se realizó un paro nacional liderado por la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, el cual, según las palabras de su presidente Arturo Martínez, fue convocado para velar por el respeto de la ley laboral y la dignidad de los trabajadores, además de buscar mejores formas de distribuir la riqueza. En particular, se cuestiona la propuesta del Gobierno sobre adaptabilidad laboral y se presenta un llamado de atención de los trabajadores organizados del país ante las autoridades políticas y empresariales, a fin de que se superen las magras condiciones laborales imperantes, caracterizadas por horarios excesivos de trabajo, sueldos irrisorios, prácticas antisindicales y una constante sensación de inseguridad.

Debido a ello, durante este mes parece pertinente analizar las oportunidades y amenazas que se presentan con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con EE.UU., en especial en lo referido a las consecuencias que podría generar en materia de empleos.

Según el Gobierno, los objetivos del Tratado se concentran en la expansión y la diversificación del comercio entre ambos países y en el aumento sustancial de las oportunidades de inversión en ambos territorios. Se estaría accediendo a un mercado de 288 millones de habitantes que

representa el 21,6% del PIB mundial. Por lo tanto, debería significar mayores niveles de crecimiento económico y empleos más productivos, estables y protegidos. El 87% de los productos exportados por nuestro país a EE.UU. y el 90% de los productos importados por Chile desde EE.UU gozarán de desgravación inmediata, vale decir, ingresarán con arancel cero a partir de enero del 2004. El tratado suscrito consta de 24 capítulos, entre los cuales destacan el acceso a mercados, administración aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, inversiones, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, derechos de propiedad intelectual, aspectos laborales y aspectos ambientales, entre otros.

El Capítulo Laboral del Tratado de Libre Comercio (número 18) con EE.UU. asegura que ambos países se comprometan en forma rigurosa al cumplimiento de su propia legislación laboral, asegurando el respeto a la soberanía, sobre todo en :

- a) Derecho de asociación
- b) Derecho de organizarse y negociar colectivamente
- c) Prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio
- d) Edad mínima para el empleo de niños y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil

**Departamento de Estudios
Fundación Terram**

**Comunicaciones@terram.cl
www.terram.cl**

- e) Condiciones de trabajo aceptables relativas a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

Las partes reafirman sus obligaciones como miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sus compromisos asumidos de acuerdo a la declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de 1998.

Además, las partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o la reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna. Se enfatiza en los procesos de fiscalización y para ello se establece un Mecanismo de Cooperación Laboral a cargo de un Consejo de Asuntos Laborales, compuesto por representantes a nivel ministerial, quienes deben promover el respeto de los derechos fundamentales, además de una lista de árbitros laborales que posean el grado de competencia necesaria para dirimir en caso de cualquier controversia.

A pesar de lo beneficioso que podría ser la inclusión de aspectos laborales en un tratado de libre comercio, es preciso recordar que las condiciones de empleabilidad en nuestro país son bastante precarias y los sistemas de fiscalización demasiado laxos, características que se han anquilosado bajo un modelo de desarrollo económico implementado en los setenta y que se extiende hasta hoy, basado en el fomento de las exportaciones de materias primas.

El programa económico neoliberal se preocupó fundamentalmente de reducir el tamaño del Estado en pro del libre mercado y aceleró el proceso de apertura a los mercados externos. Para ello adecuó la normativa laboral a sus requerimientos a través del Plan Laboral en 1978, el cual tuvo como objetivo minimizar el papel de las relaciones colectivas, derogando la obligatoriedad de la afiliación sindical y estableciendo la negociación colectiva a nivel de la empresa. Se trata de una regulación que da plena libertad a la relación entre un empleador y cada trabajador en forma individual, por lo tanto permite pactar distintas modalidades de remuneraciones, jornadas de trabajo y actividades a contratar. Ello, en conjunto con las nuevas demandas del mercado internacional, generó nuevas formas de trabajo como la subcontratación, los trabajos temporales y el trabajo a domicilio, los que, junto con hacer más precarias las condiciones laborales, introdujeron un escenario que acentuó la asimetría de poder entre empleador y trabajadores. En particular, el primero tiene amplias atribuciones en cuanto a modalidades de contratación, a posibilidades de despido y a la acomodación de las actividades que sus empleados deben realizar en la empresa. De este modo se evidencia una ausencia normativa y la posibilidad de

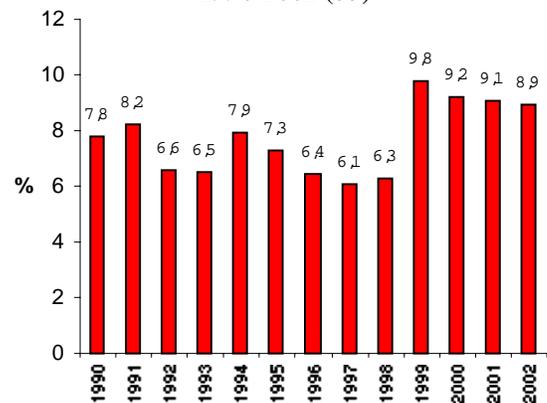
diversos resquicios para no cumplir el escaso componente legal que regula a las partes. Además, no existe un paquete de sanciones efectivo, en virtud de la exigua capacidad fiscalizadora de los órganos de inspección del trabajo y de las limitaciones del sistema judicial laboral.

Frente a esta herencia del Régimen Militar, los gobiernos de la Concertación a partir de 1990 han impulsado diversas reformas sin mucho éxito. Por lo tanto, el marco legal existente sigue sin modificar la asimetría de poder entre las partes.

Respecto al TLC, al revisar la opinión del mundo empresarial durante este mes se puede concluir que este tratado permite “asegurar el modelo económico para siempre”, pero que se debe legislar lo antes posible en cuanto a la flexibilidad laboral que requerirían las nuevas organizaciones productivas y las exigencias de la economía globalizada.

