

INFORME FINAL

HACIA UN CHILE MÁS JUSTO:
TRABAJO, SALARIO,
COMPETITIVIDAD
Y EQUIDAD SOCIAL



INFORME FINAL

HACIA UN CHILE MÁS JUSTO:
TRABAJO, SALARIO,
COMPETITIVIDAD
Y EQUIDAD SOCIAL

Índice

Discurso de Su Excelencia la Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria al Constituirse el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad	2
Introducción	10
1. Mandato del Consejo	11
2. ¿Por qué la Equidad?	12
3. Niveles de Desigualdad en Chile	15
4. Rol del Crecimiento Económico	17
Nuevo Enfoque para la Equidad	20
1. Las "Viejas" Políticas Sociales	21
2. Del "Fordismo" al "Toyotismo"	22
3. Política Social y Laboral para un Nuevo Siglo	23
4. Relaciones Laborales Constructivas	24
Capítulo 1: Familias de Bajos Ingresos	26
1.1. Empleabilidad e Ingresos de los Pobres y Vulnerables	27
1.2. Pobreza Dura y Daño Social	38
1.3. Metas, Umbrales, Garantías e Institucionalidad Social	49
Capítulo 2: Trabajadoras y Trabajadores	62
2A: Empleabilidad y Desempleo	63
2A.1. Capacitación Laboral	64
2A.2. Seguro de Cesantía	75
2A.3. Intermediación Laboral	85
2A.4. Mujeres y Mercado Laboral	95
2A.5. Comisión de Salario Mínimo	104
2B: Institucionalidad Laboral y Negociación Colectiva	111
2B.1. Introducción	112
2B.2. Institucionalidad Laboral	117
2B.3. Negociación Colectiva	131
2B.4. Consejo de Diálogo Económico Social	158
Capítulo 3: Jóvenes y Escolares: Igualdad de Oportunidades	169
3.1. Premio a los Talentos Escolares	170
3.2. Emprendimiento Juvenil	177
3.3. Jóvenes y Mercado Laboral	186
Capítulo 4: Emprendimiento de Menor Tamaño	193
4.1. Emprendimiento de Supervivencia	194
4.2. Mercado de Microfinanzas	204
4.3. Micro y Pequeñas Empresas	211
Metodología de las Políticas Públicas	226
Integrantes del Consejo Asesor	232
Equipo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Asesor	241

Discurso de Su Excelencia la Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria al Constituirse el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad

Amigas y amigos:

Una vez más, los salones de La Moneda se abren para dar cabida a un grupo de chilenos y chilenas que encabezará una reflexión amplia e integradora acerca de temas que nos convocan como país.

Así que yo quiero recibirlos con gratitud, por un lado, señoras y señores consejeros, y esperanza en lo que realizarán a partir de hoy.

Los chilenos nos hemos atrevido a reflexionar y a discutir.

Desde hace un tiempo, a propósito de lo que ocurre en el mundo del trabajo y las condiciones laborales de nuestros trabajadores y trabajadoras, se abrió un debate profundo, importante, acerca de la ética y de los valores que inspiran y deben inspirar nuestra construcción de sociedad.

Y he sido muy clara: se trata de un debate que me interpreta, que valoro y que siento que abre una gran oportunidad para nuestro país.

Es un debate que se enlaza con la esencia misma de mi programa de gobierno, de lo que me motivó para ser Presidenta de Chile. Porque, en resumidas cuentas, mi propuesta de progreso y justicia social, mi propuesta de crear un sistema de protección social basado en derechos sociales para todos los ciudadanos, es una apuesta ética.

Es una gran interpelación a lo que hacemos, en la sociedad hoy, con toda la sociedad. Una interpelación valórica que promueve la deliberación de la comunidad para decidir, democráticamente, qué bienes públicos debemos garantizar a toda la ciudadanía, independiente de la cuna o la riqueza, sino por el solo hecho de pertenecer a dicha comunidad.

Entonces, todo mi programa de gobierno es una apuesta ética y por eso valoro tanto que se haya dado el debate que vemos hoy.

El país ha sido testigo de lo mucho que hemos crecido y avanzado en justicia y en equidad. La encuesta CASEN 2006 nos corroboró, hace poco, el buen camino por el que vamos. Las cifras de empleo nos hablan, mes a mes, de la sostenida caída

INFORME FINAL

de la cesantía y la creación de más y mejores puestos de trabajo. Por ello, debemos persistir en las buenas políticas, con serenidad y responsabilidad.

Sin embargo, existe la percepción que, en muchos casos, la retribución por el trabajo resulta insuficiente.

Bien lo dijo el padre Tupper, que hoy día también nos acompaña, en el Día de los Trabajadores, palabras que recogí en el Mensaje del 21 de mayo: el trabajo decente -decía él- debe ser un imperativo ético como sociedad. No nos puede resultar indiferente el agobio de tantos que no logran vivir con dignidad.

Los desafíos, efectivamente, muchos y la verdad formidables.

La cesantía, todos ustedes saben, afecta a ciertos grupos de manera más particular que a otros; el desempleo juvenil, y entre las trabajadoras mujeres, sigue siendo inaceptablemente alto.

En regiones, junto con zonas pujantes, conviven provincias y comunas que arrastran un desempleo de naturaleza estructural hace ya muchos años.

Comparadas con otros países similares, las remuneraciones siguen siendo muy desiguales, mientras que la participación laboral de la mujer se mantiene baja.

El porcentaje de trabajadores que negocia colectivamente al interior de una empresa, es reducido.

Los mecanismos de capacitación e intermediación laboral son insuficientes.

El seguro de desempleo, que es una importante herramienta, aún no cubre todo lo que debiera cubrir.

La justicia laboral aún no brinda el servicio que se merecen los trabajadores, pero se encuentra en pleno proceso de fortalecimiento, así como la defensoría laboral.

Y son todos desafíos importantes que debemos abordar hoy.

La Conferencia Episcopal muy bien lo decía en el día de ayer: "es la hora de lograr acuerdos en favor de la equidad, de modo que las políticas públicas y los

INFORME FINAL

emprendimientos del sector privado promuevan la creación de empleo, especialmente en los sectores más necesitados, e impulsen la productividad del país”.

Como muchas veces lo he dicho, quedarse en la crítica no es patriótico ni responsable.

A los grandes temas país se debe dar respuestas nacionales y convocantes.

Y la conformación de este consejo es una gran noticia para todo Chile. Por eso agradezco muy especialmente, a nombre del país, a quienes acuden a este consejo, anteponiéndose a otro tipo de intereses.

Tenemos que actuar unidos, como comunidad nacional, afrontando los grandes problemas y encontrando grandes soluciones.

A Chile no se le dice que no.

Mucha gente nos mira con esperanza; no la defraudemos. Lo que hacemos hoy es más importante que nuestras diferencias.

Por todo ello, es la explicación para este Consejo Asesor Presidencial, formado por figuras públicas del más alto nivel.

El Consejo deberá preparar propuestas en materias de trabajo, salarios, competitividad y equidad social, porque sabemos que son los desafíos que Chile tiene hoy día.

El Consejo entregará sus propuestas en marzo del 2008. Sobre la base del informe final, mi gobierno buscará la forma de alcanzar la confluencia de voluntad de los diversos sectores políticos y sociales, con el propósito de dar origen a un Pacto Social por el Desarrollo.

Es un plan ambicioso, sin duda, pero es necesario.

El Consejo será presidido por Patricio Meller, gran académico, gran demócrata, quien creo que resume muy bien lo que es el espíritu que nos anima: una excelente confluencia de esfuerzos técnicos, morales y políticos.

Y aprovecho de agradecer, Patricio, por aceptar este gran encargo.

Tendrá, asimismo, una Secretaría Ejecutiva, a cargo de Oscar Landerretche Moreno, que se sienta al lado de Patricio Meller, un gran académico joven, una gran promesa política, amigo de esta casa, que será responsable del cumplimiento de su agenda de trabajo y actuará como vínculo con los organismos públicos relacionados con el tema.

Quiero agradecer a todos los miembros de este Consejo, en representación de todos los chilenos y chilenas, que hayan aceptado esta invitación.

La verdad que éstos son momentos en que como Presidenta de Chile me siento orgullosa de contar con ciudadanos comprometidos con los destinos de su país y dispuestos a colaborar con una causa de todos los chilenos.

Quiero felicitar vuestra genuina vocación de servicio. Algunos ya han participado de otras instancias similares, demostrando su lealtad y compromiso, no conmigo ni con este gobierno, sino que con el Estado de Chile y con su gente.

Y quiero decirles, señores consejeros, que el trabajo será arduo y como todo trabajo arduo, no estará exento de críticas. El diálogo, el libre debate e intercambio de ideas, el compartir diagnósticos y evidencia con quienes piensan distinto, es algo que tenemos que promover más, creo que le hace bien a Chile.

Pero siento que, poco a poco, esta manera de entender las grandes causas nacionales y de entender cómo debemos dialogar y lograr acuerdos y aprovechar todos nuestros talentos, va tomando fuerza, con la legitimidad que dan los buenos resultados.

Ahí está la reforma previsional, cuya génesis se encuentra en un Consejo Asesor que recibió, además, el aporte de todos los sectores de la sociedad y cuyo informe no sólo sirvió de base para el proyecto de ley que avanza en el Congreso, sino que es hoy -quiero que lo sepan- estudiado en universidades extranjeras como ejemplo de una política pública responsable, pero a la vez participativa y ciudadana.

INFORME FINAL

Ahí está el trabajo del Consejo de la Infancia y el resultado de éste, el programa Chile Crece Contigo, el que nos permitirá dar un salto cualitativo en lo que es protección e igualdad desde la cuna a nuestros hijos.

Ahí está la Agenda de Transparencia, que nace del trabajo de una comisión de expertos de todos los sectores, y que ha significado un notable avance en materias de probidad, transparencia activa, modernización del Estado y mejoría de la calidad de la política. Avance que está fuera de toda discusión y que es valorado por partidarios y opositores al gobierno, por lo real y sustantivo.

Ahí están los proyectos de Ley General de Educación y Superintendencia que emanaron del Consejo Asesor de Educación. Está el inmenso aporte que haremos a la subvención escolar y todo el avance en distintos ámbitos del quehacer educacional.

Estamos ad portas, y pondré todo mi esfuerzo para que aquello se materialice, de lograr los acuerdos necesarios, de esos que hacen historia, para tener en Chile una educación de mayor calidad y mayor equidad.

Así que, como ven, estimados consejeros, hemos avanzado sostenida e indiscutiblemente en aquellas áreas donde estimé necesario convocar una mirada más amplia e integradora, como son los Consejos Asesores.

Sé que va a surgir el escepticismo de parte de algunos. Yo recordaba el sábado pasado, estamos en el Mes de la Solidaridad, que no me queda más que pensar, como nos decía el Padre Hurtado: "Hombres de poca fe", hombres y mujeres, porque hay algunas mujeres de poca fe también, y seguir trabajando con entusiasmo y dedicación, porque el tiempo nos va dando la razón, al margen de la pequeña reyerta de la política diaria.

Y yo confío en vuestra vocación de Estado, como Jefa de Estado. Se los dice la Presidenta que entiende que es Presidenta de todas y todos los chilenos y que asume que estamos frente a una oportunidad que debemos aprovechar, por el bien del progreso y la justicia social.

Son los valores de siempre. Son los valores que han inspirado a nuestro pueblo, los valores que inspiraron a los padres de la patria, a nuestros próceres y a nuestras mujeres. Son los valores de quienes tanto lucharon por los derechos de los

INFORME FINAL

trabajadores y su dignidad. Son los valores de quienes leal y valientemente emprenden nuevas actividades productivas, crean empresas y generan empleo. Son los valores de quienes han dedicado su vida al servicio público, con abnegación, muchas veces sin gran perspectiva económica, pero con gran retribución cívica y moral. Son los valores de todo Chile, del Chile que hace 100 años, con motivo del primer centenario, atravesó por un debate similar, en aquel entonces la denominada cuestión social. Cuando algunos celebraban los logros del país en sus primeros cien años, otros alertaban acerca de la situación de profunda indignidad por la que atravesaban vastos sectores de la sociedad y las grandes desigualdades que se veían por doquier.

Fue aquel, como hoy, un debate ético, que motivó, de hecho, la conciencia y la movilización de miles de chilenos durante el siglo que vendría.

Pero ese debate no lo supimos resolver. Primó la división entre quienes propiciaban los cambios, la desconfianza entre quienes se oponían y más tarde, todos lo sabemos, se llegó a la confrontación.

Hoy estamos en una nueva etapa y de cara al bicentenario, en un Chile que crece y se desarrolla en libertad, que derrota la pobreza. Enfrentamos, entonces, un momento de similar oportunidad. Pero lo enfrentamos en mucho mejor pie, qué duda cabe.

Así que yo llamo a todos los chilenos a hacer su aporte.

El Consejo se deberá preocupar de montar un sistema que permita recibir las propuestas de los ciudadanos, como lo hicimos en otras ocasiones.

Pero quiero hacer un llamado muy especial a aquellos que el Consejo invite para hacer sus planteamientos, porque su opinión es crucial para este esfuerzo. A los expertos, a las organizaciones sindicales, a los partidos, a los parlamentarios. Nadie se puede restar.

Yo los convoco, en nombre de todo el país.

Una y cien veces reiteraré este llamado, porque es un llamado ético, porque no quiero que nadie, que nadie que tenga un aporte que hacer, deje de hacerlo. Chile somos todos y lo construimos entre todos.

Aprovechemos un momento como éste para construir aquel país más justo, con más equidad en sus relaciones de trabajo, con más diálogo y más solidario. Un país que siga creciendo y prosperando. Un mejor país para nuestros hijos y nuestras hijas.

Muchas gracias y muchas gracias por su trabajo.

Santiago, 23 de agosto de 2007

Introducción

1. Mandato del Consejo

Pese al progreso y desarrollo alcanzado por el país con los gobiernos de la Concertación, situaciones de inequidad social continúan afectando a un número importante de chilenos.

El crecimiento económico y la aplicación de políticas redistributivas han permitido reducir significativamente el porcentaje de compatriotas que vive en la pobreza. Según la Encuesta Casen 2006, la distribución del ingreso también ha mejorado. Sin embargo, existe la percepción que, en muchos casos, la retribución por el trabajo resulta insuficiente para alcanzar condiciones de vida digna.

Una sociedad con inequidades sin resolver es un campo propicio para la aparición de discursos confrontacionales, climas de desconfianza y enfrentamiento. Estas situaciones perturban nuestra convivencia, perjudican la consolidación de un sistema armónico de relaciones laborales e incluso, en el mediano plazo, pueden afectar las condiciones de competitividad de nuestra economía y su potencial de crecimiento.

El desarrollo del capital humano, mediante la educación, la capacitación, la certificación del conocimiento, es en el largo plazo determinante para incrementar la productividad y los salarios en la economía chilena. Al mismo tiempo, el gobierno está llevando a cabo un enorme esfuerzo para cumplir su compromiso de construir un sistema de protección social que dé seguridad a las personas. Ello se manifiesta en las reformas previsional, de infancia y salud, y también debe expresarse en otras políticas dirigidas a mejorar la distribución del ingreso y favorecer un mercado del trabajo más moderno y equitativo.

Lograr una mayor equidad en el mundo del trabajo es parte de esta tarea. Es un sentido anhelo de la ciudadanía que se adopten medidas para fortalecer los ingresos de las familias, fomentar una mayor capacitación y productividad de las personas, garantizar el trabajo digno y promover relaciones laborales equilibradas y constructivas. En este orden de materias, el fortalecimiento del ejercicio de la libertad sindical y su manifestación en la negociación colectiva ocupan un lugar relevante.

En materia de trabajo y equidad nuestro país muestra importantes logros en los últimos años. Sin embargo, los desafíos aún son formidables. El desempleo entre los jóvenes y las mujeres es inaceptablemente alto. Junto con zonas pujantes conviven provincias y municipios que arrastran una cesantía de naturaleza estructural hace ya muchos años. Comparadas con otros países similares, las remuneraciones siguen siendo muy desiguales y la participación laboral de mujeres y hombres se mantiene baja. El porcentaje de trabajadores que negocia colectivamente al interior de la empresa es reducido. Los mecanismos de capacitación y de intermediación laboral son insuficientes. También se requieren perfeccionar y fortalecer los sistemas de aseguramiento contra el desempleo, la justicia laboral y la defensoría de los trabajadores.

Para abordar estos desafíos, el 23 de agosto de 2007, la Presidenta Michelle Bachelet creó un Consejo Asesor Presidencial formado por figuras públicas del más alto nivel. Durante ocho meses, el Consejo discutió un conjunto de propuestas cuyo objetivo es dar respuesta a los desafíos de la política social, el mercado del trabajo y las relaciones laborales. Se trata de fomentar en la sociedad chilena un tipo de progreso inclusivo, moderno, que promueve la competencia y brinda oportunidades. Son propuestas que, sobre la base de nuestra historia, intentan apoyar la construcción de un futuro mejor para todos.

2. ¿Por qué la Equidad?

La equidad tiene diversas dimensiones: inclusión; igualdad de oportunidades; movilidad social y vulnerabilidad. Es importante tenerlas presente, por cuanto cada una de ellas requiere distintas políticas orientadas a agentes sociales diversos. Por ejemplo: el gasto social focalizado en los pobres tiene como objetivo incluir a estas familias dentro de la sociedad. La igualdad de oportunidades privilegia políticas orientadas a los niños y escolares. El acceso a la educación superior constituye el principal mecanismo de movilidad social en Chile. El sistema de protección social intenta reducir la vulnerabilidad.

¿Por qué es problemática la falta de equidad?

En primera instancia, es una responsabilidad social integrar a los excluidos. La falta de equidad genera distintos niveles de calidad en educación y salud: educación pública y educación privada, salud pública y salud privada.

La inequidad se traduce en distintas posibilidades para niños y jóvenes a la hora de influir y determinar sus trayectorias de vida.

Se producen también diferencias de poder y capacidad de influir en las grandes decisiones nacionales.

Cuando la existencia de inequidad va además acompañada de poca (o nula) movilidad social, esto genera un aumento de tensiones y del grado de conflictividad social. Todo esto afecta negativamente el ritmo del crecimiento económico y también el ánimo con que se construye una sociedad.

Por último, la persistencia de la inequidad conduce a la fragmentación social, lo que reduce la capacidad de diálogo entre las partes.

La información proporcionada a continuación ilustra, a través de los resultados de la prueba SIMCE, el diferencial en la calidad de la enseñanza básica: los escolares pertenecientes al grupo socioeconómico alto tienen un desempeño mayor del orden del 30% respecto de los escolares del grupo socioeconómico medio bajo y bajo. Un diferencial de 30% que se mantiene en el tiempo, implicaría una distancia de alrededor de 200 puntos en la PSU (Prueba de Selección Universitaria); o sea, 700 versus 500 puntos, lo cual hace toda la diferencia en el acceso a la universidad.

En el caso de oportunidades en el mercado del trabajo, es posible apreciar los grandes diferenciales observados en las tasas de desempleo a través de los distintos grupos de ingreso. En el año 2006, la tasa de desempleo en los deciles 1 y 2 (los de menores ingresos) era de 26,6% y 14,7%, respectivamente. Eso, contra un 3,2% y 2,4% para los deciles 9 y 10 (los de mayores ingresos). El desempleo juvenil alcanzó (durante el 2006) al 33,5% en el quintil de menores ingresos; mientras que en el de mayores ingresos fue de 6,7%.

¿Por qué estamos impacientes por la equidad?

Hasta hace poco, el problema central de la economía chilena estaba asociado a los desequilibrios macroeconómicos, inflación y déficit de la balanza de pagos. Pero estos fenómenos ya están bajo control, lo que crea las condiciones para discutir los temas distributivos que afectan a toda la población. Por otra parte, la

economía chilena ha demostrado que puede alcanzar altos ritmos de crecimiento. Esto es condición necesaria para lograr otros objetivos.

Chile ha probado que tiene una gran capacidad para integrarse al mundo. Además, la economía chilena ha ocupado los primeros lugares del ranking de competitividad. Hoy estamos en una trayectoria que nos va a acercar al conjunto de los países desarrollados. Estas naciones se caracterizan, entre otras cosas, por tener patrones distributivos altamente equitativos.

El relativo éxito logrado por la economía chilena genera expectativas en toda la población: ahora es posible superar las desigualdades existentes. Si hemos sido capaces de penetrar con nuestras exportaciones mercados distantes y complejos, ¿por qué no tenemos el mismo empuje y energía para resolver los problemas inequitativos internos?

En breve, para ser un país desarrollado no basta con alcanzar un alto ingreso per cápita: se requiere un mayor nivel de equidad.

Equidad y libertad individual, ¿se contraponen?

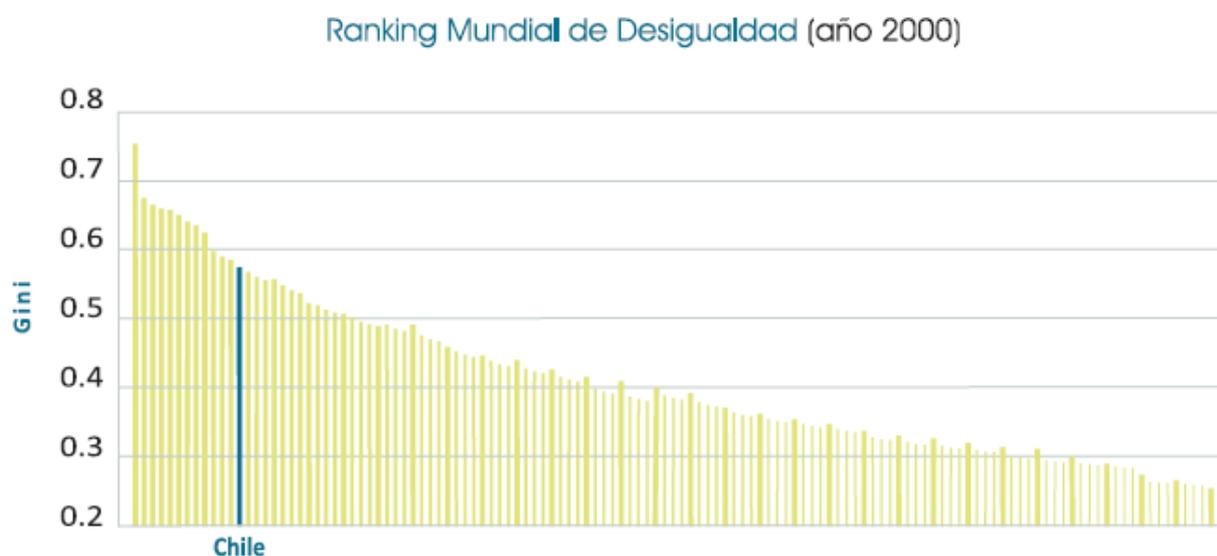
Hay dos conceptos opuestos asociados a la libertad individual. Una visión negativa está relacionada con el criterio de opresión que puede experimentar una persona frente a las acciones de otros individuos, el Estado o el gobierno, para frustrar sus deseos. "Ser libre es no ser asediado por otros", i.e., la libertad consistiría en limitar los poderes de la autoridad (Berlín, 1958). Por otra parte, hay una visión positiva de libertad, como expansión de oportunidades de desarrollo y creación humana (A. Sen, 1999). Esta última noción afirma que una persona debiera tener la autonomía para poder definir su destino e influir sobre lo que será su vida. El ejercicio de la libertad se expresa así en la capacidad de realización de los sueños.

Existe la errada percepción de que alcanzar mayores niveles de equidad podría afectar la libertad individual. Pero ésta se ve permanentemente expuesta por factores como la posibilidad de despido, la pérdida de prestigio social, la incertidumbre, la angustia, el estrés. En suma, la libertad individual está afectada por los problemas y esfuerzos que representa mantener un estándar de vida y el temor de perderlo en cualquier momento.

En una sociedad en que existe inequidad, se requiere que el Estado implemente el principio de igualdad de oportunidades, especialmente en la infancia, en los niños (Rawls, 1971). Esto, para que todos puedan tener control sobre su presente, pero también respecto a los sueños y proyectos del futuro. La igualdad de oportunidades entendida como la existencia de derechos ciudadanos no es exclusivamente tarea del Estado; además, debe ser complementada con la responsabilidad a nivel individual. Las personas no pueden depender total y permanentemente del Estado. La existencia de derechos requiere como contraparte un aumento de las responsabilidades individuales. El compromiso con los pobres es otorgarles derechos básicos, pero ellos también poseen la responsabilidad individual de superar la pobreza.

3. Niveles de Desigualdad en Chile

Chile está en el grupo de países con mayor desigualdad; ocupa el lugar 12 entre más de 100 países en una medición del año 2000.



Fuente: Banco Mundial 2004

INFORME FINAL

Los niveles de desigualdad varían muy poco a través del tiempo. Esto es algo que se repite en todos los países. Considerando el período 1990-2006 se observa lo siguiente:

- (i) El decil más pobre tiene un porcentaje relativo del ingreso nacional que fluctúa en torno al 1,3%. En cambio, el decil más rico recibe alrededor del 40% del ingreso.
- (ii) Luego, el decil más rico tiene un nivel de ingresos que es alrededor de 30 veces superior al del decil más pobre.

Índices de Desigualdad 1990-2006

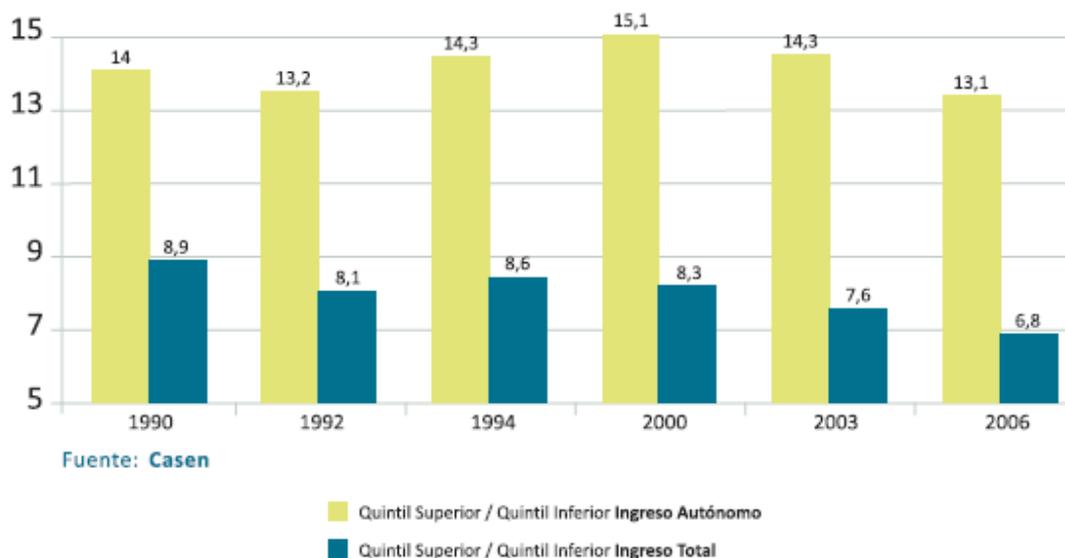
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
Decil Superior/ Decil Inferior	30,1	27,9	29,9	32,2	34,5	32,2	34,6	31,3
Quintil Superior/ Quintil Inferior	14,0	13,2	14,0	14,7	15,5	14,5	14,6	13,1
Coefficiente Gini	0,57	0,56	0,57	0,57	0,58	0,58	0,57	0,54

Fuente: Casen

Estas desigualdades resultantes son la consecuencia del juego de las fuerzas del mercado. Por otra parte, el rol de la política social radica en ayudar más a los grupos que tienen un menor nivel de ingresos. De esta manera se trata de reducir en parte los diferenciales resultantes de la acción del mercado.

¿Qué ocurre en nuestro país al respecto? La política social chilena tiene un alto grado de focalización, especialmente en las familias de menores ingresos. Esta focalización tiene una consecuencia muy importante. Como resultado de las fuerzas del mercado, el diferencial entre el quintil superior y el inferior fluctúa entre 14 y 13 veces. Ahora, gracias al gasto social, la distancia se reduce a menos de 7 veces (6,8 veces en el 2006). En otras palabras, la política social logra disminuir de manera significativa la desigualdad generada por el mercado.

Ingresos Quintil Superior/Ingresos Quintil Inferior



En síntesis, el mercado es un mecanismo muy eficiente para la asignación de recursos y la generación de empleo, pero no resuelve el problema de la equidad; tiende a preservar la distribución regresiva inicial. Por otra parte, la política social ha cumplido un rol importante en reducir la desigualdad de ingresos existente, aun cuando, como hemos visto, queda una brecha importante que nos interesa abordar.

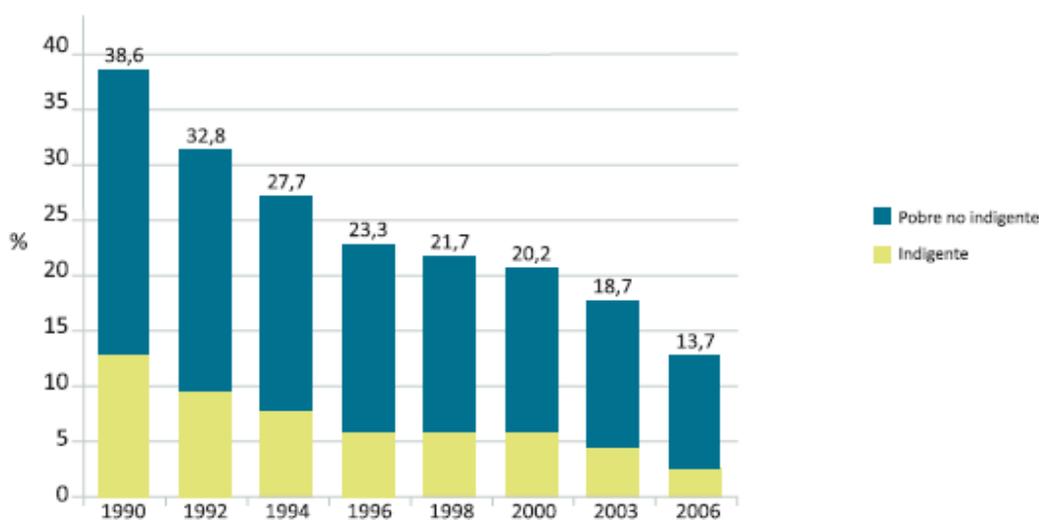
4. Rol del Crecimiento Económico

Entre 1960 y 1985, Chile tuvo una tasa de crecimiento del 2,5% anual; en términos per cápita esto implica un aumento inferior al 1% por año. A partir de 1985, la tasa de crecimiento anual es cercana al 6%, lo que rompe con el patrón histórico y ha generado un ritmo de aumento del ingreso per cápita superior al 4% por año.

El crecimiento económico ha sido muy importante para reducir la pobreza y la indigencia; y para aumentar el nivel de consumo de la población. Una serie de indicadores dan cuenta de sus positivos efectos: (i) Ha disminuido el número de pobres e indigentes. (ii) Ha aumentado de forma considerable el consumo material de la gente. (iii) Se ha incrementado la cobertura de educación, salud y vivienda.