Por lo tanto, si las consecuencias naturales del TLC apuntan a la consolidación y profundización de la actual estrategia económica, es imprescindible entregar un barniz sobre las principales estadísticas que describen el mapa laboral y así, al menos, presentar un cuestionamiento técnico sobre la calidad y el número de empleos que se estarían creando.

Gráfico 1: Evolución Tasa de Desempleo 1990-2002 (%)



Fuente: IN E

En primer lugar, se observa a partir del Gráfico 1 que, en los últimos años, el fenómeno del desempleo ha cobrado real importancia al alcanzar tasas que bordean los dos dígitos, transformándose en un problema estructural, vale decir, se estaría consolidando una estrategia de desarrollo en la cual algunas personas no tendrían cabida.

Esta hipótesis fue confirmada durante el presente mes por las estadísticas de la OIT presentadas en el “Avance del Panorama Laboral 2003”, en donde se destacan los casi 20

millones de cesantes en Latinoamérica. Los jóvenes y las mujeres son los más afectados. Agustín Muñoz, director para América Latina de la entidad que depende de las Naciones Unidas, informó que Chile tendrá una tasa de desempleo de 8,6% en el 2003, cuatro décimas menos que el año anterior, pero enfatizó que los nuevos empleos que estaría creando la economía chilena en su mayoría son informales, por lo que no son estables ni tienen una protección social adecuada. Vale decir, nuestro país vive una "cultura de desempleo crónico".

Este diagnóstico también se desprende de las cifras entregadas por el INE para el trimestre mayo-julio, en donde la tasa de desempleo alcanzó el 9,1%, equivalente a 548.260 personas, tres décimas menos que igual trimestre del año 2002. Esto, si bien podría reflejar la creación de nuevos puestos de trabajo, es rebatido por economistas como Joseph Ramos de la Universidad de Chile, quien advierte que "la mejora en la situación de empleo es débil en general; no es empleo creado por empresas, sino personas autoempleándose frente a una desocupación prolongada"¹. Por último, esta situación de desempleo crónico se observa claramente si se toman las cifras de los 10 últimos años. Por ejemplo, en la Décima Región el nivel de desocupados creció 160% entre 1993 y el primer semestre del 2003, precisamente en una zona que se ha especializado en la industria del salmón de carácter netamente exportador.

Cuadro 1: Tasa de desempleo según sexo y quintil de ingreso autónomo (%) 1996-2000

Sexo	1996	2000
Hombres	4,9	9,4
Mujeres	7,3	11,5
Quintil	1996	2000
I	15,6	25,1
II	7,0	12,3
III	4,9	7,9
IV	2,9	5,5
V	1,5	2,8

Fuente: MIDEPLAN

El problema de la desocupación está afectando principalmente a los jóvenes, a las mujeres y a las personas que pertenecen al porcentaje más pobre de la población, como se aprecia en los Cuadros 1 y 2. Entre 1996 y el 2000 el porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años desempleados aumentó desde un 19,4% a un 26,1% y el del quintil más pobre desde un 15,6% a un 25,1%. Es necesario destacar que casi el 50% de los desempleados pertenece al 20% más pobre de la población.

Cuadro 2: Tasa de desempleo juvenil (%) 1996-2000

Año	15 a 19 años	20 a 24 años
1996	19,4	14,0
1997	19,5	13,4
1998	19,3	14,0
1999	27,8	20,1
2000	26,1	20,1

Fuente: MIDEPLAN

Además, si bien la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo ha aumentado en los últimos años, todavía representan un poco más de la mitad en comparación a los hombres, y a partir del Cuadro 3, se observa que los beneficios del modelo económico solamente están llegando a la población más acaudalada, en donde más del 50% de las mujeres se integran a la fuerza laboral, a diferencia del quintil más pobre en donde sólo 1 de cada 4 mujeres puede hacerlo.

Cuadro 3: Tasa de participación según sexo y quintil de ingreso autónomo 2000 (%)

Quintil	Hombres	Mujeres	Total
I	71,7	25,7	47,4
II	72,9	33,2	52,4
III	72,0	38,6	54,9
IV	73,7	46,5	59,4
V	76,4	52,2	64,2
Total	73,2	38,6	55,3

Fuente: MIDEPLAN

Cuadro 4: Ocupados por sexo, según firma de contrato 2000 (%)

Firma de contrato	Hombres	Mujeres	Total
Si, indefinido	63,0	60,7	62,1
Si, no indefinido	13,1	10,7	12,2
Si, no sabe si es indefinido	1,1	0,9	1,0
Total si	77,2	72,3	75,3
No ha firmado	21,3	26,3	23,2
No se acuerda	1,5	1,4	1,5
Total	100,0	100,0	100,0
Sí Quintil I	58,3	39,7	53,4
Sí Quintil V	88,0	86,5	87,3

Fuente: MIDEPLAN

Por otro lado, en cuanto a la calidad de los empleos en nuestro país, los cuadros que se presentan a continuación dan cuenta de su grado de precariedad. En primer lugar, el 75,3% de los ocupados ha firmado contrato, porcentaje que es aún menor para las mujeres y que llega a sólo un poco más del 50% en el quintil más pobre. El 15,2% de los em-

¹ La Tercera, 28 de Agosto del 2003

pleos son temporales, modalidad bajo la cual el 60% de los asalariados no ha firmado contrato y el 66,7% no cotiza en el sistema previsional. A nivel general, el 37,2% de los ocupados no está cotizando, situación que se ha agravado en la última década, ya que en 1990 sólo correspondía a un 20%

Cuadro 5: Ocupados por sexo según tipo de empleo 2000 (%)

Tipo de empleo	Hombres	Mujeres	Total
Permanente	75,8	78,7	76,9
Temporal	15,8	14,2	15,2
A plazo fijo	2,9	2,7	2,8
Por tarea o servicio	5,2	3,7	4,7
Otra	0,2	0,4	0,3
No sabe	0,1	0,2	0,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN

Cuadro 6: Ocupados por sexo según cotización en el sistema previsional 2000 (%)

Cotización	Hombres	Mujeres	Total
Cotiza	63,8	61,0	62,8
No cotiza	36,2	39,0	37,2
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN

La precariedad también se observa en el nivel de ingresos que obtienen los trabajadores de su ocupación principal. Mientras el ingreso promedio mensual es casi de \$300.000, el 50% de los trabajadores reciben ingresos inferiores a los \$161.900, cifra que no alcanza a llegar a los \$110.000 para el caso del 40% más pobre de la población, tal como se aprecia en el Cuadro 7.