Un alto ritmo de crecimiento es condición necesaria pero no suficiente para resolver los problemas sociales. A pesar de los logros de las últimas dos décadas, persisten altos niveles de inequidad. De ello dan cuenta los siguientes cuadros:

Evolución de la Pobreza e Indigencia 1990 - 2006 (%)



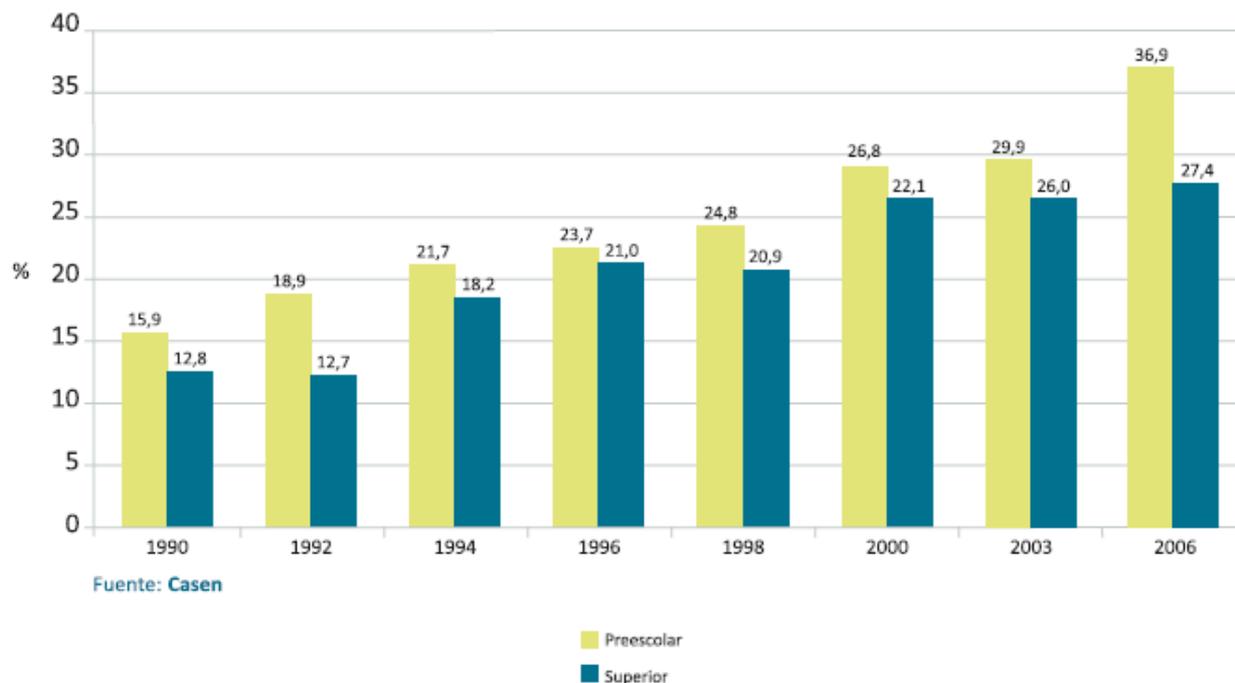
Fuente: Casen

Cobertura de Acceso a Bienes de Consumo Durable (% con acceso)

	Población Vulnerable		País	
	1992	2002	1992	2002
TV-Color	7,3	56,8	54,3	89,0
Equipo Hi-Fi	3,2	33,7	32,2	69,5
Lavadora	40,0	51,4	50,0	83,0
Refrigerador	8,2	48,4	55,6	84,3
Celular	0,0	29,8	1,1	53,6
Vehículos	5,0	10,2	20,9	32,2
Secadora		26,4		45,1

Fuente: Casen

Niveles de Cobertura Educativa: Preescolar y Superior 1990-2006 (%)



No hay que confundir medios con fines. El crecimiento económico constituye solamente un mecanismo para lograr el incremento del bienestar de hombres y mujeres y la expansión de sus alternativas de decisión. Pero no es el único objetivo. En un país desigual y en el que existe una cantidad importante de gente que vive en condiciones de pobreza, hay consenso en cuanto a que es necesario tomar medidas en el presente para resolver la apremiante cuestión social y distributiva. El éxito y la viabilidad política de una estrategia de crecimiento en contextos democráticos requieren que ésta sea incluyente de los grupos de menores ingresos y que esté orientada a lograr una igualdad de oportunidades para todos. Como lo señala el Premio Nóbel Amartya Sen (1988) “el mejoramiento de las condiciones de vida de todos debe constituirse en un objetivo primordial de todo el proceso económico”.

Para avanzar en esa dirección, se presenta un nuevo enfoque para las políticas sociales y laborales.

Nuevo Enfoque para la Equidad

Perspectiva de Políticas Sociales y Laborales

Pobres		SIGLO XX	SIGLO XXI
		Superación Necesidades Básicas	Empleabilidad Autosustentación
Gasto Social Sectorial	Educación	Cantidad	Calidad
	Salud	Cantidad	Calidad
	Vivienda	Cantidad	Calidad
Trabajadoras y Trabajadores		Estabilidad Laboral (inamovilidad)	Productividad y Remuneraciones <ul style="list-style-type: none"> → Capacitación → Reducción asimetría poder de negociación
Escolares y Jóvenes		Cantidad Escolaridad	Calidad Autonomía

1. Las “Viejas” Políticas Sociales

Las políticas sociales del siglo XX estaban orientadas a aliviar la situación aflictiva de los pobres. Para este efecto se elabora “la línea de pobreza”, la cual cumple distintos propósitos: (i) Identificar a los grupos que están bajo la frontera que define esta línea. (ii) Establecer políticas que ayuden a los pobres a superar la satisfacción de sus necesidades básicas. (iii) Evaluar la efectividad de dichas medidas a través de la contabilidad del número de personas que a través del tiempo permanece bajo la línea.

Durante esos años, el gasto social en educación, salud y vivienda utiliza fundamentalmente indicadores cuantitativos. El número de colegios, de hospitales y de soluciones habitacionales constituyen objetivos específicos de política social. El supuesto implícito consiste en creer que la construcción de colegios y hospitales resuelve completamente los problemas de educación y salud. Obviamente, su existencia es una condición necesaria para comenzar a abordar las cuestiones educacionales y de salubridad. Además, al igual que en el tema pobreza, el foco en indicadores cuantitativos constituye un mecanismo sencillo para evaluar el desempeño de los respectivos programas.

Hay un componente importante de la política social que opera a través del mercado laboral. Puesto que el Fisco posee recursos reducidos para financiar el gasto social (durante el siglo XX), se utilizan impuestos a la planilla de remuneraciones para sufragar prestaciones sociales a los trabajadores. Supuestamente estos tributos serían financiados por los empresarios. Sin embargo, como todo impuesto que opera en el mercado productivo, parte de éste es pagado por los empresarios y los trabajadores, pero también por los consumidores. El otro aspecto de la política laboral que se privilegia es la estabilidad del empleo. Esto se implementa a través de varias medidas que contribuyen prácticamente a la inamovilidad laboral. La idea implícita aquí es que para alcanzar el objetivo de pleno empleo se requiere asegurar la estabilidad laboral ¿Cómo? A través de la inamovilidad.

El entorno en el cual operan las políticas sociales y laborales previamente descritas se caracteriza por dos dimensiones: un sistema de producción "fordista" y una economía altamente protegida (del mundo exterior). Las ganancias de productividad en el sistema "fordista" se logran a través de las economías de escala, especialización y estandarización del bien producido (hay pocas variedades de tipos y calidades de productos). Esto genera un proceso bastante rígido y con trabajadores excesivamente especializados en desempeñar una sola función. Por otra parte, la gran ventaja que tiene el hecho de que la economía local esté protegida del exterior es que el gobierno tiene muchos grados de libertad para aplicar cualquier tipo de políticas.

Ya en las últimas dos décadas del siglo pasado, sin embargo, estas dos dimensiones cambian dramáticamente. Ahora vivimos en un mundo global. La casi totalidad de los países, incluido Chile, han decidido incorporarse de lleno a la economía mundial ¿Por qué?, si esto involucra, entre otras cosas, perder grados de libertad en el control de las políticas económicas y sociales. La respuesta es simple: la globalización es el mecanismo más eficiente y rápido para adquirir el estándar de vida y la tecnología de los países desarrollados.

2. Del "Fordismo" al "Toyotismo"

La economía global se caracteriza por frecuentes innovaciones de productos y reiterados cambios tecnológicos, además de variaciones en los patrones de demanda y búsqueda de diversidad de los bienes. En este nuevo escenario, para

alcanzar los niveles requeridos de competitividad, se torna necesario reemplazar el antiguo sistema de producción "fordista" por el nuevo sistema "toyotista". La esencia de este último paradigma es la flexibilidad, la cual permite acomodarse a los cambios en las preferencias de los consumidores y las innovaciones tecnológicas. Para esto se requiere, entre otras cosas, que los trabajadores posean múltiples habilidades.

La globalización y el nuevo sistema de producción multi-flexible generan fuertes exigencias sobre la competitividad de las empresas y de los países y, por otra parte, sobre la productividad de las personas.

Desde el punto de vista de los individuos, la empleabilidad, la productividad y la autosustentación se transforman en los requerimientos centrales para lograr acceder a los beneficios que genera y proporciona el mundo globalizado. Obviamente hay una estrecha interrelación entre empleabilidad y productividad: aumentos de productividad individual incrementan de manera importante la empleabilidad. Luego, estos dos componentes refuerzan las posibilidades de autosustentación, es decir, la capacidad de poder determinar y controlar la trayectoria de vida personal.

Por último, hay una asociación entre productividad y remuneraciones; ésta es una interrelación que se retroalimenta positivamente. Incrementos de productividad debieran generar mejores remuneraciones; por su parte, aumentos de remuneraciones estimularían incrementos de productividad.

3. Política Social y Laboral para un Nuevo Siglo

Todo lo anterior afecta la lógica, el foco y el diseño de las políticas sociales y laborales del siglo XXI. Además, clarifica la interacción profunda que hay entre ambas. La "mejor política social" consiste en que cada persona tenga un empleo, y que éste proporcione un ingreso que permita cubrir un nivel de vida satisfactorio.

En consecuencia, el nuevo principio básico de las políticas sociales no radicaría en aliviar la situación aflictiva de los que están fuera del mercado del trabajo para que permanezcan al margen. El propósito central es inducir e incentivar a las personas a capacitarse, buscar empleo y trabajar. Este nuevo foco sustituye los

problemas de dependencia y asistencialismo de las políticas sociales del siglo XX, poniendo los acentos en la autoestima y la autosustentación.

De manera complementaria, las políticas sociales sectoriales requieren poner el énfasis en los aspectos cualitativos: atenciones de salud efectivas y oportunas, viviendas adecuadas y una educación de buena calidad, contribuyen, ciertamente, a elevar el autoestima.

En el largo plazo, los aumentos de productividad están asociados a mejoras en la calidad de la educación. Pero antes que eso, la capacitación constituye uno de los principales mecanismos para aumentar la productividad de las personas que han terminado la educación escolar. Aún más, dada la velocidad y frecuencia del cambio tecnológico, se requiere capacitación, reconversión laboral y una actualización permanente de toda la fuerza de trabajo.

4. Relaciones Laborales Constructivas

Otro factor fundamental para el incremento de la productividad son las relaciones laborales. Lo conveniente son vínculos cooperativos y no conflictivos ¿Cómo construirlos?

La experiencia de los países desarrollados muestra que la existencia de una voz colectiva de los trabajadores a través de sus dirigentes sindicales puede constituirse en un mecanismo para el aumento de la eficiencia (Freeman, 2006). Esto ocurre debido a que la interacción entre los empleadores y el sindicato genera canales directos de transmisión de información. Dialogan sobre sus diferencias, establecen un sistema de reglas y regulaciones que son "justas" para ambas partes. Además, los acuerdos logrados con los sindicatos constituyen compromisos creíbles. Esto permite instituir un horizonte de largo plazo. En suma, se trata de una situación positiva para todos.

Por otra parte, cuando los trabajadores perciben que son tratados de manera injusta, decae el esfuerzo y dedicación que ponen en el desempeño de su actividad. La presencia de sindicatos puede ayudar a mejorar el ambiente de trabajo, generando relaciones laborales equitativas, todo lo cual influye positivamente sobre la productividad.

La negociación colectiva sirve de contrapeso para la asimetría de poder que existe entre trabajadores y empleadores. Esto es lo que se denomina una “nivelación del campo de juego” en las relaciones laborales. La negociación colectiva respaldada por la legislación laboral desempeña un rol significativo para asegurar que los incrementos de productividad se transformen en aumentos de remuneraciones de los trabajadores.

Por otro lado, la literatura económica proporciona una serie de elementos que plantean que la negociación colectiva constituye un mecanismo necesario a la hora de elevar la productividad y el salario. Por ejemplo, reemplazar a un trabajador por otro desconocido tiene un costo para la empresa: hay que capacitarlo y se ignora si se insertará adecuadamente en la cultura organizacional. Existe entonces un costo de reemplazo que puede llevar a pagar una remuneración mayor antes que asumir el riesgo de “lo desconocido”. Por su parte, cuando un trabajador evalúa cambiarse de empleo estaría asumiendo un riesgo (entrar a una empresa desconocida), lo que lo induce a exigir una remuneración mayor. Todo lo anterior hace que la negociación colectiva aporte beneficios netos a trabajadores y empresas, pues evita costos innecesarios de reemplazo y traslado.

Las propuestas del Consejo están orientadas a inducir un alto grado de responsabilidad individual y generar un nuevo marco de interacción entre trabajadores y empleadores. La idea es abrir espacios para la autodeterminación de cada persona; personas capacitadas con múltiples habilidades, de manera que aumenten su empleabilidad y productividad, logrando así tomar el control de su destino. Pero además se trata de aumentar el diálogo, la confianza y la transparencia en la relación entre trabajadores y empresarios. Esto generará relaciones laborales cooperativas que aumentarán la competitividad de la economía. Lo que aspiramos es a una sociedad chilena con un nivel de equidad similar al de los países modernos.

Capítulo 1

Familias de Bajos Ingresos

1.1. Empleabilidad e Ingresos de los Pobres y Vulnerables

1.2. Pobreza Dura y Daño Social

1.3. Metas, Umbrales, Garantías e Institucionalidad Social

1.1. Empleabilidad e Ingresos de los Pobres y Vulnerables

El Consejo ha coincidido en la importancia de implementar políticas que aumenten los incentivos a trabajar entre los sectores más necesitados de la población chilena. A la vez se reconoce la trascendencia de generar una aceleración en la tasa de salida de la pobreza, sobre todo cuando esta condición afecta a los niños. Por ello se propone una combinación de dos instrumentos: un subsidio al ingreso laboral y una transferencia focalizada en los niños de familias pobres. El Consejo plantea la introducción de un subsidio de 30% para los ingresos laborales entre 0 y 7,5 UF mensuales; luego esta tasa disminuiría progresivamente hasta cero al alcanzar el ingreso laboral un valor de 15 UF mensuales. Se propone que 20 puntos porcentuales de este subsidio sean pagados al trabajador y 10 puntos porcentuales al empleador; y que el beneficio sea focalizado entre los trabajadores del primer quintil de acuerdo a la Ficha de Protección Social. Se sugiere que la puesta en marcha de este instrumento, dada su novedad, sea paulatina y se aplique inicialmente a los grupos donde se considere que es más necesario acelerar la entrada al mercado laboral (madres y jóvenes), para más adelante incluir a los padres. El Consejo propone, además, una transferencia de 0,5 UF mensuales por niño para hogares del primer quintil de acuerdo a la Ficha de Protección Social. Se reitera la importancia de la gradualidad en la aplicación de este nuevo mecanismo mixto, para lograr un buen diseño y una implementación adecuada.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. Esta propuesta busca mejorar la empleabilidad y los ingresos de los hogares más pobres de Chile.
- 1.2. Para ello combina dos instrumentos: un subsidio al ingreso laboral y una transferencia focalizada.
- 1.3. El instrumento preferido del Consejo para lograr 1.1 es un subsidio al ingreso laboral porque el empleo es indispensable para salir de la pobreza y, además, dignifica a las familias.
- 1.4. El Consejo reconoce que en la situación actual un subsidio a los ingresos del trabajo debe ser complementado con una transferencia directa para focalizar mejor la ayuda estatal. Se propone que esta transferencia sea por niño. Las condiciones asociadas a dicha transferencia se discuten más adelante.
- 1.5. Se reconoce que no existen instrumentos perfectos y que existen importantes niveles de incertidumbre en la implementación e incentivos de estas iniciativas. Por ello, se recomienda una aplicación paulatina del esquema propuesto.
- 1.6. Se reconoce también que la combinación de instrumentos introduce dificultades adicionales, que se tratan de mitigar. Sin embargo no podemos ignorarlas, y por ello es importante la gradualidad en su implementación y monitorear los efectos.
- 1.7. Esta propuesta debe ser considerada conjuntamente con la discusión de las otras propuestas de este Consejo: capacitación, pobreza dura, impulso al desarrollo de la MIPe, intermediación, formalización, etc.

2. Elementos Destacados del Diagnóstico:

- 2.1. Chile es un caso exitoso de reducción de pobreza. Las cifras indican que en 1990 el porcentaje de individuos pobres llegaba casi al 40% de la población, porcentaje que en el año 2006 alcanzó a un 13.7%. La indigencia ha caído en el mismo período de tiempo de un 13% a un 3,2%.¹
- 2.2. A pesar de los bajos indicadores de pobreza absoluta en un momento determinado, un gran porcentaje de los chilenos “no pobre” vive al borde de la pobreza, pues entre los años 1996 y 2006 un 29% de los hogares de la muestra sufrió al menos alguna situación de pobreza durante este período.
- 2.3. Una de las principales razones por las cuales un hogar es pobre y vulnerable es porque la tasa de ocupación, o la fracción de gente de ese hogar que trabaja, es reducida. En el decil más pobre de la población,

¹ Resultados similares se encuentran en los datos del último CENSO realizado en el año 2002, donde se observa una significativa mejora en las condiciones de vida de los chilenos respecto a 1992.

menos del 30% de personas trabaja, versus el 70% del decil más alto de la población. En otras palabras, la vulnerabilidad también se explica por la falta de empleo de los miembros del hogar.

- 2.4. Un factor que puede reducir la pobreza está asociado al hecho que se agreguen nuevos ingresos al hogar. Es decir, un segundo perceptor de ingreso aumenta la probabilidad de que una familia salga de la pobreza. Además, también es posible argumentar que este esquema para algunos hogares no incrementará el empleo, pero sí la formalización de los mismos. Esto es valorado positivamente desde una perspectiva de equidad pues reduce la precarización del empleo.
- 2.5. La participación laboral de los hombres actualmente es levemente superior a la que existía en el año 1986 y alrededor de 6 puntos inferior a la existente en el año 1994, cuando el 73% de los hombres estaba trabajando. En tanto la participación laboral de las mujeres en el período 1986-2006 ha subido de un 25% a un 38%. La participación de los hombres y mujeres es inferior a la observada en los países de la OECD. Además, es inferior a la observada en los países de América Latina, donde según el BID el 83% de los hombres trabaja y un 47.6% de las mujeres lo hace. Sin embargo, en el caso chileno la participación laboral de la mujer en el primer decil bordea solamente el 20%.
- 2.6. El aumento del empleo de las mujeres en el primer quintil ha sido en parte empleo formal pero la mayor parte ha sido empleo informal, cuenta propia más asalariados sin contrato. En el año 1990 un poco más del 50% del empleo de las mujeres en el primer quintil era formal, en el año 2006 menos de la mitad del empleo es formal.
- 2.7. Aunque la fracción total de trabajadoras por cuenta propia no ha variado entre los años 1996 y 2006, sí ha aumentado la fracción de trabajadores por cuenta propia en los primeros dos deciles, especialmente en el segmento 24 a 39 años.
- 2.8. En síntesis, la evidencia sugiere que las tasas de ocupación son todavía muy bajas en Chile, pero además que la probabilidad de que un hombre en el primer quintil trabaje ha caído en el tiempo y una buena parte del aumento de la participación laboral de las mujeres en el primer quintil ha sido en trabajos informales. Como tener empleo formal reduce la probabilidad de estar en la pobreza, el Consejo estima que las medidas que deben implementarse para apoyar a las personas en situación de pobreza o en riesgo de caer en ella deben ser pro empleo. Ello es lo que valida los instrumentos y los énfasis elegidos para incrementar los ingresos de los más pobres y vulnerables.

3. Objetivos de la Propuesta:

- 3.1. El principal objetivo de esta propuesta es incrementar la empleabilidad y los ingresos de los hogares más pobres del país.
- 3.2. Para ello se utilizan dos instrumentos:
 - 3.2.1. Un subsidio al ingreso del trabajo (SIT).
 - 3.2.2. Una transferencia focalizada en niños.
- 3.3. El subsidio al trabajo debiera incentivar a nuevos miembros del hogar a que se incorporen al mercado laboral y aporten al ingreso del hogar. Es decir, que por el lado de la oferta de trabajo se estimule una mayor participación, y que por el lado de la demanda se promueva una mayor contratación.
- 3.4. El SIT se define para los trabajadores formales. Entendemos por trabajadores formales a los asalariados o a los trabajadores cuenta propia que coticen. (AFP, Salud y seguro de desempleo). Por ello, el SIT puede tener importantes efectos en aumentar la formalidad definida en estos términos.

En suma:

- 3.5. El subsidio al trabajo incrementaría los ingresos de aquellos individuos más pobres.
- 3.6. El subsidio al trabajo debiera estimular la participación laboral y fomentar una mayor formalización del empleo.
- 3.7. Dado que las personas en los deciles más pobres de la distribución del ingreso exhiben menores tasas de ocupación y participación, un esquema de subsidio al trabajo es el que tiene más impacto en el largo plazo de reducir la pobreza. Por una parte, incentiva su incorporación al mercado del trabajo y también su contratación. Por otra, eleva sus ingresos por encima incluso del salario mínimo por hora. Con el objeto de mejorar las condiciones de vida de estas personas en el corto plazo, este subsidio se acompaña de una transferencia monetaria dirigida a madres pertenecientes a los hogares de los dos deciles más pobres que es proporcional al número de hijos.

4. Propuesta Detallada:

- 4.1. Principios y Restricciones Orientadores:
 - 4.1.1. La propuesta que aquí se plantea está basada en los siguientes principios y restricciones orientadores:
 - 4.1.2. Para que las personas salgan en forma permanente de la pobreza se requiere darles las herramientas para que por su propia cuenta logren generar ingresos autónomos. Un instrumento que incentive el empleo es, en este sentido, el más adecuado y poderoso. Sin embargo, en los

- grupos más vulnerables, este mecanismo no es suficiente en el corto plazo dado que los niveles actuales de empleo son bajos y demorará un tiempo en producir los efectos deseados.
- 4.1.3. El instrumento elegido debe aumentar las probabilidades de encontrar empleo de los individuos pertenecientes a los segmentos más pobres. Además, debe incentivar la formalización de estos trabajadores, porque es evidente que en estos grupos el trabajo formal da más seguridad, menos vulnerabilidad y mayor probabilidad de inserción a largo plazo.
- 4.1.4. Un mecanismo de esta naturaleza, que combina un subsidio al ingreso del trabajo y una transferencia focalizada en niños, puede ser articulada al menos de tres formas distintas. Primero, destinar más recursos a la transferencia focalizada en niños respecto a los recursos dirigidos al SIT; con lo cual este mecanismo sería más asistencialista. Segundo, destinar más recursos a los subsidios al ingreso del trabajo que a la transferencia focalizada en niños, con ello este mecanismo sería más pro empleo. Finalmente, podría existir balance entre los recursos destinados a cada uno de los componentes de este esquema.
- 4.1.5. El Consejo sugiere que en la puesta en marcha de este esquema exista balance de los recursos destinados a cada uno de los instrumentos.
- 4.1.6. El Consejo sugiere que el mecanismo transite hacia una iniciativa más pro empleo una vez este instalado y haya superado el período de marcha blanca. Esto en línea con la creencia del Consejo de que para que las personas mejoren su situación de ingresos es a través de empleos formales y una integración plena al mercado del trabajo.
- 4.1.7. El costo alternativo de los ingresos públicos es alto, por lo que cualquier propuesta debe, por un lado, ser realista en materia presupuestaria y, por otro, asegurarse que los recursos están focalizados en el grupo objetivo.
- 4.1.8. Un esquema como el propuesto requiere una instalación gradual. Esto permitiría a las autoridades futuras ir calibrando sus medidas en tanto mejore la información. Permitiría, además, perfeccionar el SIT vinculándolo a las características familiares. Al mismo tiempo podría ir evaluando alternativas que reduzcan el grado de asistencialismo y que permitan el monitoreo y optimización del mecanismo en su conjunto.
- 4.1.9. Existen tres componentes relacionados a la gradualidad. Primero, los beneficios pueden seguir cierta gradualidad. Segundo, dado los beneficios, se puede optar por dar cierta gradualidad en los grupos objetivos a atender. Tercero, una combinación de los anteriores.

4.2. Planteamiento de la propuesta:

4.2.1. Esta propuesta consta de dos partes. Un subsidio al trabajo y una transferencia focalizada en niños.

4.2.2. Subsidio al ingreso del trabajo de los pobres y vulnerables.

4.2.2.1. Un subsidio al ingreso del trabajo de los pobres es un instrumento que logra objetivos importantes: (i) suplementa el ingreso de los pobres, (ii) incentiva el trabajo, particularmente de segundos perceptores de ingreso del hogar, (iii) al hacerlo aumenta el ingreso familiar, (iv) induce a la formalización. Todo ello permite que la gente salga de la pobreza dejando de lado el concepto asistencialista, con lo que la salida de esa condición es más permanente y estructural. Sin embargo, este componente exhibe una serie de limitaciones de implementación e incertidumbre.

4.2.2.2. El grupo con mayores problemas de participación, tanto en nivel como en tendencia es aquel formado por los hogares de los deciles 1 y 2. Los hogares serán ordenados por la Ficha de Protección Social. Dado el diagnóstico previo, esta propuesta sugiere que los primeros beneficiarios de una política de este tipo sean padres, madres y jóvenes que coticen.

4.2.2.3. Se propone que el subsidio al ingreso laboral sea de 30% con un máximo de ingreso de 7,5 UF mensuales. Luego, este 30% declina gradualmente hasta cero al alcanzarse un ingreso de 15 UF mensuales. Estas cifras debieran ser reajustadas de acuerdo a IPC y la discusión respecto a sus niveles debe ser tarea del consejo técnico que más adelante se señala.

4.2.2.4. Con el objeto de estimular el empleo se propone distribuir el subsidio al trabajo entre la oferta y demanda. Los trabajadores obtendrían dos tercios de este beneficio, mientras que un tercio sería asignado a los empleadores. Esto significa que cuando la tasa de subsidio es 30%, un 20% correspondería al trabajador y 10% al empleador. (ver sección 4.3.1.1.)

4.2.2.5. El subsidio al trabajo debe combinarse con otras propuestas de este Consejo: capacitación, intermediación, formalización, etc.

4.2.3. Transferencia a los más pobres/indigentes

4.2.3.1. Transferencia focalizada cuyo objetivo sea orientarse directamente en los hogares chilenos pertenecientes a los deciles 1 y 2. Los hogares serán ordenados por la Ficha de Protección Social.²

4.2.3.2. Monto: 0,5 UF por niño al mes.

² Se propone la Ficha de Protección Social por ser el instrumento de focalización vigente en el país. Más adelante se discute respecto a la necesidad de contar con mejor información respecto a los ingresos de los hogares. Adicionalmente, también es deseable para una mejor asignación de beneficios una mayor frecuencia de dicha información.

- 4.2.3.3. Los grupos objetivos (deciles 1 y 2), así como el monto de la transferencia permiten simular una situación inicial de la propuesta.
- 4.2.3.4. Esta propuesta sugiere el mecanismo de la "transferencia" previamente descrita. Para su distribución en los grupos objetivos se pueden utilizar esquemas vigentes (SUF, Bono Chile Solidario); estas alternativas tienen la ventaja de aprovechar estructuras ya instaladas. La falta de información respecto a la evaluación y operacionalización de estas alternativas, limita su recomendación.
- 4.2.3.5. La implementación de la misma y su gradualidad se discuten a continuación.
- 4.2.3.6. Con el objeto de no generar dependencia y efectos nocivos en los incentivos relacionados al mercado del trabajo, debe existir una regla de retiro del beneficio. Este retiro debe ser gradual para permitir los ajustes necesarios en el comportamiento de las personas y hogares. Para ello, existen varias opciones de retiro gradual. A continuación se señalan cuatro alternativas las cuales deben ser evaluadas por el implementador del sistema considerando la factibilidad operacional de las mismas.
- Transferencia se retira gradualmente en el tiempo. Una vez que se entregue la transferencia se anuncia que ésta se retirará a cierta tasa a través del tiempo. Esta gradualidad permite a las familias planificar su transición de ingresos y reduce el grado de asistencialismo del programa. Un esquema actual que utiliza esta estrategia es Chile Solidario. Una alternativa es utilizar este mismo mecanismo y estructura operacional.
 - Transferencia se retira gradualmente con el ingreso per cápita del hogar. Una vez que se entregue la transferencia se anuncia que ésta se retirará a cierta tasa a medida que el ingreso per cápita del hogar aumente. Esta gradualidad permite a las familias planificar su transición de ingresos y reduce el grado de asistencialismo del programa. Un esquema de este tipo requiere contar con información respecto al ingreso per cápita del hogar. Esta información no está disponible hoy³.
 - Transferencia se retira una vez que los hijos cumplen cierta edad (por ejemplo, 15 años). Esta gradualidad permite a las familias planificar su transición de ingresos y reduce el grado de asistencialismo del programa. Un esquema actual que utiliza una estrategia similar es Subsidio Único Familiar. Una alternativa

³ Utilizando información de AFP, SII, FPS y Registro Civil es posible imaginar un sistema de información que dé cuenta de los ingresos de las familias. Esta estrategia y su operacionalización debe ser examinada por el implementador de política pública.

entonces es utilizar este mismo mecanismo y estructura operacional.

- La transferencia se asigna y se retira una vez transcurrido un plazo razonable. Por ejemplo, tres años.

Sin embargo, en cualquier esquema no resulta aconsejable retirar el 100% de los beneficios al salir de los dos primeros deciles. Por lo cual es necesario diseñar una transición más gradual desde 100% de los beneficios a 0%.

4.3. Implementación, Fiscalización y Problemas:

4.3.1. Respecto a la transferencia se identifican los siguientes elementos a considerar:

4.3.2. Entendemos la importancia de tener un instrumento que se focalice en los más pobres que pueden enfrentar grandes dificultades para acceder a un empleo formal. El monto de la transferencia es aquel que reduce de manera significativa la pobreza e indigencia.

4.3.3. Se deben definir condiciones a esta transferencia. Las condiciones incluyen: asistencia escolar, vacunas al día, integrantes de la familia en edad de trabajar que buscan empleo activamente.

4.3.4. Respecto al subsidio al trabajo se identifican los siguientes elementos a considerar:

4.3.5. Se requiere que el trámite de la formalización sea expedito. Se sugiere que si un individuo cotiza sea declarado formal. Luego si cumple con los requisitos de pobreza que contempla el programa y está cotizando, recibe el subsidio.

4.3.6. Es importante señalar que a pesar de que una medida de este tipo se orienta a fomentar empleo y formalización de los grupos que se incluyan en la propuesta, en la medida de que estos grupos no pertenezcan a las familias más pobres de la sociedad, sus efectos en términos de reducir la indigencia o pobreza serán menores. Sin embargo, bajo el supuesto que se agrega un segundo perceptor de ingresos en el hogar o que se mejoran los niveles de ingreso de aquellos individuos vulnerables de caer en pobreza, se asegura que este tipo de medida contribuya a una mayor equidad.

4.3.7. ¿Cómo se administra y paga el incentivo? Para pagar el subsidio existen varias formas, una cuenta 3 de las AFP o una cuenta RUT. La segunda forma tiene la ventaja que fomenta la bancarización de las familias. El Estado debería licitar la administración de este servicio.

4.3.8. El tener dos instrumentos distintos para atacar un problema específico, en este caso la falta de ingresos, usualmente genera problemas de compatibilidad entre ambos y ésta no es la excepción.

- Así, por ejemplo, una transferencia muy baja puede ser insuficiente, una muy alta puede ser inequitativa y aumenta el riesgo de trampa de pobreza al llevar a que algunos hogares excedan en ingresos a los de hogares que no reciben beneficios del sistema sino sólo de su esfuerzo.
- 4.3.9. Un subsidio al ingreso puede generar inconsistencias con un salario mínimo, especialmente si el mínimo es relativamente alto (mayor que aquel precio del trabajo que equilibra oferta y demanda). Un modo de enfrentar el problema consiste en asignar parte del subsidio al trabajo a la demanda, y no sólo a la oferta. Es decir, que parte del subsidio lo reciba directamente el empleado y parte el empleador, de modo de aumentar el efecto virtuoso del subsidio en el empleo. El esquema aquí sugerido asigna los beneficios del subsidio al empleo entre los trabajadores y el empleador. En suma, un subsidio al ingreso como el aquí descrito incentiva la participación en el mercado laboral, y además incentiva la creación de los empleos que ellos van a ocupar.
- 4.3.10. Esta división del SIT entre trabajador y empleador es especialmente útil para aquellos trabajadores que ganan un salario en torno al salario mínimo. Sin embargo, esta división del SIT tiene menos sentido para aquellas personas que ganan por sobre el salario mínimo. El consejo técnico que acompañe esta propuesta deberá evaluar y ajustar esta medida.
- 4.3.11. Cambiar nuestra institucionalidad para que esto funcione. Por ejemplo, se requeriría modificar el sistema tributario desde una modalidad individual (actualmente vigente) a un sistema de declaración familiar. Además, inducir a todas las personas que declaren sus ingresos, aun cuando estos sean bajos, permite avanzar hacia esquemas más innovadores y facilita la implementación del SIL.
- 4.3.12. Por otra parte, para aplicar una política social a los más pobres necesitamos un sistema que mida la indigencia/pobreza con más certeza y con más frecuencia.

5. Resultados Esperados:

- 5.1. Una propuesta como la descrita en régimen tendría importantes efectos esperados.
- 5.2. Distintas simulaciones muestran que, de estar actualmente vigente, el esquema propuesto haría que la pobreza alcanzara un dígito en lugar del 13,7 por ciento vigente en la última medición Casen.
- 5.3. Así, con este esquema funcionando en 2006 hubiese habido entre 500 y 700 mil personas menos en condición de pobreza.
- 5.4. A modo de ejemplo se ilustran las situaciones de las siguientes familias tipo antes y después de la implementación del esquema sugerido:

Caso 1.- Una familia de 4 personas, padre, madre y dos hijos menores de 15 años, en que sólo el padre trabaja, y gana el salario mínimo (\$144.000 mensuales, remuneración bruta) que, por consiguiente, sería equivalente al ingreso familiar bruto podría ver modificada sustancialmente sus ingresos. Sólo a modo de ejemplo se ilustran dos escenarios

Escenario 1A.- El padre recibe el subsidio por los ingresos del trabajo y la madre la transferencia por ambos hijos. Los ingresos brutos de la familia subirían a \$192.800 mensuales.