Lo anterior se explica por nuestro enorme déficit distributivo, que posibilita que el 20% de los hogares más pobres reciba, por concepto de ingresos del trabajo, 15 veces menos que el 20% más rico. Más aún, en Latinoamérica, si comparamos el ingreso medio de quienes se desempeñan como empleadores con aquellos que trabajan en el sector privado en establecimientos de más de 5 personas y que no son ni profesionales ni técnicos, Chile obtiene la brecha más grande, muy por encima de México y Brasil.

Según un estudio diseñado por la OIT, en Chile el 70% del empleo es regular o precario de acuerdo a criterios de ingresos, existencia de contrato y previsión social. En el primer quintil, el trabajo precario alcanza al 94%, vale decir, prácticamente todos los puestos que ocupan. A pesar de que un 30% es considerado trabajo decente, la característica principal de estos empleos es su extensión en la jornada,

que sobrepasa las 50 horas y que de esta manera viola la normativa que sólo permite 48 horas semanales de trabajo. Santiago, de hecho, es la ciudad en donde más se trabaja en el mundo con 2.244 horas anuales promedio, lo cual ha generado que sólo el 8,4% de las familias cumpla el doble requisito de contar con un trabajo decente y con una alta calidad de vida.

Cuadro 7: Ingreso promedio mensual líquido de la ocupación principal y mediana año 2000 (en miles de pesos)

Sexo	Quintil	Media	Mediana
Hombre	I y II	123,9	107,9
	III, IV y V	464,4	248,3
	Total	344,1	172,7
Mujer	I y II	88,6	86,3
	III, IV y V	271,9	187,1
	Total	223,7	140,3
Total	I y II	113,7	107,9
	III, IV y V	390,3	215,9
	Total	299,6	161,9

Fuente: PET, en base a encuesta CASEN 2000

En resumen, el mercado laboral chileno se encuentra totalmente segmentado, lo cual se comprueba a través del 38% que alcanza el sector informal en nuestra economía, destacando el 16% de empleos femeninos orientados al servicio doméstico. Además, casi el 80% de los empleos se concentran en la micro, pequeña y mediana empresa (hasta 199 personas), tal como se aprecia en el Cuadro 8. Sin embargo, este sector sólo accede a un 20% de las ventas totales y a un 4% de los volúmenes exportados. Además presenta claras condiciones de precariedad, pues concentra la mayor cantidad de jornadas parciales y falta de contratos. De hecho, mientras el 38,2% de las empresas no poseen ningún instrumento de prevención de riesgos, en las microempresas esta cifra se eleva al 62%.

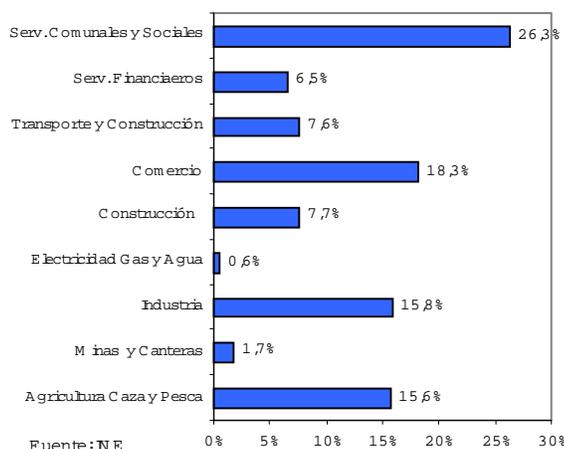
Cuadro 8: Ocupados por sexo según tamaño empresa 2000 (%)

Tamaño empresa	Hombres	Mujeres	Total
Una persona	15,0	26,1	19,0
2 a 5 personas	20,8	19,9	20,5
6 a 9 personas	6,7	5,4	6,2
10 a 49 personas	18,6	17,1	18,0
50 a 199 personas	12,5	10,4	11,7
200 y más personas	20,6	16,8	19,2
No sabe	5,9	4,3	5,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN

Según la rama de actividad económica, el empleo en Chile, se concentra principalmente en Servicios Comunales y Sociales, Comercio, Industria y Agricultura, como se aprecia en el Gráfico 2. Precisamente en estos sectores las condiciones laborales son más precarias y se dan los mayores niveles de irregularidades y violación a la normativa laboral.

Gráfico 2: Participación de los sectores Económicos en el Empleo Total. Promedio 1990-2002.



Ante este escenario, resulta de vital importancia el nivel de organización que puedan alcanzar los trabajadores a través de la conformación de los sindicatos, para hacer valer sus derechos y exigir mínimas condiciones laborales. Por ello, las cifras que aparecen en el cuadro 9 son preocupantes, ya que a pesar de que en 1991, con el retorno de los gobiernos democráticos, alcanzó más del 22% de trabajadores asalariados sindicalizados sobre la fuerza laboral, en el 2001 sólo un 16% de ellos se declara afiliados a algún sindicato.

Los sectores productivos en donde se concentra la mayor cantidad de empleo en el país también presentan escasos niveles de sindicalización, como es el caso de la agricultura y los servicios sociales y comunales, en donde no se alcanzan tasas ni siquiera superiores al 8%.

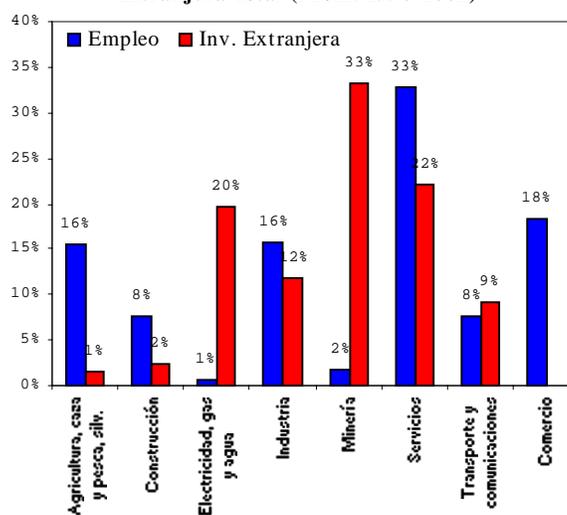
Resulta muy importante destacar que un Tratado de Libre Comercio, como el pactado con EE.UU., podría responder a una lógica inversa a las necesidades que experimenta el país, en cuanto al posible efecto acelerador del nivel de inversiones que estaría a nuestro alcance. De hecho, si se observa el Gráfico 3, se aprecia que durante los últimos 12 años el grueso de las inversiones se ha concentrado en sectores que generan muy poco empleo como la minería, la electricidad, el gas y el agua. Dado que EE.UU. realiza más del 30% de las inversiones totales en Chile, es parte central de la reproducción de este modelo.

Cuadro 9: Evolución de la Tasa de Sindicalización considerando la Fuerza de Trabajo Asalariada 1991-2001

Año	Población afiliada a sindicato	Tasa de sindicalización (Pob. /F.T. Asalariada)
1991	701,355	22.4 %
1992	724,065	22.0 %
1993	684,361	19.7 %
1994	661,966	19.3 %
1995	637,570	18.3 %
1996	655,597	17.7 %
1997	617,761	16.3 %
1998	611,535	16.0 %
1999	579,996	15.3 %
2000	595,495	15.9 %
2001	605,363	16.1%

Fuente: Dirección del Trabajo

Gráfico 3: Participación de los sectores Económicos en el Empleo y en la Inversión Extranjera Total (Prom. 1990-2002)



Fuente: INE y Comité de Inversión

En general, se puede decir que un TLC que sólo vela por el cumplimiento de la normativa vigente en cuanto a materia laboral y tiene un cúmulo de aproximaciones bajo la modalidad de las buenas intenciones, puede ser sumamente riesgoso si no se establecen condiciones previas que aseguren el cumplimiento efectivo de esta normativa y un reconocimiento expreso de la heterogeneidad de nuestro mercado laboral, en donde coexisten empleos de alta productividad y protegidos socialmente, con un contingente importante de empleos precarios que se concentran principalmente en los sectores en donde los capitales extranjeros

no invierten. Además, la liberalización casi instantánea del comercio con países como EE.UU. pone en peligro a los sectores menos preparados que además agrupan a la mayoría de los trabajadores, como por ejemplo las pequeñas y medianas empresas y actividades como la agricultura, que cuentan con importantes subsidios en el país del norte.

En virtud del diagnóstico esbozado anteriormente, distintos organismos vinculados con el mundo laboral entregan una serie de propuestas o requisitos básicos que deberían cumplirse para que nuestro país minimice las probabilidades de daño que el funcionamiento del TLC generaría en los diversos sectores productivos en materia de empleos. Entre ellas destacan:

- Se debería reestructurar la política que fomenta la capacitación a través del uso de franquicias Sence, de acuerdo al nuevo contexto y a las nuevas oportunidades que genera la Globalización, y no sólo en virtud de los requerimientos actuales de la empresa. En especial, se deben revisar los procesos de reconversión laboral y se debe poner énfasis en las necesidades particulares del sector microempresarial, considerando que el país posee un mercado laboral heterogéneo que comienza a dar peligrosas señales de un componente estructural en las cifras de desempleo
- Modificar la legislación laboral, para adecuar la estructura de las organizaciones sindicales a las nuevas formas de producción que demandan nuevas modalidades de trabajo. Ello, con el propósito de que los mismos trabajadores puedan defender sus derechos ante la amenaza flexibilizadora.
- Establecer una política de Seguimiento y Control para velar por el cumplimiento de las normas laborales. En general, se debe reforzar ostensiblemente al escuálido ente fiscalizador, generando un sistema de sanciones efectivo ante la reiterada violación de la normativa, elevando el número de fiscalizadores y su competencia. También se debe fortalecer la Justicia Laboral para que las causas sean tratadas de una manera más expedita.

Si la apuesta de Chile es competir en el mercado internacional con trabajo decente, debe partir por reconocer las magras condiciones en que laboran sus trabajadores, las cuales se presentan de manera resumida en la siguiente Tabla :

Tabla 1: Principales indicadores de precariedad en el mercado laboral chileno

Existen más de 300.000 trabajadores subcontratados, para los cuales no hay una normativa clara
El 70% de los trabajadores con jornada parcial no cotizan en el sistema previsional
Sólo el 17% de los trabajadores sin contrato es cotizante
El 76,6% de la Fuerza de Trabajo no ha terminado la enseñanza secundaria
Sólo el 10% de la Fuerza de Trabajo ha recibido capacitación
El 34,6% de los empleos temporales generan ingresos menores de \$80.000
El 52% de las mujeres del quintil más pobre que trabajan no tiene ninguna calificación y el 27% lo hace en servicio doméstico
El 72% de la Fuerza de Trabajo es semi-calificada o no calificada
Más de un 40% de los indigentes está desempleado y un 47,4% trabaja en el sector informal
Chile es el país donde más horas se trabaja en el mundo
Existe un profundo déficit en las tasas de sindicalización, en especial en los sectores que generan más empleos
El 80% de los empleos se generan en la micro, pequeña y mediana empresa. Sus ventas alcanzan sólo al 20% del total y su volúmenen exportado a menos del 4%
La mayoría de las denuncias llevadas a la Justicia Laboral permanecen más de 6 meses sin sentencia

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección del Trabajo, OIT, MIDEPLAN

Durante este mes, el Fondo Monetario Internacional elogió a Chile por su ordenada conducción económica y al mismo tiempo propuso cambiar la legislación laboral, con el objeto de acelerar el proceso de recuperación y disminuir el desempleo a través de medidas que flexibilicen la jornada laboral. Si bien el mundo del trabajo necesita adaptarse ante el nuevo escenario internacional, la precariedad de los empleos en nuestro país coloca un freno ante este tipo de recomendaciones, en donde el remedio puede ser peor que la enfermedad.