Escenario 1B.- Al caso anterior se suma la incorporación de la madre al mercado laboral por medio tiempo ganando el 50% del salario mínimo. La aplicación de los dos componentes de la propuesta implicaría que esta familia quedaría ahora con un ingreso familiar bruto de \$279.200 mensuales (Respecto del caso base el aumento de \$135.200 se descompone en \$72.000 de nuevos ingresos laborales, \$43.200 de subsidio a los ingresos del trabajo y \$20.000 por transferencias).

Caso 2.- Una familia de 4 personas, padre, madre y dos hijos menores de 15 años, en que sólo el padre trabaja, y gana \$200.000 mensuales (remuneración bruta).

Escenario 2A.- Aplicación de los dos componentes de la propuesta implicaría que esta familia quedaría con una remuneración bruta de \$240.000 mensuales.

Escenario 2B.- Supongamos ahora que la madre decide incorporarse al mercado laboral medio tiempo ganando el 50% del salario mínimo. La aplicación de los dos componentes de la propuesta implicaría que esta familia quedaría ahora con un ingreso familiar total de \$326.400 mensuales.

6. Comentarios Finales:

- 6.1. Los problemas de implementación de una propuesta de este tipo recomienda una puesta en marcha paulatina. Se recomienda además que el proceso de implementación sea cuidadosamente acompañado por un comité técnico que vaya sugiriendo ajustes al esquema en función a los resultados observados.
- 6.2. Una focalización por deciles de ingreso (del SIT y transferencias) genera ciertos problemas de implementación. Un hogar puede ser clasificado en cierto grupo, y una vez que participe en estos beneficios, y producto de los mismos, puede cambiar de grupo (ejemplo pasar del decil 1 al 2 o del 2 al 3). Esto podría ser interpretado como una pérdida de beneficios. Esto requiere ser ajustado en la propuesta. Para ello se requiere monitorear la puesta en marcha y mejorar la información y periodicidad de los ingresos de los individuos y hogares.
- 6.3. Se debe poner particular atención al diseño de retiro de beneficios.

- 6.4. Una implementación gradual permitiría ir ajustando el mecanismo, beneficiarios y montos. Además otorga grados de libertad al ejecutor de la política.
- 6.5. Es importante destacar que el Consejo está consciente que la mezcla de estos dos tipos de instrumentos no está exenta de problemas. Es por ello que es importante que la combinación propuesta minimice las ineficiencias, los problemas de implementaciones o incompatibilidades que se puedan generar. También se debe destacar que no existe el "programa perfecto", esto es un programa de suplementos de ingreso y transferencia que no tenga algún problema de incentivo o ineficiencia. Se estima que la propuesta aquí planteada es superior a otras que se basan sólo en transferencias u otras que se basan sólo en un subsidio al trabajo.
- 6.6. El Consejo propone que la implementación de esta propuesta por la incertidumbre que genera su implementación y los problemas mencionados vaya acompañado hasta su consolidación por un pequeño consejo técnico que recomiende a la autoridad los ajustes que sean necesarios para asegurar que la propuesta satisfaga plenamente los objetivos para los cuales fue diseñada. Este apoyo técnico debiera estar integrado fundamentalmente por académicos de universidades nacionales con especialización en materias de pobreza y política social.

1.2. Pobreza Dura y Daño Social

El Consejo ha coincidido en que existen segmentos de la sociedad y territorios (urbanos y rurales) donde la condición de pobreza y marginación ha llegado hasta un punto tal que hace difícil que políticas sociales de aplicabilidad general sean efectivas. Por ello, se propone una política de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que se han especializado en la intervención de estos segmentos. Esta consiste en aportes públicos que complementen donaciones privadas. Ello, sujeto a un sistema de fiscalización y certificación, de modo que cada peso donado privadamente sea complementado por un peso público. Al mismo tiempo se sugiere el establecimiento de una estrategia de intervención territorial en política social. Se propone, asimismo, una reforma al sistema de medición de pobreza y vulnerabilidad. Ello, con el objeto de incrementar la efectividad de la política social y los grados de consenso sobre la medida de pobreza.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. Para apoyar a los segmentos de la población en pobreza dura y daño social severo, se propone la implementación de un sistema de aportes fiscales para complementar los aportes privados a las instituciones de la sociedad civil que trabajan en ámbitos de población críticamente vulnerable. (Sistema tipo fondo de cofinanciamiento o "matching funds", bajo la modalidad de 1+ 1).
- 1.2. Aplicar y evaluar -a partir de proyectos piloto- una estrategia local para superar las condiciones de pobreza de poblaciones que viven en territorios o espacios muy vulnerables, por condiciones sociales especialmente desfavorables o actividad económica deprimida.
- 1.3. La revisión y actualización del actual sistema oficial de medición de pobreza e indigencia. Se estima que para el análisis y la determinación del nuevo sistema integral de indicadores sociales a utilizar oficialmente en el futuro sería conveniente convocar un Comité País que asegure capacidad técnica y consenso político transversal. Es importante destacar el trabajo que ya está realizando en esta materia MIDEPLAN y los profesionales convocados para este propósito, el que sin duda será un gran aporte para el objetivo planteado.

2. Elementos Destacados de Diagnóstico:

- 2.1. Definimos como personas que viven en situación de pobreza aquellas que no están en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas y que viven en un estado que limita el desarrollo de sus capacidades humanas.
 - 2.1.1. Es así como podemos definir a los más pobres entre los pobres o pobreza dura como aquellas personas "que la sociedad excluye, privándolas de las herramientas sociales, económicas y políticas necesarias para una vida digna y el pleno ejercicio de sus derechos". La tarea de las políticas sociales es alcanzar y apoyar a quienes no cuentan con un mínimo de recursos como para participar adecuadamente en la vida social y acceder a derechos (concepto de pobreza relativa).
 - 2.1.2. Adicionalmente hay que tener en cuenta a los individuos y familias en los cuales se verifican situaciones que hacen menos probable revertir la exclusión (el daño social), o que acentúan las posibilidades de que ésta se produzca (riesgos o vulnerabilidad).
 - 2.1.3. La vulnerabilidad social puede ser entendida como el grado de exposición o indefensión de los individuos y hogares ante choques económicos o de otro tipo, lo cual resulta de un déficit en sus

- capacidades de afrontamiento (falta de redes familiares y de capital social, carencia de activos, etc.).
- 2.1.4. En cuanto a las poblaciones en situación de daño social, éstas pueden ser definidas como categorías o grupos sociales afectadas por impedimentos o deterioros de distinto tipo (por ej., discapacidades, adicciones, enfermedades crónicas, etc.) que se constituyen en obstáculos para su integración social, ya sea por discriminación (prejuicio, estigma) y/o por los efectos psicológicos del daño social (baja autoestima, desesperanza, etc.) por lo que requieren de una atención especial.
- 2.1.5. Es necesario tener en cuenta que las categorías de exclusión, vulnerabilidad y personas con daño social no son mutuamente excluyentes.
- 2.2. La medición de pobreza es uno de los indicadores más difundidos para evaluar el desarrollo social alcanzado por países y regiones en el mundo. Entre sus principales aportes se encuentra: hacer visible y dimensionar al segmento de la población que no puede satisfacer sus necesidades básicas y lograr un desarrollo humano sustentable, permite diagnosticar mejor para diseñar políticas y programas públicos que promuevan estrategias integrales de apoyo, desarrollo y superación y facilita conocer la eficacia de las políticas económicas y sociales a través de la evaluación periódica de los niveles de pobreza.
- 2.3. Existen muchas maneras de medir pobreza, en Chile lo hacemos comparando el ingreso per cápita de los hogares (CASEN) con un ingreso mínimo esperado denominado línea de pobreza (LP). El actual sistema de medición de pobreza e indigencia utiliza la canasta CSNB elaborada por CEPAL el año 1990, basada en la encuesta de presupuesto familiar del año 1987 con información sobre patrones de consumo de la época, y se adoptó oficialmente como estrategia de medición por el primer gobierno de la Concertación.
- 2.4. En nuestra opinión, existe consenso nacional sobre la necesidad de contar con estrategias y metodologías oficiales para medir pobreza e indigencia como también sobre la tendencia positiva que ha tenido la pobreza absoluta en las últimas décadas en nuestro país. Sin embargo en los últimos años han aumentado las opiniones discrepantes en cuanto a la validez de la actual metodología oficial; se cuestiona por ejemplo la no actualización de los patrones de consumo, el no incorporar en el sistema mejoras metodológicas que ya han sido implementadas en otros países y el no complementar el diagnóstico con mediciones sistemáticas oficiales de pobreza relativa.

2.5. Hay diversos segmentos de la población en los cuales la pobreza ha disminuido menos como en los grupos de alta vulnerabilidad o con daño social, grupos tales como adultos mayores no valientes, mujeres jefas de hogar desempleadas, adultos y niños discapacitados físicos y mentales, adultos y niños de la calle, mujeres y niños víctimas de violencia intrafamiliar, jóvenes desafiados socialmente (no estudian ni trabajan), población indígena rural, inmigrantes, entre otros.

2.5.1. Estos segmentos de la población, para poder acceder a una vida mejor, necesitan de políticas y programas sociales especiales y adicionales a los orientados transversalmente a todas las personas que viven en condiciones de pobreza y/ indigencia.

3. Objetivos de la Propuesta:

3.1. Reconocemos los logros que hemos alcanzado como país en las últimas décadas para superar la pobreza, y es por ello que podemos aspirar a seguir avanzando en forma exitosa en el objetivo de superar la pobreza y mejorar la equidad. En el siglo XXI tenemos un país diferente, el Consejo piensa que podemos ser más exigentes con las metas a plantearnos en materia de pobreza y equidad.

3.2. Este Consejo tiene la convicción que superar definitivamente la pobreza en Chile es un desafío de equidad, justicia e integración social y para ello es necesario que nuestras políticas y programas sociales estén basados en buenos diagnósticos y logren restituir los derechos sociales y económicos a las personas que viven en situación de pobreza disminuyendo así las brechas actualmente existentes, especialmente a aquellos con daño social severo.

3.3. Con estos objetivos presentamos tres propuestas concretas tendientes a mejorar el diagnóstico y a apoyar a grupos con daño social severo.

3.4. Las dos primeras propuestas sugieren que hay que focalizar recursos y capacidad de gestión en segmentos de la población de alta vulnerabilidad y/o daño social a través de dos programas que buscan por una parte, potenciar el trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en áreas de alta vulnerabilidad como ampliación, complemento y profundización de la labor que hacen los actores y programas estatales, y por otra ofrecer una alternativa de proyectos territoriales para que comunidades con alta vulnerabilidad social puedan desarrollar capital social e implementar soluciones específicas a sus problemáticas locales.

3.5. La tercera propuesta estima que es importante que se revise y consensúe la estrategia y metodologías que nos permita medir y fijar como país, el mínimo de ingresos por debajo del cual ningún chileno debiera vivir,

porque de lo contrario se pone en riesgo la satisfacción de sus necesidades más básicas. Los indicadores sociales deben ser rigurosos evaluadores del desarrollo porque deben contribuir a la búsqueda de la equidad y la integración social.

4. Propuesta Detallada:

4.1. Propuesta Sistema de Cofinanciamiento - Protección Social para alta vulnerabilidad o daño social:

4.1.1. Para apoyar mejor a los segmentos de la población con alta vulnerabilidad y/o daño social severo, esta propuesta tiene como objetivo potenciar el trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en áreas de alta vulnerabilidad como ampliación, complemento y profundización de la labor que hacen los actores y programas estatales.

4.1.2. Se propone la implementación de un sistema de aportes fiscales para complementar los aportes privados a las instituciones de la sociedad civil que trabajan en ámbitos de población críticamente vulnerable (Sistema tipo fondo de cofinanciamiento o "matching funds", bajo la modalidad de 1+1, o alternativamente 1+n ($n>1$)), si el proyecto o programa atiende a grupos de personas con daño social que la autoridad defina como prioritarios en un período determinado.

4.1.3. Un sistema de cofinanciamiento que incentive y potencie a las OSC es de alta rentabilidad social para el país porque, por una parte complementa la labor del Estado a través de instituciones sin fines de lucro que trabajan en actividades de bien público y por otra, estimula el compromiso y aporte privado para superar la pobreza.

4.1.4. Adicionalmente, es importante destacar positivamente que las OSC proveen bienes y servicios distintos o complementarios a los del Estado, tienen mucha cercanía y conocimiento de las personas acogidas y sus derechos vulnerados, incorporan innovación y adaptabilidad a los modelos de intervención y están en condiciones de responder con sistemas de gestión y evaluación de resultados.

4.1.5. También se requiere reconocer, fortalecer y mejorar la institucionalidad que opera actualmente para estimular el compromiso y aporte privado en el interés público. En este sentido, esta propuesta potencia y complementa los objetivos de la Ley 19.885⁴ de beneficios tributarios, especialmente por la gran cantidad de donantes, en su mayoría personas naturales de ingresos medios, que no accederán nunca a dichos beneficios.

4.1.6. Las principales características de la propuesta son:

⁴ Con las modificaciones que se están tramitando en el parlamento.

- 4.1.6.1. Participantes: Proyectos o programas de Corporaciones o Fundaciones creadas bajo las normas del Título XXXIII Código Civil. (Instituciones sociales sin fines de lucro)
- 4.1.6.2. Los estatutos deben establecer como finalidad el prestar servicios a los siguientes grupos de personas: adultos mayores no valentes, mujeres jefas de hogar desempleadas, adultos con discapacidad físicas y mentales, niños con discapacidad físicas y mentales, adultos y niños de la calle, mujeres y niños víctimas de violencia intrafamiliar, jóvenes desafiados socialmente (no estudian ni trabajan), personas con consumo problemático de drogas y alcohol, población Indígena rural, inmigrantes.
- 4.1.6.3. Registro y acreditación de participantes: Las instituciones deberán estar incorporadas al Registro de instituciones con Fines Sociales (Ley 19.885) y acreditadas especialmente para este programa por entidades externas definidas por la autoridad para estos efectos. (Ej. Universidades)
- 4.1.6.4. Los proyectos o programas deberán ser revisados y aprobados según los criterios del Consejo del Fondo Mixto o por un estatuto definido con estos fines por la autoridad para las entidades acreditadas y validadas.
- 4.1.6.5. Habrá un monto máximo a financiar con aportes públicos cada 2 años. Los aportes serán renovables en el tiempo en la medida en que se mantengan los fines por los cuales fueron aprobados inicialmente, no existan problemas en su ejecución y se mantengan los aportes privados requeridos para el cofinanciamiento.
- 4.1.6.6. Cofinanciamiento: El Estado aportará un monto igual (1+1) o superior (1+n) al aporte o donación privada que la OSC logre canalizar para un determinado proyecto. Dicho monto podrá ser superior dependiendo del alcance del proyecto y la capacidad de gestión demostrada por la OSC solicitante. (En el caso que el aporte privado provenga de una donación acogida a las leyes de donaciones con crédito tributario, podría deducirse del aporte estatal a cofinanciar, el beneficio tributario ya utilizado por la donación respectiva).
- 4.1.6.7. Formalización del aporte: En el caso de aportes a través de leyes de donaciones, bastará con la formalidad que las OSC deben cumplir para tales efectos. En el caso de donaciones no acogidas a beneficios tributarios, se establecerá un contrato privado de donación en base a un formato preestablecido.

- 4.1.6.8. La administración del fondo y la operación de las asignaciones podrá estar a cargo del Consejo del Fondo Mixto Ley 19.885, u otra institución definida por el Estado para estos efectos.
- 4.1.6.9. Rendición de uso de recursos e informes de gestión: Las OSC deberán rendir el uso de los recursos al Consejo del Fondo Mixto o a quien la autoridad determine con una periodicidad mínima a definirse (semestral o anual). Adicionalmente las OSC beneficiadas deberán enviar un informe de gestión y avance del proyecto o programa de acuerdo a un formato preestablecido con igual periodicidad a la establecida para las rendiciones de fondos.
- 4.1.6.10. Fiscalización Complementaria: podrían establecerse como organismos fiscalizadores complementarios al Ministerio de Justicia, quien actualmente controla este tipo de instituciones, y el Servicio de Impuestos Internos.
- 4.2. Propuesta de Estrategia Territorial para apoyar comunidades con Pobreza Dura, Daño Social y Alta Vulnerabilidad:
- 4.2.1. Se propone aplicar y evaluar -a partir de proyectos pilotos- una estrategia para superar las condiciones de pobreza de poblaciones que viven en territorios o espacios muy vulnerables, por condiciones sociales especialmente desfavorables o actividad económica deprimida.
- 4.2.2. Se requieren acciones específicas en determinados territorios debido a la desigual distribución de la pobreza en el país⁵ y, en algunos casos, porque su superación debe ser enfrentada con una multiplicidad de medidas locales diferentes entre territorios.
- 4.2.2.1. Esta estrategia debe tener como características y objetivos; potenciar el capital social de las comunidades;⁶ generar alianzas entre el sector público y privado, y considerar como sujeto de la acción a una comunidad definida por la dinámica económica y social en un territorio determinado al margen de las divisiones administrativas.
- 4.2.3. Adicionalmente se deben complementar proyectos territoriales actuales que son exitosos, pero que tienen debilidades para superar la pobreza porque están dirigidos fundamentalmente a la población que puede insertarse en su lógica emprendedora.

⁵ En la R. Metropolitana hay un 8% de pobres y en otras áreas alcanzan hasta el 23%. En el caso de la indigencia, la situación es más desfavorable. En la Región Metropolitana reside un 3% de indigentes en tanto hay zonas en que llega al 18% e incluso al 22 %. En Anexo 1 ver, la incidencia de la pobreza en los territorios propuestos para realizar programas pilotos.

⁶ El fortalecimiento del capital social es la estrategia más exitosa para resolver los problemas de pobreza de una comunidad. Véase una buena síntesis en www.eumed.net/rev/oidles/02 y en www.worldbank.org/poverty/capital

- 4.2.4. Proponemos realizar el piloto en dos situaciones que requieren especial atención y que contamos con mayor conocimiento sobre ellos:
- 4.2.4.1. Territorios especialmente vulnerables por sus condiciones sociales: núcleos de población en grandes centros urbanos donde la pobreza y el aislamiento social conviven con una subcultura cuya nota dominante es la vinculación entre la droga, el alcoholismo, la delincuencia y grupos violentos que atemorizan a la población.⁷
 - 4.2.4.2. Territorios pobres vinculados con actividad económica deprimida: bolsones de pobreza, especialmente radicados en la población de centros urbanos menores, que viven de la actividad que genera una agricultura estancada o centros mineros o industriales que han paralizado sus faenas.⁸
- 4.2.5. El diseño institucional y operativo debe otorgar autoridad a los responsables de los proyectos y, a la vez, concertar voluntades públicas y privadas junto con lograr la participación de la comunidad, es por ello que proponemos:
- 4.2.5.1. Nombrar una Autoridad Territorial responsable. Se sugiere que sea dependiente de Servicio País, por su experiencia en la aplicación de este tipo de estrategia y por estar al margen de la línea de autoridad pública, evitando así competencia institucional y funcional.
 - 4.2.5.2. La Autoridad Territorial debe participar en el Consejo de Desarrollo Regional que corresponda.
 - 4.2.5.3. Crear un Consejo Territorial compuesto por los alcaldes involucrados, los representantes de organizaciones sociales y gremiales que trabajan en el área, universidades regionales y aquellas personas que tienen capacidad de acción vinculada con los intereses de la comunidad.
 - 4.2.5.4. Constituir un equipo de trabajo profesional financiados por el proyecto. Como parte de la alianza con Servicio País, éste podría destinar los profesionales que se requieran.
 - 4.2.5.5. Elaborar una estrategia de participación que potencie el capital social existente y convierta a la comunidad en el actor de su

⁷ Sugerencias: Población San Gregorio, de la comuna de La Granja, R. Metropolitana y Población La Tortuga de la comuna de Alto Hospicio, R. de Tarapacá.

⁸ Sugerencia: 1- Litoral Costero en Región de la Araucanía. Comprende Carahue, Puerto Saavedra y Teodoro Schmidt. 2- Anillo norponiente que circunda Chillán con altos porcentajes de población rural y pobreza concentrada en la población urbana (Quirihue, Coelemu, Ninhue, Treguaco y Portezuelo. Incluye Chillán para evaluar el aporte que puede hacer un centro urbano mayor) y 3- Lota y Coronel, focos urbanos con altos porcentajes de población pobre.

- propio desarrollo (diseño, ejecución y evaluación de las acciones realizadas).
- 4.2.5.6. Diseñar un sistema de participación que permita contar con las instituciones públicas y privadas que tienen presencia o capacidad de acción en la comunidad y genere una dinámica de alianzas con las mismas.
 - 4.2.5.7. Contar con un menú posible de acciones a ejecutar para poner a disposición de la comunidad de manera de estimular su creatividad. Por ejemplo, generar condiciones de conectividad en el territorio en cuestión.
 - 4.2.5.8. Crear un fondo concursable a cargo, por ejemplo, de Servicio País para cada territorio por un monto de \$100 millones anuales por comuna incluida en el territorio. Se solicitará al FNDR reservar otra suma igual para complementar estos recursos. Esta cifra es igual al monto promedio de las inversiones municipales con recursos propios (los externos equivalen a una cifra mayor) de las comunas más pobres. La dotación de recursos en cada territorio debe ser significativa de manera de generar un proceso de desarrollo autosostenido en cada territorio.
 - 4.2.5.9. Considerando los territorios ya sugeridos el monto total de esta propuesta es de \$1.300 millones anuales.
 - 4.2.5.10. Los proyectos piloto deben tener una duración mínima de cuatro años y al término de este período debe realizarse una evaluación general del programa.
- 4.2.6. Por último es importante destacar que este tipo de programas sociales vinculados a zonas de mayores niveles de pobreza e indigencia corren el riesgo de fomentar que las familias permanezcan en zonas de bajo desarrollo económico por la vía de mantener un cierto estándar de vida a través de subsidios, sin lograr necesariamente el desarrollo de alternativas productivas sustentables y dado el apoyo que se entrega se podría frenar su movilidad a zonas de mayor oportunidades. Para reducir este riesgo se propone que las propuestas sean evaluadas en base a si son o no sustentables en el mediano plazo. Con este objetivo su diseño deberá contener un calendario con etapas sucesivas de aportes y resultados, siendo los últimos condicionados parcial y progresivamente a los logros alcanzados. Para estos efectos, todo proyecto antes de ser aprobado, contará con el diseño de variables de seguimiento y de metas que permitan evaluar si los resultados alcanzados corresponden a los esperados.

4.3. Propuesta Metodología para medir Pobreza e Indigencia:

- 4.3.1. Estimamos que para el análisis y la determinación de la(s) actualización(es) y/o incorporación de la nueva(s) metodología(s) para los indicadores sociales que se utilizarán en el futuro, sería conveniente convocar un Comité País que asegure capacidad técnica y consenso político ojalá transversal. Adicionalmente es recomendable que dicho comité trabaje con asesoría de organismos internacionales con experiencia en esta materia, e incorpore el trabajo que ya está realizando en esta materia MIDEPLAN y los profesionales convocados para este propósito.
- 4.3.2. A continuación presentamos algunos conceptos y criterios generales que, en opinión del Consejo, deberían ser considerados por el comité de expertos en la(s) nueva(s) metodología(s) que se proponga implementar.
- 4.3.3. Criterios generales a considerar:
- 4.3.3.1. Dada la complejidad y multidimensionalidad de la pobreza, determinar un Sistema Integral de Indicadores Sociales, que incorpore el conjunto de indicadores necesarios para medir y diagnosticar los niveles, características y evolución de la pobreza en nuestro país.
- 4.3.3.2. Evaluar la conveniencia de complementar las mediciones de pobreza, que actualmente realizamos comparando el ingreso per cápita de los hogares con un ingreso mínimo esperado para satisfacer necesidades básicas, con mediciones sobre los beneficios en servicios y prestaciones entregados por el Estado en educación, salud y vivienda. En cuyo caso se deben incorporar también mediciones de las necesidades mínimas de los hogares en estas materias.
- 4.3.3.3. Actualmente no se miden los ingresos familiares equivalentes a dichos servicios como tampoco se cuantifican las eventuales brechas existentes en la satisfacción de estas necesidades sociales.
- 4.3.3.4. Determinación de una nueva Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (CSNB) actualizada de acuerdo a los patrones de consumo y necesidades actuales (tanto CBA como el factor no alimentario), para lo cual se recomienda utilizar la información proporcionada por la última encuesta nacional de presupuestos familiares (2006-2007).
- 4.3.3.5. Analizar la conveniencia de reemplazar el factor o coeficiente que determina el costo de los bienes y servicios básicos que satisfacen necesidades no alimentarias, por la determinación de una canasta de otros bienes y servicios (COBS) que incorpore por

ejemplo subcanastas tales como vestuario, vivienda, equipamiento para la vivienda, transporte, comunicaciones, etc. diferenciadas para el mundo rural y urbano.

- 4.3.3.6. Determinar y formalizar una metodología de actualizaciones periódicas del Sistema Integral de Indicadores Sociales.
- 4.3.3.7. Incluir en el sistema, indicadores complementarios de pobreza relativa tales como los de Movilidad (por ej. Encuestas Panel o una submuestra longitudinal de la Casen) y aquellos de vulnerabilidad social.
- 4.3.3.8. El sistema debe asegurar adicionalmente la comparabilidad entre series de tiempo y entre países. Debemos compatibilizar la validez de los nuevos indicadores con la comparabilidad de éstos, por ejemplo manteniendo los actuales indicadores en forma complementaria.

5. Resultados Esperados:

- 5.1. Esperamos que los programas de cofinanciamiento y de apoyo territorial tengan un impacto positivo-evaluable, en la superación de las condiciones de pobreza que permitan mejores condiciones de vida para los grupos de daño social y/o alta vulnerabilidad para los cuales han sido diseñados.
- 5.2. Esperamos, en un plazo razonable, contar con un nuevo sistema integral de indicadores sociales, que nos permita tener diagnósticos consensuados sobre niveles y características de la pobreza en Chile. Esperamos que nuestros indicadores sociales sean rigurosos evaluadores del desarrollo y que contribuyan a la búsqueda de la equidad y la integración social de las personas que viven en condiciones de pobreza e indigencia.

1.3. Metas, Umbrales, Garantías e Institucionalidad Social

El Consejo ha considerado necesario introducir cambios en la institucionalidad encargada de conducir la política social, de tal manera que exista una autoridad responsable que i) examine la consistencia y coherencia de las políticas existentes; ii) haga un seguimiento de su cumplimiento y iii) se responsabilice de la evaluación de sus resultados a través de un proceso de rendición de cuentas públicas. La propuesta sugiere algunas formas de fortalecer y focalizar la labor de Mideplan en la coordinación y rendición de cuentas de la política de desarrollo social del gobierno. Un grupo de consejeros ha coincidido en la necesidad de establecer objetivos sociales de largo plazo. Para este efecto se propone definir un conjunto de metas mensurables para la política social y se ha sugerido un plazo de 10 años para su cumplimiento. Este grupo estima que la autoridad social debe dar cuenta pública del progreso en el cumplimiento de estas metas. Este grupo estima además que es necesario adoptar un enfoque de logro de umbrales garantizados, como el que ya se encuentra implementado en el sistema de salud y se recomienda su extensión hacia otras áreas; estos umbrales debieran ser presupuestariamente sustentables. Otro grupo de consejeros está en desacuerdo con adoptar un enfoque de metas y umbrales garantizados.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. Establecer una autoridad social dedicada a la coordinación y evaluación de las políticas sociales. Dicha autoridad social debe hacerse responsable de examinar la consistencia y coherencia de la estructura de políticas sociales existente; hacer un seguimiento continuo del cumplimiento de la política social y que se responsabilice de la evaluación de los resultados de la política social a través de un proceso de rendición de cuentas públicas.
- 1.2. Se propone que la autoridad social sea un Ministerio de Planificación fortalecido y especializado con mayores capacidades de coordinación y la responsabilidad sobre la rendición de cuentas de la política de desarrollo social del gobierno.
- 1.3. Un grupo de consejeros ha recomendado la formulación de Metas de Equidad Social para Chile. Las condiciones de vida de los seres humanos y sus capacidades son de múltiples dimensiones. En Chile, hemos avanzado en ampliar las capacidades de los más pobres en términos de dar acceso a educación, salud, vivienda, trabajo y mayores ingresos. Sin embargo, aún falta un largo camino que avanzar en términos de equidad social: mejorando las condiciones de vida de los más pobres y vulnerables y avanzando en igualdad de oportunidades. Para esto, este grupo de consejeros ha considerado que es necesario definir metas país que aúnen y canalicen los esfuerzos y las energías de todos los actores sociales. Y puedan ser seguidas por la autoridad social para que la política pública se oriente hacia estos logros.
- 1.4. Este grupo además recomienda la adopción de la definición de Umbrales Garantizados para los derechos económicos y sociales como eje orientador de la política pública en el futuro. Por umbrales garantizados entendemos la definición de estándares mínimos que le aseguran a cada individuo de un grupo objetivo determinado en las áreas de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos. Las áreas propuestas para garantizar umbrales explican la formación y movilización de los activos de los hogares y son reconocidas como derechos económicos y sociales por nuestra legislación.
- 1.5. Otro grupo de consejeros está en desacuerdo con adoptar un enfoque de metas y umbrales garantizados.

2. Elementos Destacados del Diagnóstico:

- 2.1. Sobre las metas sociales:
 - 2.1.1. Una de las características institucionales internacionalmente más alabadas de nuestro país ha sido su capacidad de ordenar la política macroeconómica en torno a indicadores de mediano y largo plazo.

Chile tiene metas creíbles de inflación y de contabilidad fiscal. Gracias a esas metas la comunidad de políticas públicas puede monitorear la evolución de la política macroeconómica y discutir sobre ella. El Consejo considera que ha llegado la hora de extender este enfoque ordenador a la política social.

2.1.2. Mejorar las condiciones de vida de los más pobres y vulnerables requiere de esfuerzos por reducir aún más la pobreza, mejorar acceso al trabajo, capacitación, terminar con el trabajo infantil, mejorar la calidad de los servicios públicos de salud y educación, hacer esfuerzos por mayor integración social, entre otros avances en capacidades sociales.

2.1.3. Un acuerdo básico que podría tener nuestro país es que independiente de las circunstancias todos los individuos tengan las mismas oportunidades en la vida. Esto último también puede ser entendido como “nivelar el campo de juego”: todos nacemos bajo diversas circunstancias, por ende se deben nivelar las oportunidades para que los resultados del juego sean justos.

2.1.4. Los ingresos laborales de un individuo son resultado de un proceso combinado de circunstancias y oportunidades. Parte de estos resultados se deben a circunstancias no escogidas por el individuo y otra parte depende de sus propias decisiones y esfuerzo. En general, los niños no escogen sus circunstancias, y por ende es en esas etapas del desarrollo humano donde se puede igualar oportunidades básicas con mayor efectividad.

2.1.5. Las áreas en las cuales se necesita hacer mayores esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de los más pobres y vulnerables y avanzar en igualdad de oportunidades son: educación, salud, lugares de vida (vivienda y barrios), trabajo e ingresos. Estas áreas representan los recursos de los cuales dispone un niño o un joven para enfrentar el competitivo ambiente de una economía moderna.

2.2. Sobre las garantías sociales:

2.2.1. Nuestra Carta Fundamental, en su artículo 19, establece los derechos fundamentales y garantías constitucionales, entre los cuales se reconocen ciertas dimensiones acotadas relativas al derecho a la Salud, a la Enseñanza, al Trabajo. Además, el art. 5, inc. 2º, CPR dispone –tras la reforma constitucional aprobada por la Ley N° 18.825 (D.O. 17.08.1989)- que los órganos del Estado deben respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana garantizados por la Constitución –y aquí está lo importante para nuestros efectos- “...así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”. Esta última oración

permite que el Derecho internacional de los Derechos Humanos se integre a la Constitución chilena. En el caso del acceso a la vivienda, abre paso a una serie de instrumentos internacionales ratificados por Chile que lo reconocen, entre los que destaca por sobre todos el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (19.12.1966).

2.2.2. El diagnóstico presentado al Consejo, y elaborado por la Fundación para la Superación de la Pobreza, da cuenta de que la mayoría de los derechos económicos y sociales no cuentan con una garantía que asegure que la población pueda ejercerlos en plenitud. Hacerlo requiere definir con exactitud el ámbito que se garantiza y a quién se le hace, como también qué ocurre si la garantía no se hace efectiva. La propuesta de umbrales garantizados busca suplir, gradualmente, estas deficiencias para que la población pueda hacer efectivos sus derechos.

2.2.3. La evidencia internacional da múltiples ejemplos de países que han declarado derechos garantizados para su población que con posterioridad no han podido ser cumplidos. En ocasiones las garantías no se cumplen por haber sido establecidos en marcos presupuestarios que no son creíbles. En otras ocasiones las garantías no se cumplen por haber sido establecidas sin un acuerdo político lo suficientemente transversal y sostenible.

2.3. Sobre la coordinación de las políticas sociales:

2.3.1. El Consejo estima que se requiere una rectificación significativa en la coordinación de la política social. Esta recomendación se sustenta en la información provista por distintos actores participantes en las audiencias y otras instancias de diálogo.