POBREZA

Cambios en Programa Chile Solidario y la Ficha CAS

Importantes noticias se han suscitado durante este mes en materia de superación de la pobreza. En primer lugar, con motivo de una petición de un grupo de senadores, el Programa Chile Solidario debería ser reformulado en algunas líneas por el Gobierno. Recordemos que esta iniciativa está dirigida a las familias en situación de extrema pobreza, las que, según Mideplan, alcanzarían a 225.000. Su objetivo principal es derrotar la pobreza dura y para ello, el Estado debe ir en busca de estas familias y no esperar que ellas acudan a los servicios públicos en busca de apoyo. El Programa Puente, a cargo del Fosis, es la puerta de entrada en el sistema e incluye un bono de protección social de \$10.500 que se entrega mensualmente, durante dos años, en forma decreciente (terminando con \$3.500 los últimos seis meses), teniendo como premisa que los beneficiarios consigan insertarse en el mundo del trabajo en ese plazo. El programa además garantiza a las familias los subsidios monetarios que, por su condición, ya deberían estar recibiendo, pero que dada su situación de marginalidad y falta de información no lo hacen. Estas prestaciones consisten en el subsidio único familiar (SUF) que se le entrega a todos los menores de 18 años por un valor de \$3.716, la pensión asistencial (PASIS) de vejez, invalidez o discapacidad mental por un monto de \$36.307 y el subsidio de agua potable (SAP), que cubre el 100% de las cuentas, hasta 15 metros cúbicos de consumo mensual. Las familias que hayan superado la condición de extrema pobreza y que hayan cumplido con las condiciones que establecen los acuerdos, recibirán un bono de egreso mensual, equivalente al valor de un SUF (\$3.716), durante los tres años posteriores.

Por último, se entrega un apoyo psicosocial a las familias, a través de monitores que realizan visitas periódicas y que al mismo tiempo, buscan integrar a los beneficiarios a las redes públicas y privadas de apoyo social.

Sin desconocer que a la fecha Chile Solidario ya tiene incorporadas a 72.085 familias a su red de protección, la Comisión de Gobierno del Senado realizó durante este mes varias objeciones al iniciar el estudio del proyecto de Ley que crea el programa, en materias tales como el papel de las municipalidades, la idoneidad de los monitores, la conceptualización del componente psicosocial, la evaluación del desarrollo del programa y de las familias egresadas, y los efectos negativos del bono de protección.

Con respecto al rol de las municipalidades, es preciso recordar que justamente éste fue uno de los puntos más con-

flictivos en la implementación del programa. Esto se debe a que algunos alcaldes se negaron a participar, pues consideraron que se trataba de una iniciativa centralizada que no tomaba en cuenta a los municipios, los que precisamente saben mejor dónde están los focos de extrema pobreza. Por ello, el Gobierno propondrá reforzar el papel que cumplirán en la implementación de este programa mediante la celebración de convenios, considerando la información que tengan los municipios para la entrega del bono de protección y delegando algunas funciones y atribuciones, de modo de mejorar la entrega de los beneficios y la labor de los monitores.

En cuanto a la conceptualización del apoyo psicosocial, la propuesta del Gobierno apunta a que se reconozca la importancia de los factores no materiales en la superación de la pobreza, para promover el desarrollo de las habilidades personales y familiares necesarias para satisfacer las condiciones mínimas de calidad de vida. Por ello, cobra vital importancia la idoneidad de los monitores, quienes deberían ser personas que conozcan la pobreza y hayan trabajado con ella, para que realicen procesos de intervención humanos que logren los criterios de eficiencia y focalización en la entrega de recursos.

En relación al proceso de evaluación de las familias y a la entrega del bono de protección y de egreso, se busca minimizar los posibles efectos nocivos que pueda generar la entrega de dinero, en cuanto a la dependencia de estas familias del programa. La intención es empoderar a las personas para que ellas pueden recoger las oportunidades que se brinden en materia laboral, por ejemplo, y no transformarlas en dependientes de los beneficios estatales para su sobrevivencia.

Además, durante este mes el Gobierno decidió incorporar a los beneficios del Chile Solidario a las personas que viven en la calle, las cuales sólo en Santiago serían más de 2.000 personas, según se calcula. Para ello, en primer lugar se realizará un censo que permita determinar con mayor exactitud cuántos miles de chilenos viven su indigencia de esta manera. Según el ministro de Planificación Andrés Palma, el gran pero de entregar ayuda a estas personas es el desconocimiento de su número y también la diferenciación de sus situaciones. Es necesario recordar que la mayoría de ellos sobrevive gracias al apoyo de instituciones privadas como el Hogar de Cristo y están excluidos del mercado laboral.

Considerando que este programa costará \$75.487 millones, cuando esté operando a su máxima capacidad, el año 2005, el tema de la focalización de los recursos cobrará gran relevancia. En relación a ello, un segundo acontecimiento noticioso del mes dice relación con las modificaciones que serían aplicadas a la ficha CAS, herramienta clave

para asignar beneficios estatales y municipales.

La ficha CAS, tiene su origen en los Comités de Asistencia Social Comunal que se constituyeron en la década de los 70', los cuales hicieron ver la necesidad de crear un instrumento estandarizado y único para la priorización de la entrega de los programas sociales del Estado orientados a los sectores más necesitados. A partir de esta inquietud, nace en 1980 la ficha CAS-1. Años más tarde, a raíz de problemas detectados en la focalización de los recursos, se consideró necesario diseñar un nuevo instrumento de asignación de subsidios, lo que dio origen, en el año 1987, a la actual ficha CAS-2, la cual fue mejorada en 1998 debido a los cambios sociales y económicos experimentados por el país en la última década.

**Cuadro 10: Instituciones y Programas Sociales
Usuarios de la Información de la Ficha CAS**

INSTITUCIÓN	PROGRAMA	UTILIZACIÓN
Ministerio del Interior. SUBDERE	Mejoramiento de Barrios	Focalización en la entrega de soluciones sanitarias. Uso del puntaje CAS para establecer tramos de exención de Impuesto a la Basura
Ministerio de Vivienda y Urbanismo. SERVIU	Programas de Vivienda Básica, Progresiva y Rural	Priorización y selección de postulantes a Programas de Vivienda mediante el puntaje CAS
Ministerio del Trabajo y Previsión Social. INP	Subsidios monetarios, PASIS, SUF	Selección de beneficiarios de Subsidios Únicos Familiares(SUF) y Pensiones Asistenciales (PASIS), mediante el puntaje CAS
Ministerio de Educación. JUNJI	Programas de Atención Preescolar	Priorización y selección de menores postulantes a los programas de atención, mediante el puntaje CAS. Diagnósticos Comunales
Ministerio de Salud. FONASA	Bases de Datos	Selección de Postulantes beneficiarios de salud
Municipalidades	Programas sociales propios de cada municipio	Priorización y selección de beneficiarios de Subsidios. Subsidio al consumo del agua potable (SAP)

Fuente: MIDEPLAN

Toda persona que solicita un subsidio monetario estatal en la Municipalidad debe ser encuestada con este instrumento, el cual se aplica a todos los residentes de la vivienda en la que habita la persona que solicita el subsidio. Su vigen-

cia es de dos años y después de ellos la información debe ser actualizada. La ficha CAS está destinada prioritariamente a ordenar según prelación a las personas postulantes a subsidios sociales y no a medir su pobreza. El sistema de estratificación se basa en el cálculo de un puntaje que varía entre 350 y 750 puntos, aproximadamente, y en este cálculo se utilizan 13 variables agrupadas en 4 factores: vivienda, educación, ocupación e ingreso-patrimonio. A menor puntaje obtenido, mayor es la situación de carencias y necesidades insatisfechas. Otros usos potenciales de los resultados entregados por este instrumento se resumen en el cuadro 10.

Debido a que se seguían detectando ciertas falencias en este sistema de caracterización social, Mideplan le encargó a la Universidad de Chile a principios del año 2002 que realizara un estudio, el cual, tras un año de análisis, entregó resultados que destacaban debilidades tales como: la subjetividad en la definición de familia y de jefe de familia, la escasa diferenciación regional, el hecho que sea un instrumento que castigue los esfuerzos, la insuficiente medición de la escolaridad (considera sólo al jefe de familia), la posibilidad de que sea falseable (es autorreportada), el que no recoja apropiadamente la situación de hacinamiento y allegamiento, el que considere la presencia de materiales de la vivienda pero no su calidad o estado, entre otras. Por ello, Mideplan decidió diseñar una nueva ficha, en donde las variables medidas cumplan principalmente tres requisitos: que representen recursos o necesidades, que sean verificables y que discriminen estadísticamente entre hogares pobres. Las modificaciones más relevantes son las siguientes:

- Diferenciación entre urbano y rural, con el objeto de reconocer de mejor manera lo diverso de los distintos territorios del país.
- Verificación de datos como la escolaridad y el ingreso, lo que permitirá discriminar de mejor manera al momento de entregar los recursos. Por ejemplo, el ingreso, ante la tendencia de ser subdeclarado, será calculado estadísticamente sobre la base de variables como edad, sexo, escolaridad, categoría ocupacional, jubilaciones, pensiones y otras.
- En reemplazo de "la familia", la nueva ficha utiliza el concepto de "núcleo familiar" como unidad de medición. Por ello se entiende el jefe, su cónyuge o pareja, los hijos solteros y parientes o no parientes que dependan económicamente de este núcleo. Esto traerá beneficios a los allegados que postulan a la vivienda y que bajo el modelo actual se veían perjudicados, porque dependían de las condiciones que tiene el hogar que los acoge.

- Se podrá realizar una radiografía más fina del hacinamiento, al considerar como habitaciones sólo aquellas que se utilizan exclusivamente para dormir (se termina con el living- dormitorio).
- A las variables relacionadas con la materialidad de la vivienda (muros, techo, piso), se agregará un nuevo concepto: material predominante. Con respecto al patrimonio, a las variables refrigerador y calefont se agrega tenencia de lavadora automática y teléfono fijo.
- Se diferenciará entre el tamaño del hogar y su composición. No es lo mismo que en una familia de cinco personas haya cuatro adultos productivos, que tener dos niños y dos adultos mayores, en cuanto al ingreso potencial.
- Se preguntará por etnia y discapacidad

La nueva ficha CAS está siendo aplicada en un plan piloto en 15 comunas de Chile para ver cómo discrimina la nueva encuesta. Se aplicará formalmente a partir del próximo año con las correcciones pertinentes.

Si bien es necesario reconocer los importantes esfuerzos del Gobierno por eliminar la pobreza extrema y focalizar mejor los recursos que se asignan en pro de este objetivo, también se hace indispensable presentar el escenario en el cual se incorporan estas medidas. Nuestro país ha disminuido la pobreza estadística² desde un 38,6% en 1990 a un 20,6%, en el año 2000, y la indigencia desde un 12,9% a un 5,7% (con un leve aumento en el último bienio). El problema fundamental de este tipo de mediciones estadísticas que establecen categorías sociales, tales como la pobreza, es que no entregan una radiografía adecuada de la situación que se vive en nuestro país. Es irrosorio pensar que una persona que consiga \$50.000 mensuales sea catalogado como "no pobre", por el sólo hecho de superar una barrera estadística designada arbitrariamente por los responsables de la política pública. Por lo mismo, cuando se pretende hacer llegar los recursos a quienes más lo necesitan, la dificultad puede ser extrema si se sabe que en el 60% de los hogares chilenos no se obtienen ingresos por más de \$88.000 per cápita al mes, tal como se aprecia en el Cuadro 11. Vale decir, la línea que divide la situación de la mayoría de los hogares pasa a ser muy estrecha, situación que se explica únicamente por nuestro eterno problema distributivo, que nos ubica entre las 12 naciones más desiguales del mundo. En Chile, el 10% más pobre recibe ingresos casi 40 veces inferiores que el 10% más acaudalado.