2.3.2. Para avanzar hacia una mayor coordinación de la política social se requerirá de ciertos ajustes en la institucionalidad social vigente. En particular, se requiere contar con alguna entidad que se haga efectivamente responsable de coordinar los programas y proyectos sociales, cuya ejecución actual recae en diversos ministerios, instituciones autónomas, gobiernos regionales o locales. Este conjunto de políticas sectoriales no siempre involucra una coordinación adecuada. Esto queda en evidencia al conocer el catastro de políticas sociales.

2.3.3. Hay varias razones que justifican un refuerzo de la coordinación de políticas sociales:

2.3.3.1. El 70% del Presupuesto de la Nación es gasto social. Mucho de este gasto tiene, a la vez, otros objetivos (como desarrollo productivo, urbano o rural).

- 2.3.3.2. La visión que tiene el país, incluido el gobierno, es sectorializada y no consolidada de la política social, lo que reduce la sinergia de las diferentes políticas.
- 2.3.3.3. El presupuesto anual es formulado, discutido y ejecutado sectorialmente, lo que no permite tener una visión integrada de las actividades de desarrollo social. Es efectivo que teóricamente esto se podría hacer actualmente, pero no hay ninguna autoridad encargada de hacerlo.
- 2.3.4. La dispersión de las instituciones encargadas de la formulación y ejecución de las políticas sociales sectoriales implica: escasa coordinación existente entre ellas; gran variedad de programas y proyectos que se han desarrollado para enfrentar la pobreza y la brecha distributiva; creciente descentralización y la consecuente mayor responsabilidad asumida por los gobiernos regionales y locales en la formulación y ejecución de las políticas sociales (por ej. la atención primaria de la salud y el sistema escolar); progresiva participación de agentes privados en la solución de problemas sociales; creación de instituciones encargadas de atender a grupos más vulnerables o discriminados como la mujer, los jóvenes, las etnias, los discapacitados, los adultos mayores.
- 2.3.5. En breve, todo lo anterior constituye motivos de justificada preocupación respecto a la coordinación que debe existir entre las políticas y programas de esta institucionalidad dispersa. El diseño de macro-objetivos sociales y a partir de ellos estructurar los programas dispersos, con la debida definición de objetivos, cómo ellos aportan a los macro-objetivos y la medición de los resultados, contribuirían a una mejor eficiencia de las políticas sociales.

3. Objetivos de la Propuesta:

- 3.1. Canalizar los esfuerzos tanto humanos como económicos de todos los actores sociales en el cumplimiento de metas visibles y verificables por la comunidad pública. Canalizar, por ende, los objetivos de la política social para que puedan ser implementados por la autoridad social y evaluados por la sociedad civil.
- 3.2. Resguardar un nivel básico de seguridad que la sociedad le brinda a la población para que sus derechos económicos y sociales puedan ser ejercidos, al menos parcialmente. Así, se pretende asegurar, a todos los ciudadanos, un piso de bienestar mínimo y de oportunidades básicas para su desarrollo y potenciación como seres humanos.

- 3.3. Dar cuenta del carácter multidimensional del esfuerzo por incrementar los activos de las personas y hogares y, por ello, existir en las áreas de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos.
- 3.4. Otorgar un contenido mínimo y más concreto a los derechos económicos y sociales y permitir satisfacerlos gradualmente.
- 3.5. Al convenirse la magnitud del umbral y el financiamiento de la política pública, ayudar a establecer prioridades para el gasto social.
- 3.6. Disminuir la discrecionalidad administrativa preservando las prioridades sociales convenidas.
- 3.7. Empoderar a los ciudadanos y beneficiarios de la política pública al definir con claridad los bienes o servicios a los que tienen derechos y sus condiciones.
- 3.8. Facilitar el control social y la rendición de cuentas; por lo tanto la eficiencia, transparencia y probidad de la política pública.
- 3.9. Mejorar la gestión coordinada de las políticas sociales y la administración del sistema de protección social.
- 3.10. Incrementar los niveles de transparencia y de rendición de cuentas de las políticas públicas.

4. Propuesta Detallada:

- 4.1. Un grupo de consejeros recomienda la adopción de Metas de Equidad Social
 - 4.1.1. Las Metas de Equidad Social deberán ser un conjunto de indicadores que sirvan como eje ordenador de los esfuerzos de la política social. Dichos indicadores deben ser medidas verificables sobre indicadores comunicables y transparentes que estén establecidos en plazos claros y razonables.
 - 4.1.2. El modelo a seguir es el de las Metas del Milenio de Naciones Unidas, un conjunto de metas que fueron adoptadas en el año 2000 por 189 líderes mundiales con el objeto de establecer un eje ordenador de los esfuerzos globales de política social. Uno de los motivos de mayor orgullo para nuestra política social es que Chile es de los pocos países que ya ha cumplido las Metas del Milenio. Por ello se hace necesario que el país se establezca nuevas y más ambiciosas metas de desarrollo social que muestren el tránsito desde una política focalizada en la reducción de pobreza hacia una de generación de mayor equidad.
 - 4.1.3. Se sugiere un horizonte de 10 años para las metas de equidad social y se sugiere que ellas sean propuestas por el Ejecutivo y aprobadas por el parlamento de modo que se conviertan en objetivos de Estado consensuados a través del espectro político que trasciendan los períodos electorales. Esto obligará a la comunidad de políticas

públicas a una sana discusión sobre el equilibrio entre lo deseable y lo posible en cuanto a logro de objetivos sociales que terminará con la adopción de metas balanceadas, demandantes y realistas.

4.1.4. Se sugiere que las metas sean indicadores de resultados. Se sugieren las áreas temáticas en que a juicio del Consejo debieran existir metas y se mencionan algunos indicadores que podrían servir para ello para efectos de ejemplo. De todos modos es perfectamente posible que existan otros indicadores (por ejemplo de los que aún no se disponen) que reflejen de mejor manera los objetivos deseables de la política social. Las seis áreas que se sugieren se relacionan directamente con los objetivos que le fueron colocados a este Consejo: superación de la pobreza; incrementos sostenibles en la equidad; incrementos en la cantidad y calidad del trabajo; y mejorías en la competitividad.

4.1.4.1. En el área de educación se sugiere el siguiente tipo de indicadores: incrementos en los índices de aprendizaje en lectura y matemáticas entre grupos socioeconómicos medios y bajos; disminuciones en el porcentaje de profesores en niveles básicos e insatisfactorio; incrementos en los niveles de lectura de los estratos medios y bajos; reducción en la deserción escolar; incremento en la entrada a la educación superior entre estratos socioeconómicos bajos; cobertura en salas cunas y jardines; incrementos en el acceso a computadores y banda ancha para niños; incrementos en los indicadores de alfabetismo funcional adulto.

4.1.4.2. En el área de salud se sugiere el siguiente tipo de indicadores: reducción en los porcentajes de obesidad infantil; incrementos en el acceso a atención de salud preventiva y primaria entre los estratos socioeconómicos más bajos; incrementos en los indicadores de actividad física entre la población adulta; mejorías en los indicadores de salud mental; reducción en la incidencia del alcoholismo, tabaquismo y consumo de droga; reducción en los tiempos de espera del sistema de salud.

4.1.4.3. En el área de hábitat se sugiere el siguiente tipo de indicadores: reducciones en los índices de hacinamiento; incrementos en el metraje de vivienda social por persona; reducciones en los índices de allegamiento; incrementos la disponibilidad de áreas verdes e infraestructura deportiva entre los estratos bajos; caídas en los indicadores de victimización de delitos; caídas en los tiempos de transporte en los estratos económicos bajos; caídas en los indicadores de contaminación ambiental y auditiva.

4.1.4.4. En el área de trabajo se sugiere el siguiente tipo de indicadores: incrementos en la participación laboral masculina y femenina;

- incrementos en la formalización laboral; reducciones en las tasas de desempleo promedio juvenil y entre los estratos más bajos.
- 4.1.4.5. En el área de equidad se sugiere el siguiente indicador: reducciones en la tasa de pobreza y erradicación de la indigencia; reducciones en el índice 20/20 que compara el ingreso medio del quintil superior e inferior tanto en ingresos autónomos como totales; reducción de brechas de ingreso entre géneros a trabajo comparable.
- 4.1.4.6. En el área de competitividad se sugieren el siguiente tipo de indicadores: incrementos en el porcentaje de graduados y postgraduados de carreras científicas y técnicas; incrementos en el número de patentes per cápita; incrementos en las tasas de inversión en innovación en el sector privado; incrementos en los indicadores de productividad del trabajo de sectores e ingresos bajos y medios.
- 4.2. Un grupo de consejeros recomienda la adopción de un enfoque de Umbrales Garantizados:
- 4.2.1. Esta propuesta no busca definir qué, ni cuándo se deben establecer umbrales garantizados; sino más bien cómo estos se deben constituir en un criterio orientador de la política pública. Para establecer garantías sobre umbrales se deben cumplir con tres condiciones:
- 4.2.2. La primera condición es establecer con claridad qué y cómo se garantiza un umbral. Establecer umbrales garantizados requiere hacer explícito:
- 4.2.2.1. El ámbito en que se establece la garantía; por ejemplo el nivel educacional (básica, media, superior) o el objetivo de la prestación en salud (promoción, prevención, recuperación).
- 4.2.2.2. Una sub - garantía explícita para cada una de las condiciones que se ofrecen en las áreas de: acceso, protección financiera, permanencia, calidad, oportunidad, participación y actualización del umbral convenido.
- 4.2.2.3. El mecanismo que le permitirá al ciudadano reclamar el respeto de sus derechos. Este puede ser de carácter judicial, administrativo, instrumental o financiero.
- 4.2.3. La segunda condición para la política pública orientada a garantizar umbrales es velar por que sean sostenibles.
- 4.2.3.1. El objetivo es que una vez que el país coloca un umbral garantizado este sea un piso definitivo que solamente puede ser superado con mejorías.
- 4.2.3.2. Se debe aceptar que el logro de umbrales garantizados será progresivo en el tiempo de acuerdo a las posibilidades

- económicas del país y los acuerdos que establezcan sus ciudadanos.
- 4.2.3.3. Los umbrales garantizados suponen la existencia de deberes ciudadanos y, por ello, deben contar con reglas de acceso y permanencia para la población beneficiaria.
- 4.2.3.4. Es conveniente estipular condicionamiento al acceso a los programas donde la acción de las políticas públicas y la de las personas (beneficiarios) se refuerzan o determinan mutuamente.
- 4.2.3.5. Finalmente, los bienes o servicios requeridos para garantizar el umbral pueden ser provistos por el sector público o privado, pero cuentan con un financiamiento mayoritariamente fiscal. Para ello, evidentemente se requiere de financiamiento público responsable.
- 4.2.4. La tercera condición es velar por la actualización o extensión de los umbrales a ser garantizados.
- 4.2.4.1. La definición de umbrales garantizados es una práctica ya iniciada en Chile, como también su carácter progresivo de acuerdo a las posibilidades económicas del país. Buenos ejemplos de ello son el acceso garantizado a la educación escolar cuyo número de años garantizados ha crecido a lo largo del tiempo. Otro ejemplo es el Plan Auge que garantiza un paquete de prestaciones que también se ha extendido en el tiempo.
- 4.2.4.2. El Consejo sugiere extender esta práctica de definir umbrales garantizados a otros ámbitos de la política pública (e.g. vivienda, trabajo e ingresos) y a otras dimensiones de las políticas de salud y educación donde ya existen.
- 4.3. Autoridad Social:
- 4.3.1. Los ejes orientadores de una autoridad social debieran ser los siguientes:
- 4.3.1.1. Planificación. La autoridad coordinadora debe ser responsable de la presentación de un plan de trabajo a mediano y largo plazo que oriente el diseño de políticas públicas en materia social, elaborado en conjunto con los ministerios sectoriales.
- 4.3.1.2. Metas y Umbrales. Para aquellos consejeros que favorecen el enfoque de metas y umbrales, la autoridad coordinadora debe responder por el cumplimiento de metas. Adicionalmente la autoridad social debe velar por el cumplimiento de los umbrales garantizados. Esto implica incrementar su rol en la coordinación de los distintos sectores.
- 4.3.1.3. Rendición de cuentas. El contar con una autoridad coordinadora permitiría elevar la identificación de la responsabilidad técnica y política de la estrategia de

cumplimiento de metas y la preservación de los umbrales garantizados.

4.3.2. Un mecanismo que permitiría avanzar hacia una estrategia social coherente y de largo plazo sugiere una transformación sustancial de MIDEPLAN que refuerce sustantivamente su rol como ministerio coordinador en el área de políticas sociales. Esto es consistente con la sugerencia de no crear nuevos ministerios y de hacer más exigible la ejecución eficiente de las distintas políticas públicas.

4.3.3. La principal limitación para que tenga éxito una agencia coordinadora social es el poder que se le delega. En efecto, si bien se reconoce que se requiere una rectificación significativa en la coordinación de los distintos ministerios sectoriales, su ejecución no es de fácil implementación. Algunos mecanismos que facilitarían una mejor coordinación son:

4.3.3.1. La autoridad encargada de la coordinación social debe firmar, conjuntamente con los ministerios sociales, el Proyecto de Presupuesto que se envíe al Ministerio de Hacienda quien, en definitiva, fija el nivel del gasto. Sin embargo, la coordinadora social al definir la distribución de dicho gasto asume un rol mucho más protagónico en la coordinación de los distintos programas sociales.⁹

4.3.3.2. El desafío es que logre aportar a esa negociación con la capacidad técnica de la contraparte efectiva de cada ministerio del ámbito social y aportar desde la coordinación global al cumplimiento de los objetivos que le plantea cada programa.

4.3.3.3. La implementación de programas sociales propios de algún sector debe contar con la firma de la coordinadora social. Con ello, se asegura que los distintos programas sociales sean coherentes entre sí, se evita la duplicación y se facilita la consistencia con el plan de desarrollo propuesto. Adicionalmente, si se exige que cada programa cuente con elevados estándares de evaluación, tanto de procesos como de impacto, permitiría una mayor cooperación entre las distintas agencias públicas hacia un objetivo común.¹⁰

4.3.4. Funciones y organización sugeridas para la nueva institucionalidad:

4.3.4.1. El encargado de la coordinación tendría la responsabilidad, conjuntamente con el Comité Social de Ministros, de elaborar una estrategia multianual de desarrollo social, donde se establezcan políticas, se reconozcan brechas respecto de las metas, se

⁹ Uruguay, a través de su ministerio de Desarrollo Social opera bajo un esquema de este tipo.

¹⁰ Ad Melkert expuso en el Seminario Internacional Trabajo y Equidad que una estrategia de este tipo se usó en Holanda mientras fue Ministro de Desarrollo Social.

- verifiquen umbrales garantizados, se establezcan programas y proyectos, señalando los organismos nacionales, regionales y locales responsables de su ejecución.
- 4.3.4.2. El encargado de la coordinación deberá dar cuenta al Congreso cada año de la estrategia multianual, de su ejecución y resultados. Idealmente este reporte debe ser público, por ejemplo a través de un Informe de Política Social (IPOS) que sea difundido ampliamente para discusión pública.
- 4.3.4.3. El encargado de la coordinación tendría la responsabilidad, conjuntamente con el Comité Social de Ministros, de la elaboración de un Sistema de Información Presupuestaria Social Consolidado, lo que servirá para evaluar el cumplimiento anual de la estrategia en cuanto a las políticas, metas, programas y proyectos. Esto sin perjuicio, de la elaboración del presupuesto en la forma tradicional y de acuerdo con las instrucciones del Ministerio de Hacienda.
- 4.3.4.4. En el presupuesto consolidado se debería identificar a los responsables de la ejecución, sean nacionales, regionales o locales, con el propósito de permitir el seguimiento de la ejecución y su evaluación posterior, la cual de preferencia debería hacerse por organismos externos. Se debería identificar también a los organismos privados que reciben aporte fiscal para la formulación o ejecución de proyectos sociales. Sin embargo, sería conveniente mantener, en forma modificada, el sistema de autorización de inversiones y la evaluación posterior de las que tengan incidencia social.
- 4.3.4.5. Si MIDEPLAN fuera la institución elegida para realizar esta función coordinadora, su transformación requeriría, entre otras cosas especialmente, cesar sus funciones ejecutivas de programas y políticas sociales con el objeto de evitar conflictos de intereses, lo que implica cambiar la dependencia jerárquica de varias de sus unidades.
- 4.4. Un grupo de consejeros tiene reparos conceptuales respecto de la propuesta de enfoque de umbrales y garantías:
- 4.4.1. Este grupo de consejeros considera que el término "derecho" debe referirse a un bien que es universal, que puede ser alcanzado en todo tiempo y lugar y al margen de las circunstancias imperantes en un determinado momento, porque su garantía no depende de circunstancias variables. En este sentido consideran que hay una diferencia entre lo que puede ser un bien social deseable y un derecho. En el caso del establecimiento de derechos económicos es

evidente que su cumplimiento descansa en factores aleatorios imposibles de garantizar como, por ejemplo, un cierto nivel de crecimiento económico.

- 4.4.2. En una democracia donde es la soberanía popular, a través de sus representantes elegidos, la que establece las prioridades que en un determinado momento un Gobierno debe asumir no es posible que un grupo de "técnicos" establezca metas inamovibles, por nobles que ellas aparezcan, pues ellas, por definición, deben ser revisadas por cada gobierno al momento de elaborar su programa, de acuerdo a su propia visión del bien común y de los medios más idóneos para alcanzarlo.
- 4.4.3. Subyacente a esta propuesta de metas y derechos universales garantizados hay una premisa que no puede ser aceptada como autoevidente. En efecto, presume la existencia de una verdad axiomática (y la existencia de un acuerdo general en torno a ella) respecto a los fines económicos y sociales y a los medios para alcanzarlos, la cual no es posible establecer. En otras palabras, la propuesta presume que es por medio de la extensión de la acción del Estado, a través de aumentos crecientes del gasto público que se pueden corregir las inequidades existentes. Pues bien, dicha posición representa una visión ideológica respecto a las bondades del Estado Bienestar que no es compartida por todos los consejeros. En efecto, si bien existe un consenso nacional respecto al imperativo de lograr mayor equidad no hay un acuerdo nacional respecto a los mejores instrumentos para alcanzar dicho objetivo, lo cual por lo demás está en le médula de la discusión política, no sólo aquí sino en la mayoría de los países del mundo. En suma, se intenta sustraer de la discusión política y de la decisión del poder político materias que son esencialmente debatibles y cambiantes de acuerdo a las variaciones de la voluntad política que se expresa en las urnas.
- 4.4.4. Estas objeciones son también aplicables a algunas consideraciones del reporte respecto a la creación de una autoridad social, pues considera que no puede existir una autoridad independiente y autónoma que fija prioridades que trascienden los tiempos de los gobiernos elegidos y al margen de sus autoridades representativas.
- 4.4.5. Finalmente dichos consejeros estiman que es contraproducente establecer "derechos" abstractos en forma voluntarista que no pueden ser exigibles al margen de circunstancias, tales como crecimiento

económico, disponibilidad de recursos y aspiraciones políticas cambiantes. En efecto, el establecimiento de garantías que son utópicas, que no consideran los factores que condicionan su implementación, no sólo no resuelve los problemas reales sino que crea una falsa ilusión y desprestigia las políticas públicas.

5. Resultados Esperados:

- 5.1. El cumplimiento de estas metas mejorará sustantivamente las condiciones de vida de los más pobres y vulnerables y mejorará la actual desigualdad de oportunidades en la sociedad chilena.
- 5.2. La definición de umbrales garantizados como criterio orientador de la política social permitirá que la población cuente, progresivamente, con acceso asegurado a un estándar de servicios en las áreas de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos. Las áreas propuestas para garantizar umbrales explican la formación y movilización de los activos de los hogares y, por ello, aseguran un mayor acceso a las condiciones que demanda el progreso personal y nacional.
- 5.3. La definición de metas y umbrales garantizados crea una institucionalidad incluyente que garantiza a todos las mismas oportunidades de participar de los beneficios y contribuir al progreso de la vida colectiva. Con ello, fortalece el multidimensional esfuerzo por superar la pobreza, avanzar en equidad, competitividad y fortalecer el sentido de pertenencia a la nación y sus instituciones (capital social). A la vez, los umbrales garantizados establecen prioridades para la política pública y su financiamiento, dándole permanencia a esta y reduciendo la discrecionalidad administrativa. Como también empodera a la ciudadanía al definir con claridad sus derechos y cómo hacerlos efectivos, facilitando el control social y la rendición de cuentas; por lo tanto la eficiencia, transparencia y probidad de la política pública.
- 5.4. Por lo tanto, las metas y umbrales garantizados aportarán un crucial instrumento para fortalecer la sociedad en su aspiración de lograr un desarrollo sustentable e incluyente.

Capítulo 2

Trabajadoras y Trabajadores

El Consejo ha estimado que los temas laborales pueden dividirse en dos áreas: primero, las materias relacionadas con políticas para generar mayor empleabilidad entre los trabajadores, así como aquellas tendientes a reducir los costos y la duración del desempleo. Segundo, los temas asociados a la negociación colectiva, las relaciones laborales y el diálogo económico-social.

Capítulo 2A

Empleabilidad y Desempleo

2A.1. Capacitación Laboral

2A.2. Seguro de Cesantía

2A.3. Intermediación Laboral

2A.4. Mujeres y Mercado Laboral

2A.5. Comisión de Salario Mínimo

2A.1. Capacitación Laboral

La productividad, los salarios y el acceso a empleos de calidad por parte de la fuerza laboral chilena, se ven negativamente afectados por los preocupantes rezagos en escolaridad y competencias que la caracterizan. El Consejo ha coincidido en que es de crucial importancia ampliar de manera significativa la cobertura del acceso a capacitación pertinente y de calidad. Ello, con la finalidad de elevar los ingresos de los trabajadores y la productividad de las empresas, en particular las de menor tamaño. Un sistema amplio de capacitación permitirá también reducir las brechas de oportunidades entre trabajadores, dando acceso a formación a quienes han tenido menores opciones de educación, capacitación y/o reconocimiento formal de sus competencias. Por ello se recomienda una política de capacitación basada en un bono individual para los trabajadores. La idea es que ellos lo puedan usar para cultivar las competencias que estimen pertinentes para su desarrollo y avance profesional; y que éste pueda complementarse con los esfuerzos de capacitación que hagan las propias empresas respecto de sus trabajadores. Además se propone un reforzamiento de los programas de nivelación escolar adulta y una serie de planes de desarrollo de la capacitación en los segmentos más vulnerables de la población.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. Desarrollar un amplio plan de inversión en capital humano por medio de un bono de capacitación individual, con financiamiento tripartito.
- 1.2. Respecto del actual sistema de franquicias tributarias:
 - 1.2.1. Un grupo de consejeros recomienda que en la medida en que la capacitación financiada con el bono muestre resultados positivos, se debe avanzar en la sustitución gradual de la franquicia tributaria por el sistema de bonos individuales.
 - 1.2.2. Otro grupo de consejeros recomienda que el bono de capacitación individual sea una medida complementaria y no sustitutiva de la actual franquicia tributaria.
- 1.3. Crear un programa especial de formación en oficios para jóvenes y adultos de alta vulnerabilidad laboral y social.
- 1.4. Crear un programa especial de capacitación destinado a la inserción laboral femenina.
- 1.5. Crear un programa especial de formación en oficios para jóvenes en riesgo social.
- 1.6. Perfeccionar los programas de nivelación escolar.
- 1.7. Sobre el financiamiento privado de capacitación:
 - 1.7.1. Un grupo de consejeros propone establecer contratos de entrenamiento u otras modalidades contractuales civiles, que garanticen razonablemente a las empresas la recuperación de las inversiones directas que ellas realicen en la capacitación de sus trabajadores.
 - 1.7.2. Otro grupo de consejeros considera que la inversión que hace el empresario, debe ir en beneficio del trabajador y de la propia empresa. Por ello es que resulta necesario que el contrato de trabajo se cumpla de buena fe, de modo que el empresario no tenga el temor a que el gasto en el que ha incurrido, termine beneficiando a terceros, si el trabajador se desvincula de la empresa una vez concluida la capacitación.
- 1.8. Realizar una reforma institucional del SENCE y de Chilecalifica en la dirección de mejorar la pertinencia y efectividad de los diferentes programas que estas instituciones administran y monitorean.

2. Elementos Destacados del Diagnóstico:

- 2.1. Existe un gran rezago escolar y de competencias en la fuerza laboral chilena, lo que incide en su productividad, empleabilidad y salarios.

- 2.2. Los recursos públicos que financian capacitación están organizados principalmente en torno a la Franquicia Tributaria. Este sistema de financiamiento tiene el beneficio de asegurar la pertinencia de la capacitación, al ser ésta de iniciativa de la empresa.
- 2.3. Sin embargo, por su diseño y por la dificultad de apropiación de los beneficios de la capacitación, la franquicia incentiva a las empresas a sólo financiar capacitación específica a ella, dejando de lado la inversión en competencias generales.
- 2.4. Los recursos públicos dedicados a la franquicia están, además, enormemente desfocalizados, lo que contrasta significativamente con el esfuerzo de focalización presente en la política social.
- 2.5. En efecto, un 1% del total de empresas que usa el beneficio – aproximadamente unas 250 empresas—concentra el 42% de recursos públicos. En general, un 80% de la franquicia tributaria atiende a empresas grandes, con una cobertura muy baja de las empresas de menor tamaño.
- 2.6. La franquicia, además, beneficia a los trabajadores de mayores ingresos y educación. Por ejemplo, según la Encuesta CASEN 2006, un 2,9% de los individuos pertenecientes al quintil más pobre de la población reportó haberse capacitado en los últimos 12 meses en la empresa y con financiamiento público; dicha proporción asciende a un 10,8% en el quintil de mayores ingresos.
- 2.7. Un elemento adicional de focalización hacia las grandes empresas se relaciona con la operación de los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC). El incentivo para estos organismos – 15% de los aportes—los induce a intermediar la capacitación en las empresas más grandes, y no en las empresas de menor tamaño que tienen elevados costos de información y coordinación. Esto tiene como consecuencia que la oferta de capacitación está determinada por las necesidades de las grandes empresas. Asimismo, se registra un elevado porcentaje de los aportes que no están siendo destinados a capacitación en el año en que se producen, constituyendo excedentes que manejan las OTIC.
- 2.8. Los montos promedio por beneficio son bajos, alcanzando una media de sólo \$57 mil el año 2005. Este bajo nivel no puede asegurar la calidad de las acciones efectuadas.
- 2.9. Considerando el tipo de capacitación entregada y dadas las características de las empresas y trabajadores beneficiados, existe la duda de si las inversiones se hubiesen realizado aún sin el aporte estatal.
- 2.10. En resumen, los recursos asociados al programa público más importante de capacitación no llegan a los trabajadores y empresas que más los necesitan. Tampoco se dedican al financiamiento de competencias generales, las que otorgan mayores oportunidades de

movilidad a los trabajadores. Los montos involucrados en cada acción de capacitación son pequeños, lo que pone en duda tanto su calidad como cuánto de ella se hubiese realizado igualmente incluso en la ausencia de recursos públicos.

- 2.11. Por otra parte, los programas de becas y de nivelación de estudios tienen baja cobertura. Asimismo, cuando éstos se licitan, se deja en manos de los Organismos Técnicos de Capacitación la selección de los beneficiarios, induciéndose un descreme (selección de aquellos que generan un menor costo de capacitación por parte del OTEC).
- 2.12. En este ámbito existen, además, dudas de si la nivelación de estudios sin desarrollo de competencias pueda ser efectiva.
- 2.13. Existe una seria desarticulación de la capacitación con el resto de los instrumentos de la política laboral. En efecto, se concibe a la capacitación por separado, incluso institucionalmente, de las herramientas en el ámbito de la intermediación laboral, los programas de empleo, la certificación de competencias y el Seguro de Cesantía.
- 2.14. La evidencia internacional respecto de los efectos de la capacitación es mixta. A pesar de todas las evaluaciones, aún existe incertidumbre sobre qué tipo de capacitación funciona mejor y su efectividad de la capacitación para ciertos grupos demográficos.
- 2.15. Teniendo en mente esta evidencia es que las propuestas que realiza el Consejo son graduales e incrementales. Ello parte de la convicción de que la situación actual es deficiente, sobre todo en lo que se refiere a cobertura e impacto, y que llegar a una nueva institucionalidad de capacitación efectiva requiere de mucha experimentación y evaluación.

3. Objetivos de la Propuesta:

- 3.1. Mejorar la productividad de las personas y de las empresas, reduciendo brechas entre trabajadores que laboran en empresas grandes y pequeñas.
- 3.2. Mejorar significativamente la cobertura de la capacitación, tanto al interior de las empresas como en los segmentos de mayor vulnerabilidad laboral y social.
- 3.3. Incrementar la empleabilidad, la calidad del empleo y los ingresos de los beneficiarios de la capacitación laboral.
- 3.4. Enfocar la capacitación laboral financiada con recursos fiscales hacia las personas, permitiendo la inversión en capital humano y competencias de carácter general.

4. Propuesta Detallada:

- 4.1. Desarrollo de un amplio plan de inversión en capital humano por medio de un bono de capacitación individual con financiamiento tripartito.

- 4.1.1. A partir de un índice individual de “oportunidad laboral” o “vulnerabilidad laboral”, se focaliza y prioriza la entrega de subsidios. Para cumplir con este objetivo, el índice debe recoger información sobre características personales que capturen la vulnerabilidad de los trabajadores en el mercado laboral. Se puede usar la base de datos del Seguro de Cesantía, de la Bolsa Nacional del Empleo y de la Ficha de Protección Social, por ejemplo, para generar este índice. Para la construcción detallada del índice se propone que el Estado convoque a un grupo de expertos de las áreas relacionadas con la capacitación.
- 4.1.2. También se debe tomar en cuenta, al asignar los bonos a los trabajadores, que ellos tengan una posibilidad efectiva de obtener beneficios de la inversión en capacitación. De este modo, el índice debe favorecer la capacitación de jóvenes y de mujeres que se reinseran en el mercado laboral, quienes, entre otros, tendrían un mayor potencial de beneficiarse de las acciones de capacitación.
- 4.1.3. A partir de este índice se otorgará un subsidio que variará en forma directa a él; es decir, se otorgará más recursos a los trabajadores más vulnerables y a quienes más se puedan beneficiar de la capacitación. Este subsidio consistirá en una cuenta individual de capacitación y podrá ser utilizado por el trabajador en cualquier momento en un período determinado (hasta un máximo de 2 años, por ejemplo), esté o no trabajando, y con el objeto de financiar una actividad de capacitación laboral. El subsidio también puede variar de acuerdo a la pertinencia de ámbitos en los cuales se puede capacitar el individuo.¹¹
- 4.1.4. El trabajador podrá cofinanciar la actividad de capacitación por la vía de descuentos por planilla automáticos en función de una cotización especial que se aplicará una vez concluida la capacitación, en todo trabajo remunerado del individuo, hasta haber financiado la totalidad de los recursos. La posibilidad de créditos debiera estar abierta a un amplio grupo de trabajadores, tal como ocurre actualmente con el financiamiento en la educación superior. Es importante el copago del trabajador a estas actividades, pues apunta no sólo a incrementar los recursos disponibles para otros trabajadores, sino también para darle los incentivos adecuados para que su inversión sea asignada de modo responsable.
- 4.1.5. Para los trabajadores de mayores ingresos se podría establecer incentivos tributarios asociados a los recursos destinados a las cuentas de capacitación o inversión en capital humano.

11 Un consejero sugiere que la cuenta individual de capacitación también se pueda usar para ser destinada a un subsidio de contratación para todas aquellas personas en las que se espere que la capacitación no sea efectiva. Otro consejero opina que el índice debe distinguir entre persona ocupada y no ocupada.

- 4.1.6. La empresa podrá cofinanciar el bono de un trabajador individual, con recursos monetarios o bien con disponibilidad para la realización de la capacitación durante la jornada laboral. En este caso, el monto del subsidio se incrementaría (por ejemplo, en un 20%), o se alargaría el período de uso, e incluso se podrían ampliar las materias en las que se puede capacitar la persona. Adicionalmente, los aportes de las empresas a los trabajadores con derecho a bono podrían ser beneficiados parcialmente con la franquicia tributaria.¹²
- 4.1.7. También se puede aumentar el tamaño del bono si la decisión de uso del subsidio tiene el acuerdo del Comité Bipartito de Capacitación de la empresa.
- 4.1.8. Los individuos podrán destinar estos recursos a inversión en capital humano, incluyendo actividades de capacitación laboral o educación.
- 4.1.9. El énfasis de la capacitación debe ser en aquellas materias de la mayor pertinencia, lo que puede conseguirse, por ejemplo, tomando en cuenta la realidad productiva local y regional. Las empresas intermediadoras descritas en la propuesta correspondiente del Consejo, pueden apoyar la labor de dirigir al trabajador beneficiado hacia la capacitación de acuerdo a sus habilidades, intereses y rezago, y según las necesidades productivas de la zona donde habita.
- 4.1.10. Los recursos de las cuentas podrán ser utilizados en el período estipulado sólo en instituciones acreditadas (organismos de capacitación, instituciones de educación superior, etc.), las que serán fiscalizadas por el Estado.
- 4.1.11. La inversión del Estado en el desarrollo de la oferta es un factor crítico de éxito para la propuesta. Se sugiere que el Estado participe en el financiamiento del desarrollo de productos e instituciones que respondan a ciertos estándares de calidad y pertinencia. El Estado también puede cofinanciar con el sector privado el levantamiento de información sobre las habilidades generales y específicas requeridas para ciertas áreas productivas y puestos de trabajo. Esta información también resultará relevante para la certificación de competencias.
- 4.1.12. Este sistema de bonos perfecciona el sistema actual de financiamiento público de la inversión en capacitación. En efecto, las bonificaciones a la participación de la empresa y de los Comité Bipartitos aseguran su pertinencia, de la misma forma que la franquicia tributaria lo hace hoy. Sin embargo, permite conseguir una mejor

¹² Dado que las empresas de mayor tamaño tendrán mayor probabilidad de cofinanciar el bono del trabajador, y con el objeto de no reproducir un mecanismo que tienda nuevamente a concentrarse en los trabajadores de empresas grandes, se puede considerar incorporar el tamaño de la empresa dentro de las dimensiones del índice de vulnerabilidad, es decir, (a menor tamaño, mayor vulnerabilidad laboral).

focalización de los recursos y que exista financiamiento dedicado a la capacitación en competencias generales. Estas son relevantes para los trabajadores y para la productividad de las empresas, pero no son levantadas hoy por el sistema de franquicia, como resultado de un problema inherente a su diseño.

- 4.1.13. En la transición desde el actual sistema de franquicia tributaria hacia el nuevo sistema se podría establecer un Consejo Asesor encargado de monitorear la transición, recoger los resultados de la evaluación del funcionamiento de los bonos individuales, proponer reformulaciones al diseño y proponer la expansión de su cobertura en el tiempo.
- 4.1.14. Un esquema de transición a considerar es comenzar el sistema de bonos asignando éstos a los trabajadores que cobran beneficios desde el Fondo de Cesantía Solidario y a un grupo de trabajadores vulnerables registrados en el Seguro de Cesantía, estén o no desempleados. Atender a esta población tendría un costo aproximado de US\$60 millones en un año, suponiendo un bono promedio de 300 mil pesos para 100 mil beneficiarios. Estos son montos promedios, pues el bono sería graduado en función de la vulnerabilidad y oportunidad.
- 4.1.15. De acuerdo a los resultados de la primera experiencia, se podrá pasar a una segunda etapa. El número de bonos anual podría aumentar dependiendo de los resultados que se exhiban en su aplicación. Indicadores deseados de éxito son el aumento en la empleabilidad, en las remuneraciones y en la productividad de la empresa.
- 4.1.16. Algunos consejeros opinan que no es necesario reemplazar en el largo plazo la franquicia tributaria, pues ambos sistemas pueden coexistir. Manifiestan que el hecho que las empresas grandes usen la franquicia y las pequeñas no, no significa que ella deba eliminarse y que se pueden tomar acciones a favor de una mejor focalización. Por ejemplo, se ha propuesto complementar el bono individual propuesto con un sistema de franquicias perfeccionado. Específicamente, se propone:
 - 4.1.16.1. Elevar el beneficio establecido para aquellas empresas que decidan sus programas de capacitación en acuerdo con el Comité Bipartito, del 20% adicional del monto de la franquicia, al 100% adicional.
 - 4.1.16.2. Elevar el beneficio establecido en la franquicia tributaria, en un 50%, a las empresas de regiones.

- 4.1.16.3. Diseñar un programa especial de capacitación orientado a las empresas de menor tamaño, en convenio con liceos técnicos e Institutos Profesionales, para capacitar a trabajadores en las especialidades que las empresas requieran.
- 4.2. Desarrollar un programa especial de formación en oficios para jóvenes y adultos de alta vulnerabilidad social y laboral.
- 4.2.1. Esta propuesta apunta a jóvenes y adultos con educación secundaria incompleta que presenten alta vulnerabilidad social (por ejemplo, medido por la Ficha de Protección Social) y/o laboral tal como se indicó en la propuesta de bonos de capacitación. Los beneficiarios deberán ser elegidos en función de su oportunidad social y laboral. Al ser seleccionados, se les asignará un bono para ser utilizado en alguno de los programas e instituciones acreditados.
- 4.2.2. El esquema puede ser compatible con un copago de bajo porcentaje.
- 4.2.3. Las acciones de capacitación serán licitadas. En estas licitaciones podrían participar instituciones que ya están en el ámbito técnico-profesional de nivel superior, las que ahora tendrían incentivos para ampliar su oferta al segmento usualmente menos atendido, así como también otras instituciones no gubernamentales especializadas en sectores de mayor vulnerabilidad social. Se puede favorecer modelos que apunten a su compatibilidad con el trabajo durante el día.
- 4.2.4. La propuesta puede considerar: a) un contrato de desempeño a instituciones que han estado dedicadas a cubrir a esta población objetivo, y b) la acreditación de instituciones que sean elegibles para participar en este programa, por ejemplo, Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales o Universidades que presenten proyectos de oferta de carreras profesionales dirigidas a la población laboral y que tengan mecanismos de salida hacia el mercado laboral y/o carreras de educación superior de nivel técnico.
- 4.2.5. En función del interés de las instituciones existentes, la cobertura podría llegar a ser significativa en régimen (unos 40 mil por año, cifra importante considerando que la matrícula total actual en Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica es de 160 mil estudiantes) condicional a obtener resultados positivos en las evaluaciones de impacto.
- 4.3. Crear un programa especial de capacitación destinado a la inserción laboral femenina.

- 4.3.1. Se propone establecer un programa basado en la asignación de bonos individuales de capacitación destinada especialmente a mujeres. La asignación de estos bonos considerando el índice de "oportunidad social" --por ejemplo, medido por la Ficha de Protección Social-- focalizará el beneficio en los deciles inferiores que son los que precisamente presentan las menores tasas de inserción laboral.
 - 4.3.2. Estos bonos se otorgarán siguiendo los lineamientos de la propuesta general de bonos individuales; es decir, el énfasis de la capacitación debe ser en aquellas materias de la mayor pertinencia. Las agencias intermediadoras podrán apoyar la labor de dirigir a las trabajadoras beneficiadas hacia la capacitación de acuerdo a sus habilidades, intereses y rezago, y según las necesidades productivas de la zona donde habita, de manera que estas mujeres se inserten en actividades que les permitan superar la precariedad y las bajas remuneraciones.
 - 4.3.3. Este programa tendría carácter transitorio, hasta que se cumpla el objetivo de incrementar la inserción laboral femenina. Como órdenes de magnitud se considera un número de 20 mil cupos iniciales para luego incrementarse a 40 mil por año, condicional a una evaluación de impacto positiva.
- 4.4. Desarrollar un programa especial de formación en oficios para jóvenes en riesgo social o de baja oportunidad social.
- 4.4.1. Se propone instaurar un programa dirigido a jóvenes desertores del sistema escolar, en situación de alta vulnerabilidad y marginalidad social. Para ello, se propone convocar a las instituciones no gubernamentales con mayor trayectoria y prestigio en el trabajo en esta área en la actualidad.
 - 4.4.2. Estas instituciones trabajan usualmente por medio de la formación en oficios. Sin embargo, se espera que estos programas no sólo tengan impacto sobre el capital humano para las personas en riesgo social, sino también en su capital e inserción social.
 - 4.4.3. El Estado suscribiría un contrato del tipo convenio de desempeño con cada una de las instituciones seleccionadas, con el objeto de que incrementen su escala con al menos la misma oferta y los mismos estándares de atención que tienen actualmente. El mecanismo de asignación sugerido es una licitación en la que se pondere la experiencia y resultados previos en este segmento social.
 - 4.4.4. El contrato sería multianual (por ejemplo, por 3 ó 5 años) con rendición de cuentas y con una evaluación de impacto diseñada centralmente y que contemple un seguimiento en el tiempo de los beneficiarios y de un grupo de control.

- 4.4.5. La cobertura actual de esas instituciones asciende a 1.500 jóvenes por año. Se propone un plan para incrementar a entre 5 mil y 10 mil jóvenes por año en 3 años y, condicional a la evaluación realizada, incrementar la escala a 20 mil por año.
- 4.4.6. El costo de cada cupo se estima del orden de US\$ 2.500-3.000. Este es un costo de referencia, por lo que se recomienda realizar un estudio específico previo a la implementación de la política.
- 4.4.7. El esquema funciona sobre la base de subsidio en 100%, con un costo total de 12.5 millones de dólares en el inicio del programa.
- 4.5. Perfeccionar los programas de nivelación escolar.
- 4.5.1. La selección de los beneficiarios, tal como se realiza actualmente en las licitaciones de Chile Califica, puede inducir a un descreme o selección de los beneficiarios más baratos y fáciles de nivelar. Se sugiere, por tanto, utilizar otro procedimiento. En particular, se propone reformular el actual programa de nivelación de competencias de manera que sea asignado directamente a los trabajadores individuales con educación incompleta, identificados de acuerdo a su oportunidad social y laboral.
- 4.5.2. Se sugiere no modificar la escala del programa en los niveles actuales, hasta contar con evidencia que avale su impacto en términos de empleabilidad, calidad del empleo, ingresos y productividad en las empresas. De lo contrario, el programa debe ser reformulado o sustituido por una estrategia más efectiva.
- 4.6. Sobre el financiamiento privado de capacitación, un grupo de consejeros recomienda establecer contratos de entrenamiento u otras modalidades contractuales civiles, que garanticen razonablemente a las empresas la recuperación de las inversiones directas que ellas realicen en la capacitación de sus trabajadores. Ello motivaría a las empresas a financiar capacitación de carácter general, pues el riesgo de que el trabajador no devuelva la inversión a la empresa en la forma de mayor productividad se atenúa. Otro grupo de consejeros considera que la inversión que hace el empresario, debe ir en beneficio del trabajador y de la propia empresa. Por ello es que resulta necesario que el contrato de trabajo se cumpla de buena fe, de modo que el empresario no tenga temor a que el gasto en el que ha incurrido, termine beneficiando a terceros, si el trabajador se desvincula de la empresa una vez concluida la capacitación.

- 4.7. Las propuestas requieren de una reforma institucional para adecuarse a los nuevos instrumentos planteados, en particular, de una reforma al Sence y a Chile Califica.
- 4.7.1. La reforma propuesta requerirá rediseñar estas instituciones a fin de que sean capaces de, entre otras funciones:
- 4.7.1.1. Identificar adecuadamente a los beneficiarios;
 - 4.7.1.2. Orientarlos a los cursos;
 - 4.7.1.3. Utilizar los nuevos sistemas de información del mercado laboral que permitirán identificar las necesidades de capacitación en los diversos sectores y localidades;
 - 4.7.1.4. Certificar instituciones y programas;
 - 4.7.1.5. Fiscalizar y articular la oferta de capacitación con la oferta educacional a nivel escolar y de centros de educación superior con todos los otros programas de capacitación a trabajadores y microempresarios que existen.
- 4.7.2. Se deberá, además, integrar los nuevos instrumentos de capacitación con los sistemas de intermediación y certificación laboral, el seguro de cesantía y eventualmente otras políticas de empleo.

5. Resultados Esperados:

- 5.1. Aumentar la productividad de las personas que hoy no acceden a la capacitación y de esa forma aumentar la productividad de las empresas donde trabajan y la del país.
- 5.2. Elevar significativamente las oportunidades de capacitación y de formación en oficios de las personas, en particular las más vulnerables.
- 5.3. Elevar la cobertura y obtener una mejor focalización de los recursos públicos invertidos en capacitación, con un énfasis en los trabajadores y empresas que más apoyo requieran a su productividad.
- 5.4. Reducir las brechas de productividad entre empresas según tamaño.

2A.2. Seguro de Cesantía

El Consejo ha coincidido en que el actual esquema de Seguro de Cesantía, si bien representa un avance importante, no genera grados de cobertura y sustitución de ingresos suficientes. Por ello se propone una serie de medidas para perfeccionar el sistema actual del Seguro de Cesantía, lo cual incluye el incremento de los pagos que hace. El Consejo considera, además, que el actual sistema de indemnizaciones por despido ofrece serias deficiencias en cobertura y por tanto otorga una protección muy limitada. En particular, se propone reemplazar la cuenta individual actual por un fondo de indemnizaciones a todo evento. También se plantea avanzar hacia un nuevo sistema de indemnizaciones, que otorgue una protección más efectiva a los trabajadores y que se fundamente en que esos fondos sean provisionados para que se encuentren disponibles al momento del despido. Un grupo de consejeros recomienda que se complemente el fondo de indemnizaciones a todo evento con un pago en caso de despido, en conformidad con las causales descritas hoy en la ley, de medio mes por año de servicio con tope. La acumulación en el fondo a todo evento se acreditaría contra los pagos por despido, al igual que los fondos aportados por el empleador en la cuenta individual del Seguro de Cesantía son descontados hoy. Este grupo de consejeros considera que la combinación de una cuenta de indemnizaciones a todo evento bajo las condiciones aquí propuestas tiene que ser complementada con indemnizaciones por despido menores a las actuales; esto es, ambas medidas tienen que ser aplicadas conjuntamente. Otro grupo de consejeros coincide con la necesidad de complementar el fondo de indemnizaciones a todo evento con un pago en caso de despido, en conformidad con la ley actual. Estos consejeros recomiendan, sin embargo, que las características específicas de reforma al sistema de indemnizaciones sean el resultado de un diálogo tripartito como el que se sugiere en la propuesta de creación de un Consejo de Diálogo Económico y Social.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. Las propuestas aquí descritas plantean condiciones para los nuevos contratos laborales a partir de la fecha de establecimiento de las leyes y normativas correspondientes. Cabe destacar que ellas representan un nivel base de beneficios laborales; es decir, si un trabajador es contratado por una empresa en la que, por negociación o convenio colectivo, el trabajador tiene derecho a mejores condiciones, el contrato queda sujeto a esas condiciones especiales.
- 1.2. Crear un fondo de indemnizaciones a todo evento para trabajadores contratados a plazo indefinido con aportes exclusivos del empleador, que reemplace la cuenta individual del Seguro de Cesantía.
- 1.3. Respecto de las indemnizaciones por años de servicio:
 - 1.3.1. Un grupo de consejeros recomienda complementar el fondo de indemnizaciones a todo evento con un pago en caso de despido, en conformidad con las causales descritas hoy en la ley, de medio mes por año de servicio con tope. La acumulación en el fondo a todo evento se acredita contra los pagos por despido, al igual que los fondos aportados por el empleador en la cuenta individual del Seguro de Cesantía son descontados hoy. Este grupo de consejeros considera que la combinación de una cuenta de indemnizaciones a todo evento bajo las condiciones aquí propuestas tiene que ser complementada por indemnizaciones por despido menores a las actuales, evitando así afectar negativamente las oportunidades de empleo de los grupos más vulnerables, y mitigando los efectos adversos sobre el crecimiento de salarios y la duración de las relaciones laborales que conlleva el sistema actual.
 - 1.3.2. Otro grupo de consejeros coincide con la necesidad de complementar el fondo de indemnizaciones a todo evento con un pago en caso de despido, en conformidad con la ley actual. Se recomienda, sin embargo, que las características específicas de reforma al sistema de indemnizaciones sean resultado de un diálogo tripartito como el que se sugiere en la propuesta de creación de un Consejo de Diálogo Económico y Social.
- 1.4. Elevar el número de pagos que otorga el Seguro de Cesantía a trabajadores a plazos indefinidos, cuando la tasa de desempleo en la zona geográfica de residencia del trabajador se eleva, de acuerdo a una regla claramente preestablecida.
- 1.5. Elevar los topes a los montos de los beneficios a pagar por el Fondo de Cesantía Solidario, y reajustarlos anualmente de acuerdo con el crecimiento medio de salarios.

- 1.6. Relajar las condiciones de acceso al Fondo de Cesantía Solidario de los trabajadores contratados a plazo indefinido. Se propone que las personas deberán haber cesado en su empleo por las causales que dan derecho a pago por indemnizaciones por años de servicio y tener al menos 12 meses de cotizaciones, los últimos tres continuos y en el mismo empleo, y una densidad de contribuciones equivalente al 75 por ciento desde que comenzase su cotización al Seguro, o desde que recibiese el último beneficio en un plazo no mayor a 24 meses.
- 1.7. Otorgar bonos de intermediación laboral y de capacitación a los beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario, de acuerdo a un índice de vulnerabilidad laboral según las propuestas del Consejo en estos ámbitos.
- 1.8. Ampliar la cobertura de salud en FONASA y de asignación familiar para beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario y de las cuentas individuales, y otorgar un bono de transporte para la búsqueda de empleo de beneficiarios del Fondo Solidario.
- 1.9. Cambiar los requisitos de acceso a la cuenta individual de los trabajadores a plazos fijos o para una obra, trabajo o servicio determinado, a 8 meses de cotizaciones continuos o discontinuos.
- 1.10. Respecto del acceso a beneficios del Fondo de Cesantía Solidario para trabajadores a plazos fijos o por obra, faena o servicio determinado:
 - 1.10.1. Algunos consejeros proponen otorgar acceso a estos trabajadores al Fondo Solidario del Seguro de Cesantía bajo los mismos requisitos de cotizaciones que los trabajadores a plazos indefinidos, cuando se acaba el plazo de su contrato y si mantiene la condición de cesante. Los beneficios se otorgarían por dos meses con una tasa de reemplazo sobre el salario bruto del 30% cada una, con pagos fraccionados en quincenas. La reforma requeriría de definir los aportes que harán los empleadores al Fondo de Cesantía Solidario para financiar estos beneficios.
 - 1.10.2. Otro grupo de consejeros propone mantenerlos bajo las condiciones actuales—sin beneficios monetarios desde el Fondo Solidario—y darles acceso a los beneficios de capacitación e intermediación de acuerdo a las propuestas del Consejo en estos ámbitos.

2. Elementos Destacados del Diagnóstico:

- 2.1. El objetivo principal de un seguro de cesantía es suplir los ingresos de los trabajadores que pierden su empleo, y otorgar ayuda en la búsqueda de uno nuevo. En este contexto, los trabajadores enfrentan dos tipos de riesgos: perder el empleo de manera involuntaria y, condicional en ello, experimentar un desempleo más largo que lo esperado.

- 2.2. En Chile, los instrumentos más importantes de protección al trabajador ante estos riesgos son el Seguro de Cesantía y las indemnizaciones por años de servicio.
- 2.3. El Seguro chileno, basado fundamentalmente en el ahorro individual, ha cuidado los incentivos. Por una parte, reduce la motivación a retirar fondos aportados por otros. Segundo, distingue a los trabajadores a plazo fijo y por obra, trabajo o servicio determinado de los contratados a plazo indefinido, pues los riesgos enfrentados son de naturaleza diversa. Por último, el Fondo Solidario cubre mayoritariamente a quienes además tienen derecho a indemnizaciones por años de servicio, evitando así los acuerdos entre trabajadores y empleadores para financiar despidos temporales con recursos generales.
- 2.4. Estas mismas características que permiten cuidar muy bien los recursos generales llevan, sin embargo, a que la protección entregada sea limitada. En efecto, sólo un 3% de los beneficios otorgados han sido financiados con el Fondo Solidario, el componente de seguro del sistema. Esto se debe primordialmente a los estrictos requisitos de acceso –contrato indefinido, 12 cotizaciones continuas y causal de despido—y al tope máximo en el monto a financiar.
- 2.5. Las indemnizaciones por años de servicio buscan proteger el empleo y que los empleadores tomen en cuenta los costos que generan al despedir un trabajador, en especial cuando estos despidos son masivos. Sin embargo, una fracción muy baja accede en los hechos a las indemnizaciones y la protección que otorgan es igualmente limitada.
- 2.6. En efecto, sólo los trabajadores con contratos indefinidos, con un mínimo de 12 meses de antigüedad en el empleo y que eventualmente son despedidos por las causales descritas en el Código del Trabajo, tienen derecho a los pagos legales
- 2.7. 65% de los trabajadores dependientes asalariados tiene un contrato de carácter indefinido, proporción que se ha ido reduciendo en el tiempo. Asimismo, sólo 45% de ellos dura al menos 12 meses en el empleo, mientras que 20% de los contratos a plazos indefinidos son terminados por causales que generan derecho a pagos por despido.
- 2.8. Sin embargo, los pagos no siempre se realizan, en especial cuando la empresa debe despedir a trabajadores porque está en dificultades financieras. En algunos casos, las disputas sobre estos pagos son llevadas a procesos judiciales, generando costos e incertidumbre adicionales.
- 2.9. De este modo, las indemnizaciones por años de servicio no sólo otorgan una baja cobertura, sino además protegen en mayor medida a los trabajadores menos vulnerables, que duran más en el empleo y que trabajan en empresas que las pueden financiar.

- 2.10. Las indemnizaciones por años de servicio tienen otros efectos sobre el funcionamiento del mercado laboral. En particular, desincentivan la movilidad, elemento fundamental para la productividad. No menos importante, el esquema de indemnizaciones tiene efectos dinámicos en el nivel y forma de contratación de trabajadores, y afecta la estructura de antigüedad con la que desea trabajar la empresa. También desincentivan el crecimiento de los salarios y llevan a empleadores a evitar contratos indefinidos de larga duración, para evitar el costo de la indemnización y de la litigación que pudiese producirse asociada al debate sobre su pago.
- 2.11. Un acceso generoso a los beneficios de los fondos generales del Seguro de Cesantía también puede generar efectos adversos sobre el empleo y sobre la sustentabilidad del sistema.
- 2.12. Adicionalmente, el Seguro de Cesantía chileno es relativamente nuevo y, por lo tanto, no es posible evaluar aún su funcionamiento a cabalidad. Esto se debe a que no ha sido puesto a prueba, pues la economía no ha experimentado una crisis severa de desempleo desde el inicio del sistema.
- 2.13. Por tanto, las reformas al Seguro que se realicen deben ser cautelosas y graduales, en especial en lo que respecta al diseño cuidadoso de los incentivos. Un relajamiento excesivo de los requisitos –siempre difícil de revertir– puede poner en riesgo su financiamiento y sustentabilidad de largo plazo, y elevar las tasas de desempleo.

3. Objetivos de la Propuesta:

- 3.1. Elevar significativamente la cobertura de los pagos por término de contrato, incluyendo a trabajadores que cambian de empleo sin ser despedidos.
- 3.2. Elevar las tasas de reemplazo, asegurando a la vez que los pagos se realicen sin la necesidad de incurrir en costos administrativos y judiciales.
- 3.3. Hacer más atractiva la contratación a plazos indefinidos, y que la elección de contratos refleje mejor la productividad relativa de los puestos de trabajo, y no efectos de la regulación.
- 3.4. Mitigar los efectos adversos sobre el crecimiento de salarios y la duración de las relaciones laborales que conlleva el sistema indemnizatorio actual.
- 3.5. Premiar a los trabajadores que no retiran sus fondos, con un mejor acceso al Fondo Solidario.
- 3.6. Facilitar la movilidad laboral, fuente importante de ganancias de productividad en el agregado.

4. Propuesta Detallada:

- 4.1. Un fondo de indemnizaciones a todo evento para trabajadores con contratos indefinidos.
- 4.1.1. Reemplazar la cuenta individual por un fondo de indemnizaciones a todo evento, que permite al trabajador girar la totalidad de los fondos cuando cesa la relación laboral si lo desea, sin importar la causal de la terminación.
- 4.1.2. Los empleadores cotizarán mensualmente un porcentaje del salario (por ejemplo, un 3%, en contraste al 1,6% actual) en esta cuenta a partir del primer mes de contratación, hasta un plazo dado (por ejemplo, 7 años). Los trabajadores no tendrán la obligación de realizar cotizaciones en este fondo (a diferencia del 0,6% que hoy aportan).
- 4.1.3. Respecto de las indemnizaciones por año de servicio:
- 4.1.3.1. Un grupo de consejeros recomienda que el fondo de indemnizaciones a todo evento se complemente con un pago en caso de despido en conformidad con las causales descritas hoy en la ley. Este pago por despido será equivalente a medio mes por año de servicio, con tope de 11 años. La acumulación en el fondo de indemnizaciones se acredita contra las indemnizaciones por despido, al igual que los fondos aportados por el empleador en la cuenta individual son descontados hoy.
- 4.1.3.2. Este grupo de consejeros considera que la combinación de una cuenta de indemnizaciones a todo evento bajo las condiciones aquí propuestas debe ser complementada por indemnizaciones por despido menores a las actuales, evitando así afectar negativamente las oportunidades de empleo de los grupos más vulnerables, y mitigando los efectos adversos sobre el crecimiento de salarios y la duración de las relaciones laborales que conlleva el sistema actual. En otras palabras, el esquema propuesto perfecciona el sistema actual, al dar un mayor acceso a la cuenta individual del Seguro de Cesantía, al elevar las cotizaciones de empleadores y al eximir a los trabajadores de efectuar pagos, a cambio de menores beneficios adicionales por despido. Esta combinación otorga una protección amplia a los trabajadores a plazos indefinidos y reduce de manera significativa los efectos negativos sobre la dinámica de salarios y movilidad laboral que conlleva el sistema actual.
- 4.1.3.3. Otro grupo de consejeros coincide en que el actual derecho de los trabajadores adolece de serias deficiencias ya que protege a un porcentaje reducido de los trabajadores y que la mayoría de los que contarían con el derecho no lo llegan a ejercer con plenitud. Por ello se recomienda, al igual que en el caso del otro

grupo de consejeros, que el fondo de indemnizaciones a todo evento se complementa con un pago en caso de despido en conformidad con las causales descritas hoy en la ley. Pero se recomienda que las características específicas y parámetros de esta reforma surjan de un diálogo tripartito al estilo del que se sugiere en la propuesta de Consejo de Diálogo Económico y Social.

4.2. Respecto del acceso y beneficio del Fondo Solidario para trabajadores con contratos indefinidos, se propone:

- 4.2.1. Las tasas de reemplazo actuales se mantienen, pudiendo agregarse pagos si la tasa de desempleo en la zona geográfica de residencia del trabajador se eleva, de acuerdo a una regla claramente preestablecida.
- 4.2.2. Para elevar la cobertura de pagos, se eleva el tope máximo (y eventualmente el mínimo) de beneficios desde el Fondo Solidario, el que se reajusta anualmente de acuerdo con el crecimiento medio de salarios. Por ejemplo, un alza del beneficio máximo del 10% habría aumentado el número de beneficiarios potenciales en 14.490 personas durante el 2006, equivalente a un alza de casi un 30%.
- 4.2.3. Relajar las condiciones de acceso al Fondo Solidario. Se propone que, para acceder a este Fondo, las personas deberán tener al menos 12 meses de cotizaciones, los últimos tres continuos y en el mismo empleo, y una densidad de contribuciones equivalente al 75 por ciento desde que comenzase su cotización al seguro, o desde que recibiese el último beneficio en un plazo no mayor a 24 meses.
- 4.2.4. Al igual que con la cuenta individual hoy, los fondos de indemnización a todo evento son un deducible en caso de que el trabajador acceda al Fondo Solidario.
- 4.2.5. Se mantiene el acceso en 2 veces cada 5 años como máximo.
- 4.2.6. Los trabajadores en el Fondo Solidario recibirán beneficios de intermediación laboral y de capacitación, de acuerdo a la evaluación de su vulnerabilidad en el empleo según las propuestas del Consejo en estos ámbitos.
- 4.2.7. La cotización al Fondo de Cesantía Solidario se redefine, considerando que tanto las simulaciones realizadas por el Consejo como el Estudio Actuarial del sistema sugieren que la tasa de cotización actual puede reducirse sin poner en riesgo su financiamiento. La nueva cotización a fijar debe evitar generar nuevas diferencias en los costos de contratar a plazos fijos o por obra, faena o servicio determinado, y a plazos indefinidos.

4.2.8. Se extiende la cobertura de salud en FONASA mientras se reciba beneficios desde el Fondo Solidario, o por un máximo de 3 meses para quienes reciben menos pagos desde el fondo de indemnizaciones a todo evento. Se extiende el beneficio de asignación familiar a beneficiarios del fondo de indemnizaciones. Se otorga un bono de transporte para la búsqueda de empleo a los beneficiarios del Fondo Solidario.

4.3. Propuestas para trabajadores con contratos a plazos fijos y por obra, faena o servicio determinado:

4.3.1. Exigir 8 meses de cotizaciones continuos o discontinuos para el acceso a las cuentas individuales, con el fin de promover que los fondos permanezcan ahorrados para una real situación de desempleo.

4.3.2. Respecto del acceso de estos trabajadores a beneficios desde el Fondo Solidario, los consejeros están divididos en dos posturas.

4.3.3. Por una parte están aquellos que estiman complejo permitir el acceso de estos trabajadores al Fondo Solidario, principalmente porque estiman que la pérdida del empleo no es sorpresiva para ellos, y porque ya cuentan con un seguro en caso de que sean despedidos antes de que termine el plazo o la obra pues perciben ingresos durante el plazo del contrato. Pueden planificar, por consiguiente, su transición desde un empleo a otro sin la presencia del factor sorpresa. Esa misma situación hace que, en caso de que se les brinde acceso al Fondo Solidario, puedan incorporar en su planificación el abuso del sistema de seguro. Las posibilidades de riesgo moral, entonces, crecen de manera importante, pudiendo incluso elevarse su desempleo.

4.3.4. Un segundo grupo de consejeros considera que dado que se los obliga a depositar un porcentaje de su salario en la cuenta individual sin un beneficio aparente – un pago diferido de sus ingresos a cambio de una rentabilidad que ha sido baja en los hechos—debería otorgárseles un acceso parcial al Fondo Solidario. Estos consejeros están conscientes de la posibilidad de riesgo moral y, por ello, creen que debe diseñarse con cuidado ese acceso. En particular proponen:

4.3.4.1. Mantener la cuenta individual para estos trabajadores, con cotizaciones del empleador del 3% y sin aportes de los empleados.

4.3.4.2. Permitir el acceso al Fondo Solidario de estos trabajadores bajo los mismos requisitos de cotizaciones y frecuencia que los trabajadores a plazos indefinidos, otorgando beneficios cuando se acaba el plazo de su contrato y si se mantiene la condición de cesante. Se amplían las causales de acceso al Fondo, agregando

- “fin de plazo” y “fin de la obra”, y el acceso queda condicionado al uso de la intermediación y la capacitación.
- 4.3.4.3. Los fondos en la cuenta individual se deducen de los pagos del Fondo Solidario.
- 4.3.4.4. Los beneficios monetarios se otorgan en dos meses con tasas de reemplazo de, por ejemplo, un 30% cada mes sobre el salario bruto. Adicionalmente, se puede ofrecer beneficios del Fondo Solidario a quienes opten por no retirar los fondos de su cuenta individual inmediatamente cuando termina su contrato y que permanezcan desempleados al mes siguiente. Los pagos en dinero se fraccionan en quincenas, de acuerdo al esfuerzo búsqueda, y eventualmente de capacitación, que realice el trabajador.
- 4.3.4.5. Los empleadores de estos trabajadores deben realizar cotizaciones al Fondo Solidario en un porcentaje a determinar, de modo de hacer actuarialmente justo el sistema. El monto a fijar debe considerar, adicionalmente, que no es bueno desbalancear los costos relativos de contratar a plazos determinados o a plazos indefinidos.
- 4.3.4.6. Los trabajadores desempleados con beneficios del Fondo Solidario recibirán los servicios de intermediación y capacitación, que serán financiados con fondos generales, de acuerdo al índice de vulnerabilidad descritos en las secciones correspondientes. En caso de no dar acceso a recursos del Fondo Solidario, se plantea sólo darles estos beneficios de capacitación e intermediación.
- 4.3.5. Los consejeros que estiman riesgoso abrir el Fondo Solidario a los trabajadores a plazos fijos o por obra, faena o servicio determinado tienen dos posiciones respecto de cómo seguir tratando a estos trabajadores. Un grupo estima que se los debería eximir de cotizar el 3 por ciento de manera inmediata y mientras dure su contrato actual traspasarle esa cotización al salario. El segundo grupo estima que no se debe innovar en esta materia porque el depósito en la cuenta individual es un ahorro que se puede utilizar para facilitar la transición desde su trabajo al siguiente.

5. Resultados Esperados:

- 5.1. Elevar la cobertura de pagos por término de contrato al 100% de los trabajadores a plazos indefinidos, asegurando que los pagos se hagan efectivos.
- 5.2. Promover una movilidad laboral eficiente y relaciones laborales de mayor duración, mitigando a la vez los efectos adversos sobre el crecimiento salarial que conlleva el sistema indemnizatorio actual.

- 5.3. Hacer más atractiva la contratación a plazos indefinidos, promoviendo que las formas de contratación guarden relación con la productividad relativa de los puestos de trabajo y no con los efectos de la regulación.
- 5.4. Reducir los costos administrativos y judiciales asociados a la terminación de contratos indefinidos.
- 5.5. Otorgar beneficios a los trabajadores contratados a plazos fijos o por obra, faena o servicio determinado, conteniendo efectos adversos sobre sus incentivos, en caso de darles acceso al Fondo Solidario y/o a acciones de intermediación y capacitación.
- 5.6. Elevar las tasas de reemplazo y la cobertura de pagos desde el Fondo de Cesantía Solidario.