² Una persona se considera pobre en el área urbana, si obtiene ingresos menores a \$40562 e indigente si sus ingresos no superan los \$20.281

Cuadro 11: Distribución del Ingreso Autónomo Según Deciles 2000

Decil	Ingreso Aut. promedio del hogar en \$	Ingreso Aut. Promedio per cápita del hogar en \$
I	56,312	11,564
II	129,596	28,234
III	181,122	40,274
IV	220,614	53,130
V	280,087	68,159
VI	325,447	87,511
VII	389,452	111,691
VIII	521,078	154,020
IX	751,189	238,166
X	2,091,133	739,465
Total	494,576	153,209

Fuente: MIDEPLAN

Por otro lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entregó durante el presente mes un adelanto del Panorama Social de América Latina 2002-2003. Se estima que el número de latinoamericanos que vive en la pobreza alcanzó los 220 millones de personas, de los cuales 95 millones son indigentes, lo que representa el 43,4% y 18,8% de la población respectivamente. El informe señala que el proceso de superación de la pobreza se estancó durante los últimos cinco años, puesto que sólo México y Ecuador (área urbana) presentaron disminuciones perceptibles en este período.

Chile aporta con más de 3 millones de pobres a estas frías estadísticas, de los cuales casi 850.000 se encuentran en la indigencia. El problema es que se sigue obviando nuestro déficit distributivo y, al compararnos con el resto de los países latinoamericanos, nuestros menores niveles de pobreza nos hace olvidar la precariedad en que viven más de la mitad de los chilenos.

INDÍGENAS

Al comenzar el mes de agosto se entregaron las principales conclusiones de la visita del relator especial de las Naciones Unidas para la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen. El punto central de sus observaciones es que los pueblos originarios representan el sector más empobrecido de la sociedad y que existiría una vulneración de sus derechos económicos, sociales y culturales, por una situación de marginación y exclusión social de que han sido víctimas históricamente. Estos comentarios se ven complementados con las cifras de un estudio realizado conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto de Desarrollo Local y Regional de la Universidad de la Frontera, denominado "El Índice de Desarrollo Humano en la Población Mapuche de la Región de la Araucanía". En el cuadro que se muestra a continuación, se aprecia cómo nuestra cultura desigual se extiende a los grupos minoritarios. Incluso, los mapuches más pobres de la IX Región viven con sólo \$20.000 al mes.

La población mapuche alcanza índices menores de calidad de vida en todos los puntos, en comparación a quienes reconocen no pertenecer a ninguna etnia originaria, en especial en materia de ingresos y condiciones de pobreza.

Este diagnóstico adquiere aún mayor relevancia, pues se cruza con la resolución del conflicto por la central hidroeléctrica Ralco, entre un grupo de familias pehuenches y la empresa Endesa.

Fuentes de Información

- Documentos del Seminario "Acuerdos Comerciales: Un nuevo desafío para los trabajadoras y los trabajadores en Chile", organizado por el Programa de Economía del Trabajo, PET.
- Documentos de investigación Dirección del Trabajo (www.dt.gov.cl).
- Encuesta Laboral ENCLA 1999.
- Publicaciones Fundación Terram.
- Panorama Laboral para América Latina, OIT.
- Panorama Social para América Latina, CEPAL
- Noticias Prensa Nacional y Extranjera.
- www.mideplan.cl
- www.direcon.cl
- www.senado.cl

Cuadro 12: Principales indicadores sociales según etnia de origen 2000

Población No Indígena	Indicadores	Población Indígena
14,337,434	Población estimada(personas)	570,116
64.1	¿Su salud en general es buena?(%)	55.3
95.3	Sabe leer y escribir(%)	88.6
9.6	Escolaridad promedio(años)	7.2
67.7	Tasa combinada de matriculación(%)	63.7
134,077	Ingreso per cápita promedio(pesos mensuales)	64,975
20.1	Personas viviendo en situación de pobreza(%)	32.9
0.745	Logro en dimensión salud	0.680
0.806	Logro en dimensión educación	0.722
0.657	Logro en dimensión ingresos	0.524
0.736	Índice de Desarrollo Humano	0.642