2A.3. Intermediación Laboral

El Consejo ha coincidido en que el actual sistema de intermediación tiene grandes deficiencias en cobertura y efectividad. Se reconoce además que el costo de la intermediación laboral aumenta para los trabajadores de mayor vulnerabilidad: justamente aquellos que se desea intermediar con mayor eficacia. Se propone por lo tanto una política agresiva de fomento de un mercado de la intermediación laboral, basado en un sistema de bonos diferenciados de acuerdo a la vulnerabilidad laboral del trabajador, que sean pagados a agencias intermediadoras privadas o públicas en razón al éxito en la colocación. Junto a los subsidios de apoyo a la contratación y capacitación, el sistema propuesto facilitará el acceso de los trabajadores a empleos de calidad, en particular entre quienes más lo necesitan. Se plantea asimismo el desarrollo de una nueva y mejorada Bolsa Nacional del Empleo.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. Crear una nueva Bolsa Nacional del Empleo (BNE) que permita manejar de manera más eficiente la información sobre trabajadores que buscan empleo y vacantes laborales ofrecidas.
- 1.2. Crear un sistema de información del mercado laboral basado en los datos que hoy recopila el Seguro de Cesantía y el sistema de AFP, entre otros. La complementación de éstos con aquellos que generará la nueva BNE, mejorará la información con la que cuentan las personas y empresas respecto del estado del mercado laboral. El sistema servirá también para el diseño de políticas públicas, y la generación y gestión de instrumentos y su focalización.
- 1.3. Crear un sistema de bonos de intermediación laboral graduados de acuerdo a la vulnerabilidad laboral del trabajador.
- 1.4. Un grupo de consejeros propone, adicionalmente, la creación de una Subsecretaría de Empleo que, en el marco del Ministerio del Trabajo, articule las políticas activas en materia de empleo.

2. Elementos Destacados de Diagnóstico:

- 2.1. En Chile existen tres tipos de instituciones e instrumentos que abordan la intermediación laboral: la Bolsa Nacional del Empleo (BNE), las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral y las agencias privadas de intermediación (OMIL y AIL, respectivamente).
- 2.2. La BNE es un sistema informático creado por la Administradora de Fondos de Cesantía con el fin de facilitar las tareas de colocación y orientación que realizan las OMIL. La experiencia reciente del Plan Piloto de Intermediación Laboral, levantado por la Subsecretaría del Trabajo, muestra, sin embargo, que la calidad de la información recopilada por la BNE es baja, en particular respecto a los antecedentes de las personas. También es escasa la inscripción de vacantes laborales.
- 2.3. No existe una evaluación formal de la eficiencia y calidad de los servicios otorgados por las OMIL. Sin embargo, y si bien las OMIL atienden a los trabajadores más vulnerables, la calidad del servicio entregado es altamente heterogéneo. No todas las municipalidades otorgan prioridad a la labor de las OMIL. Diversos motivos explican esto, en particular, hechos como que el desempleo no es un fenómeno de carácter comunal, pues suele abarcar áreas geográficas mayores. De ahí que los municipios no tienen los incentivos para cumplir el rol de la intermediación, aún si contarán con los recursos y capacidades necesarias.
- 2.4. Las agencias privadas existentes atienden, en su gran mayoría, a trabajadores de alta calificación y empresas de gran tamaño que pueden

- pagar por sus servicios. De este modo, la ayuda privada para trabajadores de menor calificación y empresas pequeñas es prácticamente inexistente.
- 2.5. En resumen, los trabajadores y empresas más vulnerables no cuentan con sistemas ni ayuda eficiente en el proceso de intermediación laboral.
- 2.6. Por otra parte, las actuales restricciones de acceso a la BNE y a los datos administrativos no permiten generar un panorama sobre los requerimientos de demanda local o regional, reduciendo la disponibilidad de información necesaria para planificar acciones de capacitación o para que el trabajador pueda definir estrategias que le faciliten encontrar un buen empleo.
- 2.7. La intermediación es uno de los instrumentos disponibles, junto con capacitación y subsidio a la contratación, para ayudar a las personas a mejorar su empleabilidad. Sin embargo, la efectividad de los subsidios a la contratación y a la capacitación propuestos por el Consejo depende en buena medida de que la persona encuentre un trabajo que se adecue a sus habilidades y potencialidades, y que las empresas encuentren a los trabajadores beneficiarios de estos subsidios. Esta es precisamente la labor de la intermediación.

3. Objetivos de la Propuesta:

- 3.1. Fortalecer los sistemas de información del mercado laboral de manera de otorgar más herramientas a las personas para encontrar mejores trabajos y, a las empresas, para dar con los trabajadores requeridos.
- 3.2. Facilitar la reinserción laboral de las personas desempleadas y de quienes han estado inactivos, con un especial énfasis en los grupos más vulnerables.
- 3.3. Generar información de acceso general sobre el estado del mercado laboral por zonas geográficas, sectores y ocupaciones, con el fin de informar a las personas y empresas, apoyar el diseño de políticas públicas, y facilitar la gestión de instrumentos y su focalización.

4. Propuesta Detallada:

- 4.1. Se propone la creación de una nueva Bolsa Nacional del Empleo:
- 4.1.1. Licitación de la actual administración de la BNE a un operador sujeto a parámetros objetivos de metas de cumplimiento.
- 4.1.2. Dar acceso a la BNE a todos los trabajadores que voluntariamente se inscriban, ya sea desempleados, trabajadores que laboran por cuenta propia o de manera informal, inactivos que se incorporan a la fuerza laboral y personas que deseen cambiar de empleo. La inscripción será obligatoria para los trabajadores beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario.

- 4.1.3. La BNE debe posicionarse como un recurso atractivo para los empleadores. Para ello, debe contar con una amplia gama de trabajadores inscritos y facilidades de búsqueda. Es importante que las empresas puedan sondear trabajadores –directamente o a través del administrador de la BNE-- de acuerdo a sus características y perfil laboral, como su nivel educacional y experiencia previa. Además, la BNE puede también contener y facilitar información sobre los recursos públicos disponibles para el apoyo y fomento de empresas, en particular las de menor tamaño.
- 4.1.4. Estas tecnologías deben permitir, a su vez, que las personas puedan postular a los trabajos más relacionados con su experiencia, habilidades e intereses. La BNE debe manejar ofertas tanto para asalariados como para trabajadores por cuenta propia. Asimismo, debe tener información clara sobre los requerimientos de las diferentes ocupaciones que se demandan en distintas localidades. Esto implica, además, que debe ser accesible desde las diversas localidades del país.
- 4.1.5. Se propone, adicionalmente, realizar una campaña publicitaria en los inicios de la construcción de la nueva BNE que promueva la inscripción tanto de trabajadores que buscan empleo como de empresas que ofrecen vacantes, en particular aquellas de menor tamaño.
- 4.2. Crear un sistema de información del mercado laboral de fácil acceso, basado en los datos que hoy recopila el Seguro de Cesantía y el sistema de AFP, entre otros. Estos antecedentes, complementados con aquellos que generará la nueva BNE, mejorarán la información con la que cuentan las personas y empresas respecto del estado del mercado laboral en el que se desenvuelven. El sistema servirá también para el diseño de políticas públicas, la generación y gestión de instrumentos, y su focalización.
- 4.2.1. Las estadísticas que se generen deben estar desagregadas al menos a nivel de ocupación, sector y localidad, y deben actualizarse de forma permanente. También deben seguir la dinámica del mercado del trabajo, como la evolución del promedio salarial y su distribución, entre otros.
- 4.2.2. La entrega de información al público, sin embargo, debe tener el nivel de agregación suficiente de modo de proteger la identidad de personas y empresas.
- 4.2.3. Se debe hacer pública la base innominada de los datos individuales de personas y empresas, o en su defecto una muestra representativa

de ellos, para fines exclusivamente académicos. Esta información debe ser accesible para investigadores dentro y fuera de Chile.

4.3. Creación de un sistema de bonos de intermediación graduados de acuerdo a la vulnerabilidad laboral del trabajador. El bono se pagará a la agencia intermediadora en la que el trabajador se inscriba, luego de que haya realizado la colocación dentro de un plazo máximo de tiempo y luego de que la persona haya durado un cierto período en el empleo (por ejemplo, 2 ó 3 meses¹³). Accederán a este beneficio solo personas que hayan permanecido algún tiempo en el desempleo. El período se estimará a partir de la información administrativa del Seguro de Cesantía. No se otorgará de manera inmediata, reconociendo que muchos encuentran un nuevo puesto por sí solos o que les bastará el acceso a la BNE para ello. En términos específicos, la propuesta consiste en:

4.3.1. Generar un índice de vulnerabilidad laboral del trabajador desempleado. Este debe medir la dificultad de la persona para encontrar empleo por sí sola (es decir, su "empleabilidad"). La construcción del índice debe basarse en características observables de los trabajadores, obtenidas tanto de los datos administrativos del Seguro y las AFP (historia laboral, densidad de cotizaciones, tipo de contrato, salario reciente, entre otras) como de aquella información entregada con el currículo al inscribirse en la BNE (educación, edad, sexo, región y otros). El mismo índice puede utilizarse para otorgar los bonos individuales de capacitación ya descritos.

4.3.2. En base al índice, se otorga el derecho a un bono de intermediación cuyo monto depende de la vulnerabilidad laboral del trabajador.¹⁴

4.3.2.1. Respecto de la instalación del sistema, se propone que en un comienzo los beneficiarios de los bonos de intermediación sean solo los trabajadores que acceden al Fondo Solidario del Seguro de Cesantía y aquellas personas que accedan a su cuenta individual y que pertenezcan al grupo más vulnerable. El sistema puede expandirse en la medida que el mercado se desarrolle, que el mecanismo se perfeccione y que la evaluación sea positiva.

4.3.2.2. Los trabajadores beneficiarios reciben intermediación laboral en distintas etapas de su desempleo de acuerdo a su índice de vulnerabilidad. Así, quienes más la necesitan reciben ayuda antes, además de tener derecho a un bono más alto. Se generarán distintos grados de intervención, que dependerán de las necesidades de cada individuo y a partir del diagnóstico de la

¹³ El pago se puede hacer en partes. Por ejemplo, se puede entregar la mitad del bono una vez que la persona firma un contrato, y la otra mitad luego de realizadas dos o tres cotizaciones laborales.

¹⁴ Cabe aclarar que la sola inscripción en la BNE no asegura el derecho al bono de intermediación.

agencia intermediadora: (1) inscripción en la BNE; (2) elaboración de currículum y servicios de ayuda en la búsqueda de empleo; (3) construcción de perfiles de empleo, y (4) orientación hacia nivelación de estudios y capacitación. El grado más alto de intervención no requiere que la agencia realice la nivelación de estudios ni la capacitación, sino que sea un puente entre la persona y la entidad que otorga el beneficio. En caso que la persona sea derivada a un programa de nivelación de estudios o capacitación, el plazo límite para utilizar el bono se extiende de acuerdo al tiempo de duración del programa.

- 4.3.2.3. Los bonos guardan relación con el salario bruto recibido por el trabajador y su vulnerabilidad, con topes máximos. Por ejemplo, el bono podría ser de 20% del salario bruto para una persona de baja vulnerabilidad, y de 80% para aquellos de vulnerabilidad alta.
- 4.3.2.4. Para definir el monto del bono es necesario realizar más planes piloto, determinar el interés de los privados en participar de este mercado o, en su defecto, contratar estudios que cuantifiquen el costo de este negocio. Para dimensionar los órdenes de magnitud de los recursos involucrados, el Consejo ha realizado una serie de estimaciones. Por ejemplo, se calcula que de haberse otorgado un bono promedio de un 40% del salario medio a quienes accedieron al Fondo de Cesantía Solidario el año 2006, y suponiendo que las agencias colocan con efectividad a un 40% de los beneficiarios, entonces el costo del programa habría alcanzado unos US\$7,3 millones¹⁵. Si el uso del Fondo Solidario aumentase a 70.000 personas al año, entonces un bono promedio de un 40% del salario bruto mensual llevaría el costo anual de la intermediación a US\$ 20.2 millones al año.
- 4.3.3. La reforma que se plantea requiere de un nuevo ente en el Estado, que dependa del Ministerio del Trabajo y que tenga como eje central el empleo. Esta agencia debería monitorear al menos el funcionamiento del Seguro de Cesantía, los programas de empleo de emergencia, la BNE, la intermediación, la capacitación y la certificación de competencias. Actualmente, parte de estas labores están en el SENCE y en la Superintendencia de AFP.
- 4.3.4. Además de una institucionalidad adecuada, un sistema de este tipo requiere de diversas definiciones adicionales, en particular respecto de la organización del mercado que surgirá en respuesta a la oferta de bonos. El Consejo no se inclina por ninguna en particular, pero ha

¹⁵ Para este cálculo se usa el salario promedio actual del sistema de Cesantía que es de \$360.000. Sabemos que el salario medio de los que accedieron al Fondo Solidario el año 2006 fue de \$216.150. Sin embargo, para estimar el costo con la nueva cobertura, se utiliza el salario promedio general, pues representa una cota superior del gasto a efectuar.

analizado tres opciones: (a) monopolio local; (b) competencia con clientes cautivos y (c) licitación de beneficiarios.

4.3.4.1. En el caso del monopolio local, la agencia se adjudica, mediante una licitación, una zona geográfica para realizar la intermediación de todas las personas beneficiarias de la localidad por un período predefinido de tiempo y/o de acuerdo a un número específico de trabajadores a completar. También se puede licitar por el menor valor presente del negocio, descontando los flujos esperados de pagos por beneficiarios atendidos en el futuro. En el segundo mecanismo, la competencia con clientes cautivos, la agencia es libre de operar donde quiera, como es el caso de los colegios subvencionados, cumpliendo ciertos estándares mínimos de calidad, y compitiendo por atraer a las personas que tienen derecho al bono. En este caso es el trabajador quien escoge en qué agencia inscribirse para recibir el servicio de intermediación y solo se puede cambiar a otra al cabo de un tiempo. Sólo la agencia donde estuvo inscrita la persona por última vez puede cobrar el bono¹⁶. En el tercer mecanismo, el de licitación de beneficiarios, se licita a una agencia un conjunto de personas que no necesariamente viven en la misma zona geográfica. Esta opción se diferencia de la primera solamente en que los beneficiarios no residen en la misma zona. Los paquetes a licitar pueden ser similares en características (sexo, edad, educación, por ejemplo), para hacerlos igualmente atractivos a los diversos operadores interesados. Cabe destacar que esta modalidad no requiere que los beneficiarios sean identificados previamente. Se puede simplemente licitar un número de bonos, con ciertas exigencias e incentivos, que aseguren que los más vulnerables sean intermediados con efectividad.

4.3.4.2. Los mecanismos mencionados tienen beneficios y costos. La licitación de beneficiarios tiene como inconveniente que obliga a la agencia a tener varias oficinas para recibir a sus clientes, en caso que estén dispersos geográficamente, lo que probablemente llevará a un precio más alto por el servicio. Para evitar este problema, se puede permitir la realización de convenios entre operadores ubicados en distintas zonas geográficas. El monopolio local, en cambio, elimina el problema de la dispersión geográfica de sus clientes, pero sus resultados están sujetos a mayores fluctuaciones, de acuerdo a la situación económica de la zona relevante.

¹⁶ Un símil a esta configuración del mercado es el de corredores de propiedades.

- 4.3.4.3. En cualquier caso, ambos mecanismos de licitación son atractivos desde un punto de vista de asignación, pues generan competencia por el subsidio por persona colocada de acuerdo a su índice de vulnerabilidad, si éste es el factor de asignación de la licitación. Es decir cada índice de vulnerabilidad o grupo de índice tiene un precio diferente. En cambio, en la competencia con clientes cautivos sería el Estado el que fije el precio, como sucede con la subvención escolar. En todos los casos, se puede poner exigencias mínimas a los operadores como, por ejemplo, una cierta tasa base de colocación de trabajadores más vulnerables. Una fuente de incertidumbre adicional, es la escala que se requiere para optimizar los paquetes que eventualmente se licitarán.¹⁷
- 4.3.4.4. Frente al mecanismo de competencia de clientes cautivos, las licitaciones, tanto de beneficiarios como monopolio local, tienen el inconveniente que dificultan al Estado o regulador cambiar las condiciones del contrato. Esta situación ocurre, por ejemplo, cuando hay cambios en la demanda por el servicio y la licitación se hace por un período muy largo.
- 4.3.4.5. Los riesgos que enfrentan las empresas bajo los mecanismos de licitación dependen del diseño. Por ejemplo, en el caso del monopolio local, si se licita por un período de tiempo, la empresa conoce sus costos fijos (arriendo, servicios básicos, etc.), pero enfrenta incertidumbre respecto de sus beneficios: no puede anticipar el número de clientes que tendrá y/o la dificultad de colocarlos. Si se adjudica completar una cantidad de beneficiarios, hay certidumbre respecto de los beneficios, pero incertidumbre respecto de los costos: no se puede anticipar cuánto tiempo tomará en cumplir con su meta de colocación.
- 4.3.4.6. Por otra parte, la opción de completar un número de beneficiarios o de valor presente invita al descrome (selectividad de los trabajadores menos costosos de tratar), pues la empresa se beneficia con la atención de los trabajadores que le reportan mayores retornos, posiblemente los más fáciles de colocar. Los pagos diferenciados según el índice de vulnerabilidad en conjunto con requerimientos de estándares mínimos son necesarios para abordar este problema. Igualmente, esta dificultad se atenúa si la licitación se realiza por una cierta cantidad de tiempo, pues entonces la empresa tiene los incentivos para intermediar la mayor

¹⁷ Se podría permitir que, mientras se revela la información de costos necesaria al regulador, los operadores transen entre sí.

cantidad de personas posibles. Por otra parte, si la licitación se hace por un período muy prolongado y se producen cambios en la demanda por este servicio, el Estado tendrá problemas para modificar las condiciones del contrato, si lo estimase necesario. Esto no ocurriría si hubiese competencia por clientes cautivos.

4.4. Un grupo de consejeros considera que la propuesta sobre intermediación adolece de un desarrollo adecuado sobre los aspectos institucionales que la debieran integrar, especialmente en relación al rol articulador y regulatorio del sector público. Por ello, proponen la creación de una Subsecretaría de Empleo que, en el marco del Ministerio del Trabajo, contribuya a superar una falencia evidente a partir de la experiencia hasta ahora acumulada. Esta es la posibilidad de manejar, en un lugar de suficiente rango jerárquico, la información y articulación de las diversas políticas activas en materia de empleo. Ello cobra mayor importancia cuando ha habido consenso en la conveniencia de la integración virtuosa de todas ellas.

4.5. Un grupo de consejeros estima que la propuesta sobre intermediación debiera atribuir un rol activo a las OMIL, independientemente del heterogéneo nivel de resultados que ellas muestran en la actualidad. Ello porque hay un segmento del desempleo "duro" que requiere un nivel de persistencia e intensidad en su tratamiento que es imposible de lograr sobre la base de incentivos económicos a agencias privadas. Estas más bien tenderían al desceme (selección de los más baratos) de sus beneficiarios mediante fórmulas que les permitan lograr mayor rentabilidad del aporte fiscal. Una cobertura efectiva de los beneficiarios más complejos supone una actuación pública adecuadamente reforzada. Por lo demás, el municipio como puerta de entrada a los sectores más vulnerables es una situación consolidada y que ofrece grandes márgenes de articulación y pertinencia de las políticas públicas que van en su beneficio.

5. Resultados Esperados:

- 5.1. Mejorar el acceso a la información del mercado del trabajo.
- 5.2. Otorgar nuevas herramientas a las personas, de manera que puedan encontrar mejores trabajos, y a las empresas, para que logren reclutar a los trabajadores requeridos.
- 5.3. Facilitar la inserción de los grupos más vulnerables que no tienen experiencia laboral -como mujeres y jóvenes- y también de trabajadores que realizan actividades esporádicas, informales o de temporada.

- 5.4. Reducir el tiempo que permanecen sin trabajo las personas que acceden al Fondo Solidario del Seguro de Cesantía.
- 5.5. Potenciar la efectividad de los subsidios a la contratación y capacitación propuestos, pues ésta depende en buena medida de que el trabajador encuentre un empleo que se adecue a sus habilidades y potencialidades, y que las empresas encuentren a los trabajadores beneficiarios de estos subsidios, rol que cumplirá el nuevo sistema de intermediación.

2A.4. Mujeres y Mercado Laboral

El Consejo ha coincidido en la necesidad de impulsar políticas que incentiven la incorporación plena de las mujeres al mercado laboral. Ello debido al impacto que tiene en la superación de la pobreza y en la reducción de la vulnerabilidad, la existencia de un segundo ingreso en el hogar. El principal énfasis de las propuestas elaboradas por el Consejo está en promover cambios que reduzcan los costos de contratación de las mujeres y en ampliar las ofertas de cuidado infantil para mejorar la participación laboral femenina. Otras propuestas del Consejo, diseñadas para todos los trabajadores, hombres y mujeres, favorecerán de manera especial a las segundas, en particular a aquellas que realizan actividades laborales esporádicas, informales o de temporada y a aquellas que se incorporan tardíamente por razones de maternidad o trabajo en el hogar. Entre estas propuestas están las referidas a capacitación, intermediación y subsidios al ingreso laboral.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. Entregar a las empresas un subsidio proporcional al salario de la trabajadora durante un año a partir de la finalización del permiso postnatal.
- 1.2. Transitar gradualmente a un esquema en el que las salas cunas son financiadas con impuestos generales, eliminando la obligación de las empresas que contratan a 20 o más mujeres de proveer o financiar el servicio a quienes tienen hijos menores de 2 años.
- 1.3. En la transición, mientras la cobertura pública no esté asegurada y mientras no se elimine la obligación de proveer sala cuna a las empresas con más de 20 trabajadoras, utilizar esquemas de financiamiento no discriminadores.
- 1.4. Promover la compatibilización del horario de las salas cunas, jardines infantiles y educación escolar básica con el de las jornadas laborales de trabajadores y trabajadoras.
- 1.5. Facilitar la reinserción laboral de madres con hijos recién nacidos mediante formas que permitan flexibilizar el postnatal.
- 1.6. Regular los contratos de trabajo en el hogar o formalizar la prestación de servicios como independientes para quienes entregan servicios desde sus domicilios.

2. Elementos Destacados de Diagnóstico:

- 2.1. En los últimos 20 años, la tasa de participación laboral de las mujeres entre los 15 y 59 años ha aumentado de manera significativa desde un 36% a un 49%. Pero ésta es todavía baja si las comparamos con otros países de mayor desarrollo económico, o incluso con las economías de América Latina. La misma evidencia se observa en relación a la tasa de empleo femenino.
- 2.2. La participación femenina es heterogénea, con diferencias por edad, nivel de educación, número de hijos, ingresos del cónyuge, e incluso por estado civil.
- 2.3. Diversos factores dificultan la participación plena de la mujer en el mercado laboral y su acceso a empleos de calidad. No existe un consenso respecto a la importancia relativa de cada uno de ellos, ni existe información suficiente para evaluar los efectos relativos de diversas reformas. Por esto se propone avanzar en ellas de manera gradual y cautelosa, y evaluar los impactos distributivos de las políticas y mecanismos de compensación propuestos.

- 2.4. Por un lado, entre las razones de oferta se incluye todo lo que hace menos atractivo para las mujeres incorporarse al mercado laboral. Entre estos se cuentan factores culturales y arreglos domésticos significativos que inciden en la valoración del rol de la madre en la crianza y en los quehaceres del hogar, incluso si comparten con sus parejas el rol de proveedores. Otros factores incluyen la presencia de niños y adultos mayores y la dificultad para delegar su cuidado, los bajos sueldos y el costo de transporte.
- 2.5. Adicionalmente, el acceso a información de oportunidades laborales, distancias físicas y la necesidad de cuidado de la propiedad también afectan la decisión de las mujeres de incorporarse de manera plena al mercado laboral.
- 2.6. La encuesta CASEN revela una tasa de participación femenina del 49% para las mujeres entre 15 y 59 años. Entre las mujeres de los cuatro primeros deciles que no están en el mercado laboral, un 19% declara que el motivo por el cual no busca trabajo es porque no tiene con quién dejar a los niños. De acuerdo a lo anterior, la incorporación de la mujer al mercado laboral se facilitaría con una provisión suficiente, cercana y con horarios compatibles con el trabajo, al acceso a cuidado infantil de calidad. Asimismo, un 31% de este mismo grupo dice no buscar trabajo debido a quehaceres del hogar. No es claro si este alto porcentaje se debe a razones culturales, a necesidad de cuidado infantil o de otros adultos en el hogar, o simplemente a falta de oportunidades.
- 2.7. Diversas encuestas muestran, además, que las familias no suelen confiar en el cuidado de niños fuera del hogar. Es así que son las mujeres quienes se hacen cargo, dificultando su incorporación al trabajo remunerado. Esto es especialmente cierto entre los hogares de menores ingresos y donde el costo de acceder al cuidado infantil no es compensado por las remuneraciones y condiciones laborales que se pueden alcanzar.
- 2.8. Entre las razones de demanda se incluyen los factores que hacen menos atractiva la contratación de trabajadoras por parte de la empresa. Entre ellas se encuentra la regulación relacionada a la protección a la maternidad y el cuidado de niños –más rígida que en muchos países y más generosa que las de las economías de América Latina--, además de algunas regulaciones sanitarias. Estas últimas son valoradas, pero esta valoración no puede ser siempre traspasada a salarios si se trata de trabajadoras que ganan en torno al mínimo.
- 2.9. Las mujeres suelen formarse y trabajar en actividades de menores remuneraciones, llevando a segregación ocupacional, lo que implica que ciertas empresas y sectores contraten a mujeres en mayor proporción porque su tecnología de producción así lo requiere. Es así que la

concentración sectorial del empleo femenino explica en parte los menores salarios de las mujeres.

- 2.10. Asimismo, y a pesar de presentar mayores niveles educacionales en promedio, la menor experiencia debido a lagunas en sus trayectorias laborales, reducen las oportunidades de las mujeres de encontrar buenas opciones de empleo.
- 2.11. La regulación sobre cuidado infantil obliga a las empresas con 20 o más trabajadoras a proporcionar el servicio de sala cuna a todas quienes tienen hijos menores de 2 años, sin importar la jornada laboral ni la edad de las mujeres contratadas. De acuerdo a la Dirección del Trabajo, el año 2006 sólo un 12,9% de las empresas tenía más de 20 mujeres contratadas. Esta proporción es nula entre las microempresas, y alcanza sólo al 6,9% de las empresas pequeñas donde se ocupan las más altas fracciones de mujeres. Esto significa que menos de un 6% de la fuerza laboral femenina tiene derecho al beneficio de sala cuna.
- 2.12. Más aún, de acuerdo a la encuesta CASEN 2006, el porcentaje de mujeres entre 15 y 59 años que trabaja en forma dependiente sin contrato es del 23%, cifra que es notoriamente más alta en hogares más pobres. Por ejemplo, el 54% de las mujeres dependientes del primer decil declara no tener contrato. Estas mujeres no tienen acceso a salas cunas en empresas, ni tampoco se benefician de la regulación asociada a la protección a la maternidad.
- 2.13. De acuerdo a un informe reciente de Politeia (Politeia Soluciones Públicas, 2007), el diferencial de costo laboral de cargo del empleador asociado a la contratación de mujeres en edad fértil se encuentra entre un 5,4% y un 12,5% del salario. Este diferencial de costos es un promedio en un horizonte de 20 años, pero se concentra especialmente en el año del nacimiento de los niños. Esta estimación incluye los costos asociados a reemplazos y al diferencial de productividad por permiso maternal y licencias, además de indemnizaciones, menor producto por tiempo destinado a lactancia y costo de salas cuna. Luego, para un nivel de productividad y de salario dado, a la empresa le es más conveniente contratar a un hombre que a una mujer en edad fértil. Este mayor costo se puede ajustar por dos mecanismos: un menor salario pagado a las mujeres en edad fértil o una menor probabilidad de ser contratadas.
- 2.14. De acuerdo a esta evidencia, cambios que reduzcan el costo de contratación de las mujeres, facilitarían su incorporación al mercado del trabajo. En particular, el diferencial de costos hace especialmente difícil la incorporación de mujeres de baja calificación al mercado laboral, ya que el salario mínimo obliga a que todo el ajuste se produzca vía una menor contratación de mujeres. Por esto es que se hace especialmente

importante reducir el costo de contratación de mujeres de los primeros deciles de ingreso en edad fértil.

- 2.15. Por otra parte, la modalidad de trabajo en jornada parcial ha crecido sostenidamente en Chile en los últimos años, y actualmente está en línea con el promedio de los países de la OECD si consideramos trabajadores asalariados y no asalariados. El promedio de la OECD es de 26,4% para las mujeres y en el caso de los hombres un 8,1%. Según la encuesta Casen 2006, en Chile el 25% de las trabajadoras entre 15 y 59 años labora en jornada parcial, tasa que cae al 10,7% entre los hombres. Al considerar sólo a las trabajadoras asalariadas, sin embargo, esta proporción se reduce a un 15,3% y a un 6% para hombres. Es decir, la participación de esta modalidad de contrato es bastante más baja en los trabajos dependientes. Adicionalmente, de acuerdo al INE, una buena parte de las mujeres con jornada parcial quisiera trabajar más horas.

3. Objetivos de la Propuesta:

- 3.1. Elevar la tasa de incorporación de las mujeres al mercado laboral, mediante mecanismos que reduzcan los costos asociados al cuidado infantil, tanto en términos monetarios como de su disponibilidad.
- 3.2. Fomentar una mayor demanda de trabajo de mujeres por parte de las empresas, disminuyendo el costo relativo asociado a la contratación de mujeres en edad fértil.
- 3.3. Facilitar reinserción de la mujer a su trabajo luego del nacimiento del niño, mediante la provisión de más servicios de cuidado infantil.
- 3.4. Moverse hacia sistemas de financiamiento en los que toda la sociedad se responsabiliza por el cuidado infantil.

4. Propuesta Detallada:

- 4.1. Se propone entregar a las empresas un subsidio proporcional al salario de la trabajadora durante un año a partir de la finalización del permiso post-natal, subsidio para así compensar por los costos asociados con la protección a la maternidad.
 - 4.1.1. El objetivo principal de esta propuesta es reducir el costo de cargo de la empresa asociado a la regulación sobre protección a la maternidad de sus trabajadoras, de manera de hacer menos riesgosa la contratación de mujeres en edad fértil.
 - 4.1.2. En esta propuesta se reconoce la importancia de estos beneficios para la madre y su hijo y la valoración que la sociedad otorga a ellos, tratando de evitar que estos beneficios se traduzcan en un

desincentivo a la contratación de mujeres en edad fértil o en un menor salario.

4.1.3. A modo ilustrativo, a partir del informe de Politeia Soluciones Públicas (2007) se estimó que, excluyendo el costo de sala cuna, el diferencial de costos de cargo de la empresa asociado a contratar una mujer durante el primer año de vida del niño corresponde aproximadamente a un 15% ó 20% del salario en el caso de trabajadoras no calificadas. De acuerdo a datos de la Encuesta Casen 2006, el costo anual de entregar un subsidio a las empresas equivalente al 15% del salario de las mujeres con hijos recién nacidos de los 4 primeros deciles sería de 2.569 millones de pesos.

4.1.4. Existen estimaciones alternativas de estos costos y por tanto es necesario realizar estudios más acabados que permitan estimar con mayor precisión la tasa de subsidio necesario y el costo financiero total de esta medida.

4.2. Transitar a un esquema en el que las salas cuna son financiadas con impuestos generales, eliminando la obligación de las empresas que contratan a 20 o más mujeres de proveer o financiar el servicio a quienes tienen hijos menores de 2 años.

4.2.1. Es importante notar que el Sistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo" no está vinculado a esta obligación, pues su eje central es el desarrollo temprano del niño y no la inserción laboral de las mujeres. De este modo, el programa no reemplaza la actual obligación de la empresa de proveer el cuidado infantil para las empresas con 20 o más trabajadoras. La eliminación de esta obligación para las empresas debe producirse solo para los nuevos contratos, sin afectarse aquéllos que ya involucran este derecho.¹⁸

4.2.2. La medida propuesta, además, otorgará acceso al cuidado a hijos de todos los trabajadores, hombres y mujeres. En otras palabras, el esquema de financiamiento permite un sistema en el que toda la sociedad se responsabiliza por entregar cuidado infantil oportuno y de calidad, transitando desde la modalidad actual en el que son las mujeres quienes corren proporcionalmente con estos costos.

4.2.3. Aun cuando se elimine la obligación de proveer este servicio a las empresas con más de 20 mujeres, es importante promover el financiamiento de salas cunas dentro de la empresa para facilitar el amamantamiento y reducir el tiempo y costo de traslado, de modo que quienes prefieran este esquema de cuidado puedan tomarlo; esto es, que puedan dejar a sus niños bajo el cuidado que estimen más

¹⁸ Es decir, en el largo plazo, la condición de tener salas cunas sólo se aplicaría para los contratos que se iniciaron antes de una cierta fecha. Después de esa fecha la empresa no estaría obligada a proveer sala cuna a las nuevas mujeres contratadas, aun si llegase a contratar más de 20 mujeres.

conveniente. Por lo tanto, se propone reconocer el gasto efectuado por las empresas que proveen este cuidado infantil a mujeres, a través de un mecanismo similar al de la franquicia tributaria para la capacitación.

4.3. En la transición, mientras la cobertura pública no esté asegurada y mientras no se elimine la obligación de proveer sala cuna a las empresas con más de 20 trabajadoras, utilizar esquemas de financiamiento no discriminadores. El Consejo ha planteado diversas alternativas a evaluar:

4.3.1. Permitir que el conteo de trabajadoras para el requisito de provisión de salas cunas sea proporcional a la jornada contratada, con el fin de reducir el costo fijo que incurren las empresas asociados a la contratación en jornada parcial, haciendo más atractiva esta modalidad de trabajo. A la vez, a medida que aumenta la cobertura de la educación preescolar financiada con impuestos generales, se propone ir reconociendo también paulatinamente el gasto efectuado por las empresas que proveen este cuidado a mujeres, a través del mecanismo antes mencionado. Esto permite ir reduciendo paulatinamente el costo de contratar mujeres en edad fértil para estas empresas.

4.4. Con el objetivo de permitir que las madres adolescentes finalicen su educación media, se propone garantizar un cupo gratuito en salas cunas a los hijos de madres adolescentes matriculadas en establecimientos de Educación Media. Estos cupos estarán garantizados una vez que el Programa Chile Crece Contigo alcance cobertura completa, en el caso que estos niños pertenezcan a familias del 40% más pobre del país y/o se consideren en situación de vulnerabilidad.

4.5. Se propone promover la compatibilización del horario de las salas cuna, jardines infantiles y educación escolar básica con el de trabajadores y trabajadoras.

4.5.1. Para asegurar una mayor diversidad horaria y cobertura espacial se propone, además, dar la posibilidad de optar entre todos los prestadores de educación preescolar públicos o privados, y modalidades que se hayan acreditado como prestadores.¹⁹

4.5.2. Para esto será útil crear áreas de certificación de habilidades relacionadas con la prestación de cuidado de niños --y también de enfermos, ancianos y discapacitados-- como ocupación formal.

4.5.3. Es igualmente relevante generar una amplia oferta de cuidado de niños en edades preescolares y escolares, posterior a la jornada de los jardines infantiles y de establecimientos educacionales. Esta oferta

¹⁹ Propuesta recogida del Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia.

puede ser desarrollada en los mismos jardines y escuelas de modo de no generar nuevos costos en infraestructura.

4.6. Respecto a facilitar la reinserción laboral de madres se propone:

4.6.1. Extender la licencia postnatal hasta por el doble del tiempo actual, con una reducción proporcional del subsidio mensual, de mutuo acuerdo con el empleador.²⁰ Este acuerdo se puede producir ya sea a través de un proceso de negociación colectiva --vía pacto de adaptabilidad-- o con la certificación del la Dirección del Trabajo.

4.6.2. Reemplazar las 12 semanas de postnatal por un sistema en que la mujer vuelva a trabajar con jornada parcial o trabajo a distancia a partir de la séptima semana, de modo de postergar su entrada a jornada completa. Esta modalidad debe contar con autorización médica previa en base a protocolo y debe ser de mutuo acuerdo con el empleador.

4.7. Facilitar el trabajo en el domicilio, tanto para mujeres como para hombres, de manera de potenciar la posibilidad que ofrece de compatibilizar el trabajo en el hogar y en forma remunerada. Para esta propuesta se ofrecen dos alternativas:

4.7.1. Fomentar los contratos de trabajo en el hogar. En particular, la legislación de este tipo de contratos debería incluir flexibilidad horaria y adaptación de requerimientos de seguridad e higiene a las características propias del hogar (por ejemplo, en lo referido a las características de baños, escaleras y otros espacios propios del hogar).

4.7.2. Alternativamente, promover la formalización de las prestaciones de servicios que se pueda dar entre una persona que trabaja como independiente --eventualmente desde el hogar-- y las empresas que requieren de sus servicios.²¹ En la actualidad se puede realizar trabajo en el domicilio a través de contratos de compra venta y boletas de honorarios. La idea de formalizar las transacciones de los trabajadores independientes es permitirles a dichos trabajadores abrirse al mundo de las empresas formales y viceversa. Esta propuesta tiene relación con las propuestas para microempresas y preformalización presentadas por el Consejo.

5. Resultados Esperados:

5.1. Aumentar el empleo femenino en el país, especialmente en los segmentos más pobres.

²⁰ A diferencia de lo propuesto por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, en que se sugiere que el primer mecanismo requiere sólo de una autorización al empleador y no acuerdo con él.

²¹ Para que esta propuesta tenga validez como alternativa a la anterior, sin embargo, se requiere que esta relación no se interprete como subcontratación.

- 5.2. Reducir las diferencias que existen entre contratar hombres y mujeres impuestas por la regulación a la maternidad, acortando no sólo las brechas en su empleabilidad relativa, sino también en sus salarios.
- 5.3. Reducir las brechas en oportunidades de empleo y salarios entre hombres y mujeres debidos a lagunas en trayectorias laborales.
- 5.4. Crear una base de provisión suficiente y cercana de cuidado infantil de calidad, que se adecue a los horarios laborales de hombres y mujeres.
- 5.5. Facilitar la reinserción de mujeres que han tenido niños, reduciendo el uso inadecuado de licencias por enfermedad grave del hijo.
- 5.6. Reducir la deserción escolar producto del embarazo adolescente.

2A.5. Comisión de Salario Mínimo

Un grupo de consejeros ha considerado necesario proponer una institucionalidad que asesore el proceso de deliberación de los reajustes del salario mínimo, informando sobre los costos y beneficios potenciales de los posibles niveles a adoptar, con particular consideración de los trabajadores jóvenes y los de menor calificación. Este grupo considera que esto amerita la creación de una comisión especializada e independiente, encargada de generar esta recomendación. Un segundo grupo de consejeros considera que este proceso de deliberación debiera estar radicado en la institucionalidad propuesta del Consejo Económico y Social que se discute en la siguiente sección. Un tercer grupo considera que esta institucionalidad no es necesaria. Se argumenta que el mecanismo actual ha funcionado en general satisfactoriamente, por lo que no se percibe la necesidad de modificarlo.

1. El Consejo Propone:

1.1. Un grupo de consejeros propone:

1.1.1. Crear una comisión que apoye el proceso de definición del salario mínimo recogiendo la experiencia que al respecto existe en otros países. Esta comisión tendrá como objetivo principal estudiar el mercado del trabajo con un énfasis especial en los trabajadores menos calificados de modo de ir verificando los efectos, tanto positivos como negativos, que el salario mínimo provoque sobre esos trabajadores. Ese estudio se plasmará en una recomendación a la autoridad respecto de los aumentos que debería tener el salario mínimo en el futuro cercano.

1.1.2. La recomendación de la comisión estará respaldada en un informe público que contenga un análisis exhaustivo del comportamiento de nuestro mercado del trabajo, un análisis específico de la situación de los trabajadores menos calificados, la situación del salario mínimo en otros lugares del mundo y comparaciones razonables de cuán restrictivo es éste en Chile respecto de otras economías. Este informe deberá divulgarse a más tardar la tercera semana de mayo de cada año.

1.1.3. La comisión estará integrada por representantes de organizaciones sindicales, empresariales y especialistas en el mercado del trabajo. Deberán actuar con total independencia de sus organizaciones y velar por el interés de los trabajadores chilenos, en particular los menos calificados y los desempleados. Por ello no es conveniente que este proceso esté inserto en una institucionalidad que represente predominantemente a los sectores con mayor capacidad organizativa, que es como se visualiza el Consejo de Diálogo Económico y Social que se ha propuesto. Además, desde el punto de vista de la arquitectura institucional del Estado, es fundamental

que labores que son específicas y permanentes estén radicadas en instituciones especializadas, una característica que no posee el Consejo de Diálogo Económico y Social.

1.2. Un segundo grupo de consejeros:

1.2.1. Valora la idea de formalizar la discusión pública que rodea el proceso de fijación del salario mínimo. Valora que esta discusión se haga con representantes de las organizaciones sindicales y empresariales. Valora que esta discusión se haga con criterios técnicos y velando por los intereses de los trabajadores más vulnerables. Recomienda, sin embargo, que esta discusión sea radicada en la

institucionalidad propuesta para el Consejo de Diálogo Económico y Social.

1.3. Un tercer grupo de consejeros:

1.3.1. Valora que la determinación del salario mínimo se base en antecedentes técnicos sobre el mercado del trabajo, especialmente enfocados en los trabajadores de menor nivel de calificación y experiencia. Sin embargo estima innecesario que exista una institución permanente para estos fines.

1.3.2. La autoridad puede contratar estudios independientes, contratar profesionales especializados en forma temporal, convocar un consejo asesor en forma temporal sin ninguna restricción respecto a su constitución y a la modalidad para designarlo. Esta alternativa es flexible y menos expuesta a constituirse en un modelo típicamente corporativo usualmente sujeto a la sobre representación de sectores sociales organizados en desmedro de otros a quienes dicha organización les resulta más costosa. Los grupos menos organizados son los desempleados, los trabajadores y empresarios de empresas más pequeñas, precisamente sectores en quienes la definición del salario mínimo tiene alta incidencia.

1.4. Respecto del salario mínimo para jóvenes:

1.4.1. Un grupo de consejeros considera que una de las primeras labores de esta comisión asesora es evaluar el impacto que el salario mínimo tiene sobre los trabajadores menos calificados, especialmente los jóvenes, y estudiar la eventual conveniencia de introducir un salario menor al salario de adulto para los jóvenes entre 18 y 23 años.

1.4.2. Otro grupo de consejeros considera que no deben establecerse discriminaciones en estas materias.

2. Elementos Destacados del Diagnóstico:

2.1. Los consejeros que respaldan esta propuesta estiman que la discusión respecto del salario mínimo es más bien de grados y que no puede desprenderse con exactitud el valor apropiado para esta variable. Reconoce, sin embargo, que hay una tensión entre el objetivo de asegurarle un empleo a las personas que deciden participar en la fuerza de trabajo y el nivel de vida que el proceso de deliberación pública estima como apropiado para los habitantes del territorio nacional. El Consejo está consciente también que el salario mínimo no es el único instrumento disponible de una política pública que aspire a asegurar un mínimo de ingresos a todos los chilenos.

2.2. Así, el salario mínimo debe complementarse con otras políticas que pueden incluir, por ejemplo, subsidios a la contratación o al empleo y

transferencias desde el Estado a los ciudadanos de bajos ingresos. Éstas deben ser diseñadas de manera tal que idealmente no desincentiven el trabajo de esos mismos ciudadanos. Ahora bien, la manera en que se combinan ambas dependerá crucialmente de las condiciones del mercado laboral. Si éstas lo permiten podrá privilegiarse el salario mínimo. En caso contrario habrá que descansar en otras políticas. Para definir la estrategia más adecuada, es indispensable un seguimiento del mercado del trabajo.

- 2.3. Esta discusión estima el Consejo debe realizarse dentro de parámetros razonables. Sin ellos la definición de este salario tensiona innecesariamente la deliberación pública. El reconocimiento de que la definición del salario mínimo requiere de dicho seguimiento y de estudios técnicos acabados que permitan ilustrar a las autoridades y a la opinión pública sobre los efectos esperados de diversos valores del salario mínimo para diferentes grupos de la población ha llevado a que muchos países se hagan asesorar por instancias técnicas en el proceso de fijación de este salario.
- 2.4. En nuestro país esas instancias están ausentes. Tampoco son apropiadas las fuentes de información disponibles. Así, el proceso de definición de este salario se realiza todos los años sin antecedentes suficientes que permitan a los diversos actores involucrados en este debate aquilatar los impactos de sus planteamientos. La carencia de información más detallada de la situación de los grupos potencialmente beneficiados y afectados por el salario mínimo conspiran contra un mejor diseño no sólo de la política de salario mínimo sino también del diseño de políticas complementarias para esos grupos.
- 2.5. Hay algunos países, en particular Australia y Reino Unido, que han tratado de dejar el análisis, la fijación o al menos las recomendaciones respecto del salario mínimo en manos de instituciones independientes con capacidad de encargarse de estudios, encuestas y realizar un seguimiento de las condiciones del mercado laboral, en especial para los grupos potencialmente más afectados por el salario mínimo. Hay otros países como Irlanda y Bélgica, donde los salarios mínimos son fruto de pactos nacionales. En el caso del primer país existe la posibilidad que una organización representativa de empleadores o trabajadores pueda solicitar una revisión de la situación a la "Corte" Laboral la que dependiendo de los méritos de la solicitud puede hacer una recomendación al gobierno para modificar el salario mínimo.

3. Objetivos de la Propuesta:

- 3.1. El objetivo principal es asegurar una discusión más ilustrada en el debate respecto del salario mínimo. Para la ciudadanía es importante que ésta se

haga sobre bases sólidas que contribuyan a afinar de manera más precisa las políticas orientadas a lograr avances en igualdad. El caso del salario mínimo es especialmente sensible porque una fijación inadecuada del mismo más que contribuir a la igualdad puede atentar contra ella.

- 3.2. Se aspira también a mejorar la calidad de la información sobre nuestro mercado laboral, en particular sobre los trabajadores menos calificados. Ello permitirá mejorar el análisis del impacto de diversas políticas sobre sus oportunidades de empleo y sus ingresos del trabajo.
- 3.3. Instalar instituciones efectivas con una mirada de largo plazo que contribuya a perfeccionar el diseño de las políticas públicas del país.

4. Propuesta Detallada:

4.1. Sobre la creación de una institución que apoye el proceso de decisión de reajuste del salario mínimo, un grupo de consejeros estima que comisiones abocadas a guiar al país en la definición de su salario mínimo son importantes, sobre todo por cuanto los niveles de dicho salario pueden afectar las posibilidades de empleo de algunos grupos poblacionales. En ese sentido cree que sería positivo para el país seguir con más atención la evolución de nuestro mercado del trabajo en lo que se refiere a los trabajadores menos calificados. El Consejo estima que hasta ahora no se ha puesto suficiente atención en ello y hace un llamado para ilustrar con mejores antecedentes que los actualmente disponibles las decisiones de fijación del salario mínimo. Se considera que contribuiría a estos efectos una institución que monitoree el efecto del salario mínimo para diversas realidades del país.

4.1.1. Teniendo esto en cuenta es que propone crear una comisión independiente asesora del Estado que monitoree el mercado del trabajo con especial preocupación por los grupos que pueden ser beneficiados o afectados por el salario mínimo. En particular, y después de revisar la experiencia internacional, se inclina por una institución como la británica que tiene precisamente esta función. Además de hacer un exhaustivo monitoreo encarga estudios para orientar su análisis, también realiza encuestas a empresas y trabajadores para evaluar los potenciales efectos de cambios en el salario mínimo y organiza audiencias públicas con representantes de trabajadores y empresariales. Esta comisión será asistida por un pequeño grupo de profesionales a cargo de un secretario ejecutivo encargado de gestionar los estudios pertinentes, recolectar los antecedentes y realizar todas aquellas actividades que permitan respaldar la labor de esta comisión.

- 4.1.2. Se propone, al igual que en el caso británico, que los miembros de esta comisión sean nueve. Tres de ellos deben estar asociados a organizaciones de trabajadores, otros tres a organizaciones empresariales, dos deben ser académicos con especialización en mercado laboral. Ellos deberán ser nombrados a través de un sistema de concursos similar al de la alta dirección pública o por comités de búsqueda independientes. La decisión respecto de la presidencia de esta comisión recaerá en la Presidencia de la República.
- 4.1.3. En su reunión más importante, en mayo de cada año, la comisión divulgará su reporte anual que respaldará la recomendación de variación del salario mínimo que ella hará al gobierno y al parlamento. La recomendación debe distinguir entre el salario mínimo de adultos, jóvenes y mayores de 65 años. En el informe la comisión debe, además, hacerse cargo de las solicitudes específicas que el gobierno le ha encomendado. Éstas se harán anualmente a través de términos de referencia divulgados públicamente.
- 4.1.4. La comisión se reunirá unas pocas veces en el año, no menos de seis ni más de doce. En esas reuniones puede escuchar, entre otros, los análisis de organizaciones de trabajadores y empresarios y de expertos respecto del salario mínimo. Además, debe definir los estudios que se encargarán, decidir cómo se abordarán los estudios encomendados por el gobierno y conocer el estado de avances de los estudios y antecedentes recopilados por la comisión. De manera permanente, debe guiar la labor de la secretaría ejecutiva.
- 4.2. Sobre salarios mínimos diferenciados por edad:
- 4.2.1. Un grupo de consejeros considera que una de las primeras labores de esta comisión asesora debiera ser evaluar el impacto que el salario mínimo está teniendo sobre los trabajadores menos calificados, especialmente los jóvenes. En particular, debería considerar el efecto sobre el ingreso de las familias de esos jóvenes y sus oportunidades de empleo. Asimismo, debería estudiar la conveniencia o inconveniencia de introducir un salario menor al salario de adulto para los jóvenes entre 18 y 23 años. Alternativamente, debería estudiar maneras de perfeccionar los mecanismos de subsidio actualmente disponibles para asegurar mayores niveles de empleabilidad de este grupo de la población en plazos breves.
- 4.2.2. Otro grupo de consejeros considera que los diversos grupos como los trabajadores jóvenes, mujeres u otros, deben beneficiarse de las normas y políticas sobre salarios, sin que se establezcan discriminaciones con respecto a ellos o bien, dentro de cada grupo,

por cuanto inciden éstos en derechos y garantías fundamentales que tienen por objeto, precisamente, la cobertura de necesidades mínimas en las que no caben discriminaciones.

5. Resultados Esperados:

- 5.1. Se espera que la creación de esta comisión contribuya a mejorar la información disponible para analizar los efectos del salario mínimo sobre los trabajadores menos calificados.
- 5.2. Asimismo, cree que ayudará a definir una política de salario mínimo más documentada que balancee adecuadamente sus beneficios y costos potenciales, con particular consideración a los trabajadores menos calificados, sobre todo jóvenes y personas con bajo nivel de escolaridad.
- 5.3. Finalmente, se estima que esta propuesta alentará un debate más constructivo sobre las alternativas de política para elevar los ingresos de las personas menos calificadas.

Capítulo 2B

Institucionalidad Laboral y Negociación Colectiva

2B.1. Introducción

2B.2. Institucionalidad Laboral

2B.3. Negociación Colectiva

2B.4. Consejo de Diálogo Económico Social

2B.1. Introducción

El Consejo ha considerado pertinente hacer una introducción general a este capítulo del reporte para explicar la naturaleza del diálogo y el debate que se tuvo en torno a estos temas. El consejo quiere destacar el elevado grado de acuerdo en objetivos de política pública aunque aún subsistan importantes diferencias en un conjunto relevante de temas.

1. Preámbulo:

- 1.1. El Consejo concuerda que el valor del trabajo y la atención por la suerte de los trabajadores son valores constitutivos del Chile que todos quieren. El trabajo humano es inseparable de quien lo realiza y, en consecuencia, no puede ser tratado como si fuese simplemente una cosa o una mercancía. El trabajo es central para la identidad y dignidad de las personas, para la formación de su sentido de pertenencia a la comunidad, para el sostén de la familia y para el bienestar de la sociedad.
- 1.2. Los integrantes de este Consejo son partidarios de fortalecer el valor del trabajo en todas sus dimensiones y expresiones, haciendo así del mérito y del esfuerzo el pilar básico de nuestra sociedad. Esto significa que, más allá de la asistencia que la sociedad debe prestar a los grupos más vulnerables, lo básico es la necesidad de ampliar el acceso a un trabajo digno a todos los chilenos, particularmente jóvenes y mujeres donde Chile muestra tasas de participación preocupantemente bajas; lo cual obliga, entre otras cosas, a poner un énfasis especial en la incorporación de éstos al mundo del trabajo. Defender y promover el valor del trabajo significa también promover el irrestricto respeto de los principios y derechos de los trabajadores, y de todos quienes emprenden y se esfuerzan por hacer del trabajo la fuente principal del progreso personal y colectivo. Estos principios y derechos abarcan a las personas en tanto que tales, así como en su calidad de ciudadanos.
- 1.3. Lo anterior nos conduce a un tema que es previo a cualquier consideración de orden institucional o instrumental: esto es la necesidad de crear en Chile una cultura de rechazo activo a todo tipo de abuso contra el trabajo y su dignidad, de rechazo a cualquier tipo de exclusión de quienes forman el mundo del trabajo, de una activa promoción de la dignidad del trabajo, de modo que éste sea realizado en condiciones de libertad, seguridad y respeto de los derechos establecidos. Esto es indispensable si queremos avanzar hacia una economía que descansa más en el conocimiento, el talento y la innovación, y menos en los recursos naturales. Hay pues que desterrar aquella cultura de relaciones laborales fundada en la desconfianza por otra fundada en la confianza, el mérito y la transparencia, y que desemboque en la cooperación y la realización personal de todas las partes envueltas en las relaciones de trabajo.
- 1.4. Instaurar una cultura de relaciones laborales, en la empresa y a nivel de la sociedad en su conjunto, que potencie la colaboración y canalice el conflicto, es un cambio cultural que no depende exclusiva ni principalmente del marco normativo; depende principalmente de la conducta de los actores: los empleadores, los trabajadores, las

organizaciones de trabajadores, los dirigentes sindicales y gremios empresariales, el gobierno, las iglesias, los partidos políticos, los medios de comunicación, las universidades, entre muchos otros. Existen bases para ello, como lo muestra la encuesta de percepciones sobre trabajo y equidad realizada por este Consejo, la última encuesta ENCLA de la Dirección del Trabajo y otras experiencias alentadoras a nivel de empresas que incluso han experimentado iniciativas innovadoras; por ejemplo, en lo que respecta a la conciliación entre familia y trabajo. Sin embargo el país se encuentra aún distante de alcanzar la meta enunciada; por lo mismo, las empresas y todos quienes tienen responsabilidades en la gestión de ellas en nuestro país deben asumir con fuerte convicción y clara conciencia la importancia de cultivar profesionalmente las mejores relaciones laborales, sumando a los trabajadores mediante un diálogo permanente; lo cual debiera reflejarse en gerencias de recursos humanos o de personas que ocupen un nivel destacado en la organización empresarial.

- 1.5. No obstante lo anterior, para promover el valor y la dignidad del trabajo es básica la institucionalidad que Chile se dé en el campo laboral, así como la legitimidad y estabilidad que ésta posea. Contar con un sistema de relaciones colectivas de trabajo fundado en los principios de libertad, justicia, tolerancia, fraternidad y paz, que promueva el diálogo y los acuerdos entre trabajadores y empleadores, es positivo por lo menos desde tres perspectivas: es positivo para la democracia, pues le da sustancia en la vida cotidiana de las personas; es positivo para la equidad, pues permite a los trabajadores contar con los medios para hacer valer la cuota que les corresponde de los incrementos de productividad; y es positivo para la economía, pues le permite mejorar su productividad y su competitividad, adaptándose en forma constante, y de una manera cooperativa y no traumática, a los permanentes cambios de la economía internacional en que Chile está inserto.
- 1.6. Los consejeros estiman que es un deber ético insoslayable contribuir a eliminar el clima de desconfianza que, por diversos orígenes y prácticas, se produce entre empleadores y trabajadores, tanto al interior de las empresas como también en diversas ocasiones en el plano más general del país entre las organizaciones de los trabajadores y los empleadores. El ejercicio de diálogo, cuando ha sido efectuado con un espíritu constructivo, muestra que es posible avanzar en esta materia; lo cual nos lleva a mirar con beneplácito la creación de espacios más permanentes e institucionalizados de diálogo directo entre los principales actores del mundo laboral, bajo modalidades que en su oportunidad habría que definir.

2. El Consejo propone:

- 2.1. En primer lugar, que la profundización de la democracia y la construcción de un Chile más equitativo, más moderno y más productivo, con vocación de progreso y emprendimiento, requieren que los trabajadores sean sujetos activos en las empresas, que participen en el proceso de adaptación de la organización productiva para crear más y mejores empleos, que mejoren su acceso a los frutos que se derivan de su trabajo; en fin, que sean actores plenos del mundo económico-empresarial. A los consejeros no se les pasa por alto, sin embargo, que el problema de la equidad es más amplio y que va más allá de las relaciones laborales.
- 2.2. En segundo lugar, algunos temas de una Agenda sobre institucionalidad y relaciones laborales, que en caso de materializarse, debería tener en cuenta las variedades que presenta el mundo de las empresas. Esta Agenda no agota, por cierto, todos los temas en esta área, y los diferentes consejeros sienten que algunos temas no están incorporados; pero concordamos que aquí están las cuestiones principales que hay que abordar en este campo.
- 2.3. En tercer lugar, ciertos objetivos o propósitos fundamentales que habría que alcanzar sobre algunos de los temas planteados en la Agenda; lo cual revela que, en este plano, y si hay un diálogo bien inspirado, hay menos discrepancias de lo que muchas veces se supone.
- 2.4. Por último, hemos identificado, con la mayor precisión posible, los instrumentos disponibles para alcanzar los propósitos concordados. Respecto a estos instrumentos no hay acuerdo entre todos los consejeros, y en estos capítulos –como se verá a continuación– se exponen las diferentes alternativas, con sus respectivos fundamentos.
- 2.5. Hay consenso, sin embargo, que no obstante los desacuerdos, el esfuerzo realizado de puntualizar y detallar los instrumentos, así como su justificación, es un aporte para los debates futuros. De esta manera, como se puede constatar más abajo, en ocasiones nuestros desacuerdos dicen relación, más que con los instrumentos específicos para una reforma de la institucionalidad y las relaciones laborales, con la combinación de tales instrumentos al momento de su implantación. Por lo mismo, pensamos que si el esfuerzo que hemos realizado llegase a tener alguna continuidad en algún otro tipo de instancia, habría que centrar la atención precisamente en la conexión entre los diferentes instrumentos o reformas aquí planteadas.

3. Objetivos Concordados:

- 3.1. Perfeccionar la institucionalidad laboral, de forma de adecuarla a los requerimientos actuales y futuros del país. Concordamos en la necesidad de avanzar en la modernización y profesionalización de las instituciones que están llamadas a hacer cumplir las leyes laborales en toda su amplitud, así como promover el acuerdo y la colaboración entre las partes.
- 3.2. Establecer un sistema de certificación de buenas prácticas laborales que pudiera operar como un potencial círculo virtuoso facilitando mejores relaciones laborales y condiciones de trabajo; si bien algunos consejeros manifiestan su aprensión respecto de que dicho sistema pudiera debilitar las funciones de los servicios públicos de fiscalización e inspección.
- 3.3. Promover la negociación colectiva y los derechos de los trabajadores, no obstante las discrepancias que surgen respecto de los medios para lograrlo y sus efectos sobre el mercado laboral.
- 3.4. Una mayoría de consejeros considera la necesidad de establecer un sistema de adaptabilidad pactada, cuyo contenido será determinado por acuerdo de las partes.

2B.2. Institucionalidad Laboral

El Consejo ha coincidido en la necesidad de perfeccionar la institucionalidad laboral, de forma de adecuarla a los requerimientos actuales y futuros del país. Ha concordado en la importancia de avanzar en la modernización y profesionalización de las instituciones que están llamadas a hacer cumplir las leyes laborales en toda su amplitud, así como promover el acuerdo y la colaboración entre las partes. Por ende, el Consejo ha considerado pertinente proponer que se apoye, por vía legislativa y con carácter específico, la institucionalización de una Defensoría Laboral pública, independiente, autónoma, descentralizada, altamente especializada y con sistemas de externalización de las labores litigiosas, que aseguren la calidad de cada defensa encomendada y donde la elección por parte del usuario contribuya a ese objetivo. Se concuerda en la necesidad de fortalecer la profesionalización de la Dirección del Trabajo. Se propone capacitar a dirigentes sindicales y empresariales, con el objetivo de generar una interacción más tecnificada entre las partes, que contribuya a mejorar el diálogo y a incrementar la confianza. El Consejo reconoce que es urgente proveer más información sobre el estado de las relaciones laborales en el país, tal como lo ha hecho la encuesta sobre trabajo y equidad realizada por este Consejo. Se concuerda además en la necesidad de establecer un sistema de certificación de buenas prácticas laborales, que puede operar como un potencial círculo virtuoso que facilite mejores relaciones y condiciones de trabajo.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. Apoyar, por vía legislativa y con carácter específico, la institucionalización de una Defensoría Laboral pública, independiente, autónoma, descentralizada, altamente especializada y con sistemas de externalización de las labores litigiosas, que aseguren la calidad de cada defensa encomendada y donde la elección por parte del usuario contribuya a ese objetivo.
- 1.2. Fortalecer la profesionalización de la Dirección del Trabajo.
- 1.3. Capacitar a dirigentes sindicales y empresariales. Se requiere elevar el nivel de calificación de los dirigentes sindicales y empresariales, con el objetivo de tener una interacción más tecnificada entre trabajadores y empresarios, que contribuya a mejorar el dialogo y a incrementar la confianza entre las partes.
- 1.4. Proveer información sobre el estado de las relaciones laborales en el país, tal como lo ha hecho la encuesta sobre trabajo y equidad realizada por el Consejo.
- 1.5. Establecer un sistema de certificación de buenas prácticas laborales que pudiera operar como un potencial círculo virtuoso facilitando mejores relaciones laborales y condiciones de trabajo.

2. Defensoría Laboral:

2.1. Antecedentes

- 2.1.1. Los consejeros reconocen que existen avances en el objetivo de garantizar la correcta aplicación del Derecho Laboral. Los nuevos Juzgados del Trabajo y un procedimiento oral más expedito están alineados con este objetivo.
- 2.1.2. El nuevo juicio oral del trabajo funcionará en audiencias, donde las partes interactúan de manera verbal y los efectos jurídicos se producen de manera inmediata. Por lo cual la necesidad de una adecuada defensa de los derechos laborales en juicio es indispensable.
- 2.1.3. En la actualidad la defensa judicial de quienes no cuentan con recursos se encuentra radicada en las Corporaciones de Asistencia Judicial. Los consejeros estiman que los desafíos de la judicatura oral requieren de una institucionalidad *ad-hoc*, tal como se demostró en el proceso penal oral.

- 2.1.4. En este contexto los consejeros acuerdan apoyar, por vía legislativa y con carácter específico, la institucionalización de una Defensoría Laboral en el nuevo procedimiento oral del trabajo.
- 2.1.5. La creación de esta institucionalidad permitirá que las causas laborales de los trabajadores que no tienen recursos cuenten con el auxilio de un profesional que les brindará defensa en los Tribunales de Justicia, al tiempo que contribuye a asegurar igualdad de acceso a la justicia.

2.2. Alternativas de Propuesta

- 2.2.1. El Consejo propone una Defensoría Laboral pública independiente, autónoma, descentralizada, altamente especializada y con sistemas de externalización adecuados de las labores litigiosas, que aseguren la calidad de cada defensa encomendada y donde la elección por parte del usuario contribuya a ese objetivo.
- 2.2.2. Para asegurar su independencia, en el nombramiento de sus cargos directivos superiores deben operar los mecanismos que el Estado se ha dotado con esta finalidad, tales como el sistema de alta dirección pública, y debe tener una identidad e institucionalidad propia y específica.
- 2.2.3. Para racionalizar la demanda sin generar exclusión, se propone combinar la gratuidad o un pago simbólico con niveles razonables de copago.²² Lo anterior sin perjuicio de la estandarización de los honorarios de los litigantes.
- 2.2.4. Una discrepancia existente a este respecto es que algunos consejeros plantean que los beneficiarios del sistema no sólo deben ser los trabajadores que no cuenten con los recursos, sino también pequeños empresarios que requieran asesoría legal y sean carentes de recursos. El argumento de los consejeros que plantean esto último es que por una parte, los empleadores de empresas pequeñas también requieren apoyo especializado en razón de sus carencias y porque se estima que la naturaleza mixta de la institución le permite tener una mirada integral de la problemática laboral que sostienen es importante para una instancia que ejerce una defensoría legal.
- 2.2.5. Un grupo de consejeros plantea la necesidad de que la reforma a la justicia laboral contemple además, la existencia de cortes especializadas, integradas por jueces especialistas en las materias de

²² Un consejero manifiesta su desacuerdo con el copago y argumenta por ley este servicio debe ser gratuito para todos los trabajadores.

la competencia de los tribunales que deben conocer de los recursos que la ley establece, de modo que no se reduzca la especialización a los de la primera instancia.

2.2.6. Otro grupo de consejeros considera altamente discutible la creación de cortes especializadas. En la actualidad existen tribunales laborales en primera instancia, lo que importa un tratamiento especializado del tema. De los casos que ellos ven, la cantidad de asuntos que revisa la Corte de apelaciones es menor y no se justifica fundar una corte especializada para resolverlos; tanto más cuanto en segunda instancia fundamentalmente debe discutirse la aplicación del derecho. En este sentido, la existencia de una corte "generalista" puede ser un aporte que evite la distorsión a que llevan las visiones sesgadas del especialista. Finalmente, hay una cuestión de recursos involucrada y las materias no presentan una complejidad tal que hagan aconsejable la propuesta.