Fuente: Elaborado a partir de la encuesta Casen

ZONA ROJA

- “Si no hay respuesta a lo que hemos planteado, si hay flexibilidad en el parlamento, téngalo por seguro que habrá otro paro nacional” (Arturo Martínez, presidente CUT).
- “El modelo neoliberal está destruyendo y empobreciendo a los trabajadores, y el discurso de las autoridades y de los empresarios muestran un país distinto con el cual no coincidimos. Si no son capaces de entender de que a este modelo hay que ponerle contenido social, no nos queda otro camino que seguir movilizándonos” (Arturo Martínez).
- “Para comenzar a preocuparnos voy a mencionar un dato de la CEPAL: el 70% de los despidos efectuados en América Latina el 2001, fueron de empresas con base en EE.UU”. (Osvaldo Herbach, presidente CAT).
- “Con el TLC se acabó el socialismo y se asegura el modelo económico para siempre” (Ernesto Ayala, ex presidente de empresas CMPC).
- “Otro buzo muere en jaula salmonera” (Noticia de Ecoceanos, 11 de Agosto)
- “Niveles de sindicalización mostraron una leve baja” (Resultados preliminares de la Encuesta Laboral ENCLA 2002)
- “Los trabajadores no pueden seguir esperando” (Ignacio Muñoz, vicario de la Pastoral de los trabajadores).
- “La reivindicación sindical amenaza los puertos. Con movilizaciones los trabajadores exigen nuevos beneficios” (El Diario, 19 de Agosto).
- “FMI elogia a Chile y propone cambiar legislación laboral” (La Tercera, 21 de Agosto).
- “Hablo de una cultura del desempleo crónico, es decir, que ya nadie se alarma porque haya este tipo de cifras, vivir con un 8% o un 9% de desocupación. Sobre la conveniencia de impulsar la flexibilidad laboral- en base a las palabras del FMI-, no sé si es una buena propuesta, ese sistema no generará empleos en el corto plazo” (Agustín Muñoz y Ricardo Infante, representantes de la OIT para América Latina).
- «Uno de cada tres padres no sabe lo que es el Simce» (sondeo hecho por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación).
- “10 de las 13 multitiendas que operan en Santiago cobran tasas de interés abusivas” (informe realizado por el Servicio Nacional del Consumidor).
- «El 63,4% de los chilenos cree que hoy los delitos son más violentos» (Paz Ciudadana).
- “Los servicios públicos de urgencia están frente al colapso, pues existen centros de salud en donde los tiempos de espera de los pacientes llega a 6 horas y hay más de 8.500 personas que requieren ingresar a la UCI y que no pueden ser atendidas por falta de camas con ventilación mecánica” (Juan Luis Castro, presidente del Colegio Médico).
- “Reconvertirse o morir es la consigna para los pequeños agricultores del país que se ven afectados con las políticas de apertura comercial que ha elegido Chile” (El Diario, 29 de Agosto).
- “Yo estoy de acuerdo en que macroeconómicamente sigamos creciendo, pero de qué sirve.... la separación entre el gerente y el que gana menos en el año 1999, en que tuvimos la oportunidad de negociar, era de 177 veces. No sé en cuanto vamos hoy día” (Dirigente Sindical en un Seminario organizado por el Programa de Economía del Trabajo).

Otras Publicaciones de Fundación Terram

- ADC-5S A la Espera de los Cambios Sociales, 08-2002
ADC-5MA Santiago, Una Ciudad que se Ahoga entre el Smog, la Basura y las Inundaciones, 8-2002
ADC-5RN La Insustentabilidad en el Uso de los Recursos Naturales, 08-2002
ADC-6MA La Expansión Urbana de Santiago vs. el Plan de Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, 10-2002
APP-3 Contaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, 09-2001
APP-4 Evaluación de los Impactos de la Producción de Celulosa, 11-2001
APP-5 El Costo Ambiental de la Salmonicultura en Chile, 11-2001
APP-6 El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y Realidades, 02-2002
APP-7 El Aluminio en el Mundo, 04-2002
APP-8 MegaProyecto Alumysa, 04-2002
APP-9 El Fracaso de la Política Fiscal de la Concertación, 04-2002
APP-10 De Pescadores a Cultivadores del Mar: Salmonicultura en Chile, 06-2002
APP-11 La Privatización de los Recursos del Mar, 08-2002
APP-12 Crecimiento Infinito: el mito de la salmonicultura en Chile, 08-2002
APP-13 Informe Zaldívar: El Conflicto de Interés en la Ley de Pesca, 12-2002
APP-14 Minera Disputada de Las Condes: El Despojo a un País de sus Riquezas Básicas, 12-2002
EDS-1 Del Bosque a la Ciudad: ¿Progreso?, 03-2002
EDS-2 Domar el capitalismo extremo no es tarea fácil, 11-2002
ICS-4 Desde la Perspectiva de la Sustentabilidad: Superávit Estructural, Regla para la Recesión 05-2002
IPE-1 Una Arteria sobre un Parque, 03-2002
IPE-2 Dónde habrá más basura: ¿En los Rellenos Sanitarios o en su Proceso de Licitación?, 06-2002
IPE-3 El Cobre Chileno: los nuevos caminos a la usurpación, 12-2002
IR-2000 Informe de Recursos 2000
IR-2001 Informe de Recursos 2001
RPP-1 La Ineficiencia de la Salmonicultura en Chile: Aspectos sociales, económicos y ambientales, 07-2000
RPP-2 El Valor de la Biodiversidad en Chile: Aspectos económicos, ambientales y legales, 09-2000
RPP-3 Salmonicultura en Chile: Desarrollo, Proyecciones e Impacto, 11-2001
RPP-4 Impacto Ambiental de la Acuicultura: El Estado de la Investigación en Chile y en el Mundo, 12-2001
RPP-5 El Bosque Nativo de Chile: Situación Actual y Proyecciones, 04-2002
RPP-6 Exitos y Fracazos en la Defensa Jurídica del Medio Ambiente, 07-2002
RPP-7 Determinación del Nuevo Umbral de la Pobreza en Chile, 07-2002
RPP-8 De la Harina de Pescado al "Salmón Valley", 08-2002
RPP-9 Legislación e Institucionalidad para la Gestión de las Aguas, 08-2002
RPP-10 Megaproyecto Camino Costero Sur ¿Inversión Fiscal al Servicio de Quién?, 11-2002
RPP-11 Evaluación Social del Parque Pumalín, 12-2002
RPP-12 El Estado de las Aguas Terrestres en Chile: cursos y aguas subterráneas, 12-2002

Escuche nuestro programa radial "Archivos del Subdesarrollo", todos los lunes a las 19:00 horas en Radio Universidad de Chile, 102.5 F.M.

Fundación Terram es una Organización No-Gubernamental, sin fines de lucro, creada con el propósito de generar una propuesta de desarrollo sustentable en el país. Con este objetivo, Terram se ha puesto como tarea fundamental construir reflexión, capacidad crítica y proposiciones que estimulen la indispensable renovación del pensamiento político, social y económico del país.

Para pedir más información o aportar su opinión se puede comunicar con Fundación Terram:

Fundación Terram

**Bustamante 24, piso 5, Of. I, Providencia
Santiago, Chile**

Página Web: www.terram.cl

Comunicaciones@terram.cl

Teléfono (56) (2) 269-4499

Fax: (56) (2) 269-9244