3. Dirección del Trabajo:

3.1. Antecedentes

3.1.1. Los consejeros concuerdan en la necesidad de fortalecer la profesionalización de la Dirección del Trabajo, en los significativos beneficios que traería capacitar a dirigentes sindicales y empresariales, y en la necesidad de proveer información sobre el estado de las relaciones laborales en el país, tal como lo ha hecho la encuesta sobre trabajo y equidad realizada por el Consejo.

3.1.2. De acuerdo a su ley orgánica la Dirección del Trabajo tiene las funciones de fiscalizar la aplicación de la legislación laboral y previsional, fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo, la divulgación de los principios técnicos y sociales de la legislación laboral, la supervigilancia del funcionamiento de los organismos sindicales de acuerdo con las normas que los rigen, el estudio de reformas legales y reglamentarias en materia laboral, la realización de toda acción tendiente a prevenir y resolver los conflictos del trabajo, y el desempeño de las otras funciones que le encomiende la legislación.

3.2. Alternativas de Propuesta

3.2.1. En relación con estas funciones de la Dirección del Trabajo los miembros del Consejo se manifestaron de distinta manera. Un grupo de

consejeros propone separar las funciones que hoy día concentra la Dirección del Trabajo en dos instituciones una orientada a los contratos individuales y otra orientada a las relaciones colectivas de trabajo, cuyos directivos sean nombrados por la Alta Dirección Pública. Mientras que otro grupo de consejeros propone fortalecer y potenciar las facultades de la Dirección del Trabajo, considera inconveniente separar sus roles y propone que su director/a sea nombrado por la Presidente/a de la República.

3.2.2. A continuación se detallan los argumentos de cada una de las posturas.

3.2.3. Un grupo de consejeros plantea una nueva institucionalidad para el sistema de administración del trabajo, estructurado sobre la base de una división de las funciones que hoy día concentra la Dirección del Trabajo. En particular, proponen separar los roles de fiscalizador y protector de los derechos de los trabajadores de las labores de mediación, conciliación y promoción de buenas relaciones laborales que ejerce la Dirección del Trabajo.

3.2.3.1. Estos consejeros argumentan que esta separación; por una parte, contribuye a fortalecer su rol fiscalizador y normativo y; por otra parte, al otorgar la debida autonomía a las distintas funciones, evita que se produzcan situaciones en que la misma institución puede estar simultáneamente en su rol fiscalizador estableciendo sanciones a una empresa y ejerciendo el rol de mediador entre la empresa y sus trabajadores.²³

3.2.3.2. Esto significa focalizar y especializar a la Dirección del Trabajo reservándole entre las funciones que hoy se le asignan aquellas relacionadas con la fiscalización e inspección de los derechos laborales y previsionales. Estas materias constituyen el núcleo central de las actividades que hoy realiza este Servicio. Las funciones que se reservan para la Dirección del Trabajo son las siguientes:

- Fiscalizar la aplicación de la legislación laboral, jornadas, remuneraciones, horas extraordinarias, fuero maternal, etc.
- Multar a los infractores.

²³ Estos consejeros sostienen que es importante recalcar que esta división de funciones existe en otros países, por ejemplo en EE.UU., los cuales exhiben alto nivel de eficiencia en las labores fiscalizadoras del cumplimiento de la legislación laboral.

- Promover y fiscalizar la aplicación de la legislación de higiene y seguridad en el trabajo: prevención de los riesgos por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, incluyendo asistencia técnica y asesoramiento.
- Interpretar las leyes del trabajo en materias de su competencia y para efectos de inspección, salvo que el caso esté sometido al pronunciamiento de los Tribunales.
- Divulgar los principios técnicos y sociales de la legislación laboral.
- Proponer a la consideración del Gobierno las reformas legales y reglamentarias relacionadas con el derecho laboral.

3.2.3.3. Se recomienda a su vez, que se tomen medidas para evitar el conflicto de competencias que se ha presentado entre la Dirección del Trabajo y el Poder Judicial a propósito de la interpretación de los contratos de trabajo. Estos consejeros sostienen que el conocimiento de estos asuntos debe quedar radicado de manera exclusiva en los tribunales de justicia. Argumentan que es fundamental y adecuado mantener una división nítida entre el rol de fiscalización que le corresponde a la institución pública, y el ejercicio de la jurisdicción que le corresponde a los tribunales de justicia

3.2.3.4. Este grupo de consejeros ha manifestado, asimismo, su acuerdo en la existencia de una Dirección de Relaciones Laborales o Instituto de Relaciones Labores con el objeto de potenciar y especificar el rol del Estado para hacer frente a los desafíos modernos en materia de relaciones colectivas de trabajo. Su rol consistiría en promover y asegurar relaciones laborales equitativas y autónomas entre los actores del mundo del trabajo, asumiendo las demás funciones que actualmente realiza la Dirección del Trabajo. Las funciones que se reservan para la Dirección de Relaciones Laborales o Instituto de Relaciones Laborales son las siguientes:

- La mediación, la conciliación y el arbitraje como métodos pacíficos de resolución de conflictos.
- La certificación de buenas prácticas laborales. Algunos consejeros piensan que debería estar facultada para certificar buenas prácticas laborales.²⁴ Mientras que otros plantean que

²⁴ La Dirección de Relaciones Laborales establecerá un registro público de instituciones que podrán realizar la evaluación de las prácticas laborales de las empresas (instituciones certificadoras), designará en consulta con la empresa a quien actuará como evaluador en el proceso de certificación y, en base al informe generado por éste, determinará si la empresa recibe la certificación de sus prácticas laborales.

debería tener el rol de estandarizar el mecanismo, mantener un registro y supervisar a las empresas que certifican buenas prácticas laborales. En cualquier caso esta certificación debe ser voluntaria y basarse en un sistema simple y objetivo de verificación, de forma que sea expedita y capaz de cubrir un alto número de empresas con criterios similares, pese a su diversidad.

- El financiamiento de cursos/diplomados dirigidos a dirigentes de los trabajadores y empresarios. Con el objeto de tener una interacción más tecnificada entre trabajadores y empresarios, que contribuya a mejorar el dialogo y a incrementar la confianza entre las partes, se requiere elevar el nivel de calificación de los dirigentes sindicales y empresariales. Para ello esta institución estará encargada de licitar fondos para financiar cursos/diplomados que deberán ser impartidos por las universidades, centros de investigación u organismos internacionales y que se realizarán en todas las regiones del país. Un grupo de consejeros estima que debe subsidiarse la demanda por capacitación.
- La realización de la encuesta anual de percepciones acerca de la calidad de las relaciones laborales a nivel de empresa y apreciaciones de equidad. También se ocupará de la recolección de datos, la generación y difusión de información e indicadores útiles para la negociación colectiva.

3.2.3.5. Estos consejeros plantean que el Director de Relaciones Laborales debe ser nombrado a través del sistema de alta dirección pública. Asimismo, han manifestado su acuerdo en que el nombramiento de los cargos directivos superiores de la Dirección del Trabajo y de su director/a se realice a través del sistema de alta dirección pública.

3.2.4. Otro grupo de consejeros considera apropiadas las funciones de la Dirección del Trabajo, institución que positivamente contribuye a democratizar, modernizar y hacer más equitativas y equilibradas las relaciones laborales. En consecuencia toda reforma de la Dirección del Trabajo no debe ser concebida ni percibida como un intento expreso o velado de debilitarla o de neutralizar su accionar tornándola inane. Por el contrario, toda reforma debe contribuir a fortalecer y potenciar las facultades de la Dirección del Trabajo, aumentando la eficiencia de su rol de protección y removiendo los obstáculos que hoy existen para el pleno ejercicio de sus potestades.

- 3.2.4.1. De otra parte afirman que el Estado debe promover el bien común y contribuir a crear las condiciones sociales que permitan la realización espiritual y material de las personas, para lo cual debe, a través de sus órganos, asegurarles el efectivo ejercicio de sus derechos. Para ello, debe proceder a la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral a través de los órganos administrativos, siendo insustituible el rol que cumple la Dirección del Trabajo en el ejercicio de la tutela administrativa.
- 3.2.4.2. Al mismo tiempo afirman que corresponde a los tribunales de la República conocer y juzgar las materias laborales que resulten controvertidas en el marco de la relación laboral. Sostienen que actualmente existe un conjunto muy diverso y complementario de instituciones laborales y previsionales, y vacíos institucionales como es el caso del fenómeno creciente de las migraciones y de la inserción laboral de los inmigrantes, que no han sido analizados por el Consejo, la que se ha concentrado en dos de ellas: la Dirección del Trabajo y la Defensoría Laboral.
- 3.2.4.3. También señalan que fortalecer las funciones y atribuciones de la Dirección del Trabajo es necesario teniendo presente las asimetrías existentes en la distribución del ingreso, especialmente en su distribución factorial, y las crecientes asimetrías de mercado derivadas de la progresiva concentración económica, así como del insatisfactorio grado de cumplimiento de las normas del trabajo. Dicho fortalecimiento está orientado a la búsqueda de nuevas estructuras básicas de justicia que en el orden constitucional, legal e institucional corrijan las actuales asimetrías de poder en el mercado laboral, aseguren mayor transparencia a la información de las actividades económicas, incentiven la colaboración entre capital y trabajo y el compromiso común de sus diversos actores en el aumento sostenido de la productividad, dentro de una relación equilibrada de poderes entre los mismos.
- 3.2.4.4. Además, una Dirección del Trabajo fortalecida en el cumplimiento de sus funciones y misiones contribuye al logro de efectos positivos en otros campos institucionales y señalan como ejemplo, que las actuales funciones de conciliación administrativa de reclamaciones individuales ha contribuido positivamente a la disminución del número potencial de causas sometidas a los Tribunales.

- 3.2.4.5. Afirman que en lo referido a las funciones de fiscalización de las modalidades de contratación atípicas, como es el caso del trabajo en régimen de subcontratación, es necesaria una normativa procesal especial que establezca las atribuciones de la Dirección del Trabajo y los procedimientos judiciales de impugnación de las correspondientes decisiones administrativas, particularmente tratándose de la contratación aparente.
- 3.2.4.6. Teniendo presente las consideraciones precedentes este grupo de consejeros propone:
- 3.2.4.7. Incorporar como responsabilidad y función principal de la Dirección del Trabajo el concepto de inspección integral, que es el predominante en los países europeos, que busca determinar las causas y consecuencias de las trasgresiones a las leyes y reglamentos laborales y previsionales y de las caídas bruscas de productividad, buscando, en un proceso de análisis y diálogo tripartito, superarlas y evitar su repetición. El concepto de fiscalización forma parte de las funciones componentes del concepto de inspección integral, éste es más amplio y no es reductivo de las responsabilidades institucionales ideales de la Dirección.
- 3.2.4.8. Fomentar desde la Dirección una nueva cultura de las relaciones laborales que busque elevar la participación, el diálogo, la productividad, la equidad, la estabilidad en el empleo y la permanencia en el tiempo de la empresa, sobre la base del reconocimiento de los derechos y responsabilidades de todos sus integrantes.
- 3.2.4.9. Reconocer que en esta nueva perspectiva de relaciones laborales es altamente inconveniente separar los roles de fiscalizador y protector de los derechos de los trabajadores, de las labores de mediación, conciliación y promoción de nuevas relaciones laborales que ejerce la Dirección del Trabajo. Por el contrario, hay que enriquecer el mandato de la Dirección en los sentidos indicados, concentrar en una misma institución el proceso de fomento a nuevas y mejores relaciones laborales, así como la superación de la concepción de antagonismo esencial y permanente entre capital y trabajo.
- 3.2.4.10. Organizar la Dirección del Trabajo de forma que se establezca una Dirección Nacional del Trabajo; una Subdirección de

Relaciones Laborales; una Subdirección de Fiscalización; una Subdirección Jurídica, cuya misión sea la encargada de interpretar la legislación laboral; y un Departamento de Certificación de Buenas Prácticas Laborales. La Subdirección de Relaciones Laborales debe comprender las labores de mediación, conciliación y arbitraje. El Departamento de Certificación de Buenas Prácticas Laborales debe ser una unidad ubicada entre la subdirección de fiscalización y de Relaciones laborales.

- 3.2.4.11. En relación al nombramiento del Director o Directora del Trabajo y los subdirectores propuestos, proponen que éstos sean elegidos por el o la Presidenta de la República, en atención a que son cargos de exclusiva confianza de la máxima autoridad.
- 3.2.4.12. Promover la profesionalización de los funcionarios de la Dirección del Trabajo, fomentando su especialización en función de esta nueva perspectiva de relaciones laborales.
- 3.2.4.13. Crear programas nacionales, regionales, sectoriales y por cadenas de valor de formación de dirigentes de organizaciones de trabajadores y de empresarios. Estos programas debieran ser complementados con investigaciones en relaciones laborales y condiciones de trabajo, en los campos de mayor innovación en tecnologías y métodos de gestión, así como en los de mayor desempleo. Estas funciones pueden dar origen a un Instituto de Relaciones Laborales como instrumento de apoyo a la Dirección del Trabajo e instancia de diálogo tripartito, con representantes laborales y empresariales en todos sus niveles.
- 3.2.4.14. Establecer que cuando mediante la fiscalización administrativa la Dirección del Trabajo constate formas de contratación aparente, sean éstas civiles o laborales, que no dan cuenta de los vínculos que en la realidad se producen o de la naturaleza jurídica de los mismos, procederá a la denuncia ante el tribunal correspondiente a objeto de que éste se pronuncie. Con tal objeto, se notificará la denuncia a los presuntos infractores, a los trabajadores o prestadores de servicios respectivos y a la organización sindical más representativa en el respectivo sector de la actividad. La sentencia declarativa que se dicte dispondrá la calificación jurídica de los hechos que han sido sometidos al tribunal. La resolución será apelable ante la Corte de Apelaciones que corresponda.

4. Certificación de Relaciones Laborales:

4.1. Antecedentes

4.1.1. Todos los consejeros ven en la certificación de buenas prácticas laborales un potencial círculo virtuoso que podría facilitar mejores relaciones laborales y condiciones de trabajo. Algunos consejeros manifiestan su aprensión respecto de que dicho sistema pudiera debilitar las funciones de los servicios públicos de fiscalización e inspección, por lo que establecen condiciones esenciales que debe cumplir este sistema de certificación.

4.2. Alternativas de Propuesta

4.2.1. Un grupo de consejeros se han pronunciado favorablemente respecto de establecer un sistema de certificación de prácticas laborales. Lo que se busca con este sistema es promover la existencia de un equivalente a las normas ISO para las relaciones laborales, que estén referidas a un conjunto de materias lo más objetivas posible tales como:

- cumplimiento de normas y acuerdos,
- instancias periódicas de diálogo al interior de las empresas
- cotizaciones previsionales al día, etc.

4.2.2. Se propone un sistema estandarizado, legitimado, ágil, fácil de verificar, transparente, confiable e independiente. Su objetivo es incentivar las buenas prácticas laborales, lo que sirve de apoyo y complementa la fiscalización de las normas laborales de parte de las entidades gubernamentales, y ello naturalmente redundará en beneficio de los propios trabajadores. Si bien es claro que esta propuesta favorece a los trabajadores, cabe preguntarse por qué las empresas voluntariamente accederían a que le certifiquen la calidad de sus relaciones laborales.

4.2.3. La respuesta a lo anterior es simple: el sistema ofrece una serie de beneficios a las empresas con buenas prácticas:

- aquellas empresas de buena conducta potencian un mejor clima interno con sus trabajadores,
- incrementan el interés de los trabajadores por ingresar a trabajar en la empresa, lo que atrae a los mejores trabajadores,
- aumenta la fidelidad de los consumidores que valoran la responsabilidad social empresarial.

- la publicidad de esta información genera un círculo virtuoso en beneficio de las relaciones laborales armónicas y la mejora en la calidad del empleo.
- 4.2.4. Es importante señalar que este sistema no sustituye el rol de la fiscalización pública, y en todo caso la fortalece, al entregar un mecanismo que puede servir para focalizar mejor el esfuerzo de control de parte de la autoridad.
- 4.2.5. Estos consejeros han manifestado diferencias respecto de quienes certifican, así como respecto de en qué medida esta certificación es requisito para la negociación de adaptabilidad laboral.
- 4.2.6. Para un primer grupo de consejeros la Dirección de Relaciones Laborales estará facultada para certificar buenas prácticas laborales. Ella establecerá un registro público de instituciones que podrán realizar la evaluación de las prácticas laborales de las empresas (instituciones certificadoras), designará en consulta con la empresa a quien actuará como evaluador en el proceso de certificación y, en base al informe generado por el evaluador, determinará si la empresa recibe la certificación de sus prácticas laborales.
- 4.2.6.1. Este mismo grupo de consejeros plantea que las empresas que negocien adaptabilidad laboral deben estar certificadas como poseedoras de buenas prácticas laborales. Para ello, sostienen, el sistema de certificación debe ser simple, estandarizado y objetivo, de forma que opere con gran fluidez.
- 4.2.7. Para un segundo grupo de consejeros la certificación será realizada por empresas certificadoras especializadas. Sostienen que el rol que le cabe al Estado en esta materia es el de normalizar o estandarizar el servicio lo que contribuiría a su difusión al menos en la etapa inicial. Su participación en todo caso debe contribuir a ofrecer un mecanismo confiable y ventajoso para los actores, pues si se le sobre regula y lo transforma en un instrumento poco atractivo no habrá demanda y habrá perdido su valor.
- 4.2.7.1. Este segundo grupo de consejeros plantea, asimismo, que la certificación puede concebirse como una puerta de entrada a la adaptabilidad laboral, pero que, sin embargo, para ello el sistema debe ser extremadamente simple de modo de cubrir el universo de empresas que lo demanden. Estos temen que se demande además un más estricto control del sistema arriesgando su burocratización y lo que lo puede hacer perder valor como

incentivo a mejorar las prácticas laborales. Lo último atentaría en contra de la potencialidad del sistema de certificación. De aquí que ellos plantean las propuestas de adaptabilidad y certificación de relaciones laborales en forma independiente una de otra.

4.2.8. Un tercer grupo de consejeros opina que el establecimiento de un sistema de certificación de buenas prácticas laborales debe ser precedido por la determinación clara y precisa de lo que se entenderá por buenas prácticas laborales, la autoridad pública a cargo del sistema, las condiciones en las que organizaciones privadas podrían intervenir en la certificación, las características generales del sistema, la determinación de los procedimientos correspondientes, el establecimiento de un mecanismo de control de buenas prácticas sindicales que den cuenta de la mantención de las mismas en el tiempo, debiendo sancionarse penalmente los engaños en que se incurra al otorgarse la certificación. Además expresan que en ningún caso la certificación podrá sustituir el rol indeclinable del Estado.

4.2.8.1. Teniendo presente las consideraciones precedentes, estos consejeros proponen que se debe entender por buena práctica laboral aquella que formal y fácticamente supera el mero cumplimiento de las obligaciones de origen legal y convencional en materia de trabajo y seguridad social y que, además, ha sido establecida y es administrada con participación de las organizaciones sindicales pertinentes.

4.2.8.2. Plantean que sólo los servicios públicos de fiscalización e inspección son los autorizados para verificar el cumplimiento pleno y oportuno de las obligaciones de origen legal y convencional en materia de trabajo y seguridad social, correspondiendo a la Dirección del Trabajo emitir esa certificación.

4.2.8.3. Asimismo, la verificación y certificación de prácticas laborales que superen el cumplimiento de las obligaciones ya mencionadas sólo procede si previamente se cuenta con la certificación de la Dirección del Trabajo recién señalada. Podrá ser realizada por una entidad pública o por entidades privadas oficialmente autorizadas por la autoridad pública, que reúnan los requisitos que establezca la ley y acrediten tener inscripción vigente en el correspondiente registro público.

4.2.8.4. Finalmente, proponen que el procedimiento de verificación y certificación de buenas prácticas laborales será establecido por la

autoridad pública competente, y en caso alguno podrá sustituir ni afectar las funciones de los servicios públicos de fiscalización e inspección. La certificación estará sujeta a fiscalización y se sancionarán penalmente las figuras delictivas que puedan presentarse.

2B.3. Negociación Colectiva

El Consejo concuerda en la necesidad de promover la negociación colectiva y los derechos de los trabajadores. No obstante lo anterior hay importantes discrepancias respecto de los medios para lograrlo y sus efectos sobre el mercado laboral. Una mayoría de consejeros considera la necesidad de establecer un sistema de adaptabilidad pactada cuyo contenido será determinado por acuerdo de las partes. Se entiende por adaptabilidad pactada la posibilidad de ajustar – vía acuerdos entre los trabajadores y los empleadores – las restricciones existentes (por ejemplo sobre horarios, calendarios, vacaciones, gratificaciones y capacitación) en el Código de Trabajo. Los consejeros concuerdan en que la adaptabilidad pactada de determinadas regulaciones puede convertirse no sólo en un modo equilibrado de adecuación de las formas de organización de las empresas para incrementar su productividad, sino que en un poderoso incentivo para el fomento de un hábito de negociación y una cultura basada en la valoración de la contraparte. Sin embargo, hay desacuerdo entre los consejeros en torno a los sujetos y niveles de la negociación, la forma de enfrentar la adaptabilidad pactada en las empresas de menor tamaño y si se establece el requisito de certificación de buenas prácticas laborales para negociar adaptabilidades. Un grupo de consejeros concuerda en que es necesario implementar otros mecanismos para evitar el fraude de la división artificial de empresas con el fin de impedir la negociación colectiva. Otro grupo de consejeros estima que la legislación actual dispone de los mecanismos adecuados para enfrentar este problema. El Consejo concuerda en que es importante desincentivar el comportamiento polizante por parte de trabajadores que, sin asumir los costos y riesgos de la negociación colectiva, se ven beneficiados por los acuerdos logrados a través de ella. Sin embargo, existen discrepancias respecto del porcentaje (de la cuota sindical) que

corresponde cobrar a los trabajadores no sindicalizados. Los consejeros no llegaron a acuerdo en temas muy relevantes relacionados con la titularidad sindical en la negociación colectiva, el reemplazo de trabajadores en huelga, los niveles en los que se debe dar la negociación colectiva y en la inclusión obligatoria en la negociación colectiva de materias que superen el ámbito de la empresa y que sobrepasen la facultad del empleador de organizar y administrar la empresa.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. Un grupo de consejeros concuerda en que es necesario implementar otros mecanismos para evitar el fraude de la división artificial de empresas con el fin de impedir la negociación colectiva. Pero otro grupo de consejeros estima que la legislación actual dispone de los mecanismos adecuados para enfrentar este problema.
- 1.2. El Consejo concuerda en que es importante desincentivar el comportamiento polizante por parte de trabajadores que, sin asumir los costos y riesgos de la negociación colectiva, se ven beneficiados por los acuerdos logrados a través de ella. Sin embargo, existen discrepancias respecto del porcentaje (de la cuota sindical) que corresponde cobrar a los trabajadores no sindicalizados
- 1.3. La necesidad de establecer un sistema de adaptabilidad pactada, cuyo contenido será determinado por acuerdo de las partes. Las diferencias se expresan en los sujetos y niveles de la negociación, la forma de enfrentar la adaptabilidad pactada en las empresas de menor tamaño y si se establece el requisito de certificación de buenas prácticas laborales para negociar adaptabilidad.
- 1.4. Los consejeros no llegaron a acuerdo en temas relacionados con la titularidad sindical en la negociación colectiva, el reemplazo de trabajadores en huelga, los niveles en los que se debe dar la negociación colectiva y en la inclusión obligatoria en la negociación colectiva de materias que superen el ámbito de la empresa y que sobrepasen la facultad del empleador de organizar y administrar la empresa.

2. Concepto de Empresa Para Efectos de Negociación Colectiva:

2.1. Antecedentes

- 2.1.1. El Código del Trabajo define a la empresa como toda organización de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una dirección para el logro de fines económicos, sociales, culturales o benéficos, dotada de una individualidad legal determinada (artículo 3° inciso 3°).
- 2.1.2. Recientemente se ha denunciado la existencia de prácticas empresariales que consistirían en dividir artificialmente a la empresa en razones sociales diferentes con el objeto de restringir los derechos colectivos de los trabajadores.

2.1.3. Los consejeros coinciden en que es necesario evitar todo subterfugio que impida a los trabajadores ejercer su derecho a negociar colectivamente. No obstante, no hay acuerdo en cómo hacerlo; la opinión de los consejeros se puede resumir en tres propuestas.

2.2. Alternativas de Propuesta

2.2.1. Un primer grupo de consejeros sostiene que no es factible establecer una definición alternativa de empresa para evitar los multi RUTs, esto debido a que en las últimas décadas la actividad productiva ha incorporado nuevas formas de organización empresarial, como por ejemplo, la conformación de grupos económicos, la filiación de empresas y la subdivisión de las diferentes partes de su estructura a través de empresas contratistas que asumen actividades dentro de la empresa llamada principal. Todos estos cambios dicen relación con el hecho que la empresa es un ente vivo que tiene la necesidad de adaptarse a las exigencias de una economía globalizada.

2.2.1.1. Por ello, la propuesta de estos consejeros es crear un Panel Técnico Laboral que deberá diferenciar caso a caso aquellas empresas que han ampliado sus operaciones a actividades relacionadas o han crecido como grupo empresarial de aquellas que se han limitado a distribuir sus actividades en diferentes unidades de gestión, impidiendo el ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores.²⁵ Para ello tendrá en cuenta elementos que permitirán definir cuando se trata de una única empresa para efectos de negociación colectiva. La definición de empresa debería considerar elementos tales como, existencia de una evidente unidad de decisiones técnicas de adquisición o comerciales o de personal, de tal forma que es claro quien ejerce, en último término, la dependencia y subordinación sobre los trabajadores de estas diferentes unidades. Es importante hacer notar que esta propuesta no altera la definición actual de empresa, su objetivo es corregir la distorsión provocada por la división artificial de una empresa en razones sociales diferentes.

2.2.1.2. Estos consejeros plantean que este panel técnico sea un órgano independiente compuesto por profesionales especialistas en materias laborales y de organización industrial que deben trabajar

²⁵ Organismos similares existen en el derecho comparado, por ejemplo, el *National Labor Relation Board* de EE.UU.

en conjunto para hacer frente de manera eficiente y a la vez de manera equitativa, técnica, imparcial y con pleno respeto a las garantías del debido proceso, a los abusos que se cometen en materia de simulación del concepto de empresa.²⁶ Proponen que las resoluciones del panel sean objeto de un recurso de nulidad presentado ante la Corte de Apelaciones. Este órgano actuará cuando las partes recurran a él. Sus miembros serán nombrados por un mecanismo de designación indirecta (similar al utilizado al nombrar a los miembros del Tribunal de la Libre Competencia).

2.2.2. Un segundo grupo de consejeros propone mantener el actual concepto de empresa que contempla la legislación laboral actual, con el objeto de mantener las certezas que otorga esta definición, atendido que la ley (actual artículo 510, antiguo 478 del Código Laboral) sanciona con multa cualquier subterfugio, ocultando, disfrazando o alterando su individualización o patrimonio que tenga como resultado eludir el cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales.²⁷ En el trabajo realizado por el Consejo no se aclaró si se ha recurrido a esta norma en tribunales, particularmente en aquellos casos en que las denuncias se presentan claramente como subterfugios para restar derechos colectivos, lo que hubiese ayudado a perfeccionar la norma.

2.2.2.1. Respecto de la propuesta de un panel técnico estos consejeros sostienen que ello significa resolver quién es el empleador en base a un criterio impreciso, lo que tiene la virtud de entregar una definición adaptable, pero el costo de limitar la libertad de organización en base a preceptos no claramente predecibles. Esta forma de encarar el tema se traduce además en un cambio sustantivo, pues por la naturaleza de la institución propuesta, más que sancionar el subterfugio, se tenderá a sancionar en base a un criterio técnico que normalmente debiera surgir de la observación

²⁶ Se puede tratar de un cuerpo arbitral grande a partir del cual se pueda seleccionar por sorteo cada vez a los árbitros que resolverán el caso.

²⁷ Para estos efectos, se considera subterfugio cualquier alteración realizada a través del establecimiento de razones sociales distintas, la creación de identidades legales, la división de la empresa, u otras que signifiquen para los trabajadores disminución o pérdida de derechos laborales individuales o colectivos, en especial entre los primeros las gratificaciones o las indemnizaciones por años de servicio y entre los segundos el derecho a sindicalización o a negociar colectivamente. Las multas respectivas en definitiva deben ser sancionadas por los tribunales laborales, y están en el rango entre 10 a 150 UTM aumentada en media UTM por cada trabajador afectado²⁷. En una empresa de 100 trabajadores, ella está en el rango entre \$ 2.052.000 y \$ 6.840.000²⁷. Para una empresa con 1.000 trabajadores estaría entre los \$ 17.442.000 y los \$ 22.230.000.

empírica y no al revés. Dicho lo anterior, en caso de insistirse en la modalidad se estima esencial mantener el espíritu de sancionar el subterfugio, en beneficio de mantener el legítimo derecho a organizarse conforme sea la mejor estrategia comercial y productiva del dueño de la empresa.

2.2.3. Un tercer grupo de consejeros sostiene que la empresa ha evolucionado hacia formas de organización que privilegian determinados objetivos empresariales, pero que no desvirtúan su identidad unitaria, no obstante las formas externas que pueden asumir. Se mantienen sus elementos determinantes como lo son la organización y dirección que se asume, los recursos con que cuenta, las finalidades a que obedece y la individualización que permite identificarla bajo el concepto de unidad económica. De este modo, el grupo de empresas que integran una unidad económica constituye una sola empresa, no obstante las externalidades, pudiendo ordenarse horizontal o verticalmente.

2.2.3.1. La jurisprudencia de la Corte Suprema ha establecido reiteradamente que el grupo de empresas constituye una sola empresa cuando se trata de una unidad económica. Ello es expresión del derecho a organizarse en la forma que se estime más conveniente, en el ejercicio del derecho de propiedad. Es por esto que ello no sólo es aplicable en el ámbito de las relaciones individuales de trabajo, sino que debe asimismo hacerse aplicación desde la normativa, a las relaciones colectivas de trabajo.

2.2.3.2. Por tal motivo, afirman que se hace necesario el reconocimiento de los grupos de empresa como centros de imputación de los derechos colectivos, pues, tanto las distorsiones en el concepto de empresa como el proceso permanente de evolución de las formas empresariales de organización, requieren de la contrapartida normativa que permita a los trabajadores, el ejercicio de los derechos fundamentales específicos.

2.2.3.3. En cuanto a la creación de una instancia técnica especializada a cargo de dirimir, a los efectos colectivos, las controversias sobre la calidad de empresa o empleador, estos consejeros sostienen que esa función debe radicarse necesariamente en las instancias jurisdiccionales especializadas. Este argumento descansa en dos tipos de razones: de una parte, a diferencia de otros paneles de

expertos que existen en el país, los cuales dilucidan cuestiones relativas a intereses comerciales o participaciones de mercado, aquí se trata de controversias de derecho que debiera resolver un tribunal letrado. De otra parte, las resoluciones de esa eventual instancia técnica, en la medida que no forme parte del poder judicial, siempre serán revisables por un tribunal.

2.2.3.4. Teniendo presente las consideraciones precedentes, estos consejeros proponen reformar el Código del Trabajo asignando a los grupos de empresas el carácter de centros de imputación de los derechos colectivos si concurren los requisitos para establecer que se trata de una misma empresa, esto es, que el grupo de empresas se ordena bajo una dirección que determina la organización de los recursos con que cuenta, para la obtención de las finalidades que se persiguen, constituyendo una unidad económica.

2.2.3.5. Asimismo, proponen modificar el Código del Trabajo estableciendo que corresponderá exclusivamente a los tribunales del trabajo, determinar la unidad de contratación para la negociación colectiva, cuando se invoque que las empresas constituyen una unidad económica. El tribunal deberá solicitarle a la Inspección del Trabajo el respectivo informe de fiscalización. La resolución del tribunal será apelable ante la Corte de Apelaciones respectiva, la que conocerá con preferencia del recurso.

3. Titularidad Sindical:

3.1. Antecedentes

3.1.1. En este tema los consejeros no llegaron a acuerdo, tres posturas fueron planteadas:

3.2. Alternativas de Propuesta

3.2.1. Un primer grupo de consejeros plantea mantener las reglas vigentes, esto es, la existencia de libertad de afiliación sindical, el derecho de constituir sindicatos y grupos negociadores. Sostienen, que es importante recordar que la ley 19759 del año 2001 estableció que el grupo negociador puede negociar colectivamente siempre que reúna requisitos tales como quórum mínimo, elección de una comisión negociadora ante un ministro de fe, y la protección de los trabajadores que integran esta comisión mediante el fuero laboral.

- 3.2.1.1. No obstante lo anterior, las estadísticas de la Dirección del Trabajo señalan que el período de la negociación colectiva es el que concentra un mayor porcentaje de denuncias por prácticas antisindicales. Por esta razón, y para potenciar las normas que previenen estas prácticas, estos consejeros proponen establecer normas especiales que definan períodos en los que sólo corresponda negociar colectivamente a las organizaciones sindicales, por lo que durante el mismo (y en lapsos anteriores o posteriores a ese período), estaría vedada (black out) la constitución de grupos negociadores. Los grupos negociadores pueden existir, sólo que no pueden negociar al mismo tiempo que los sindicatos.
- 3.2.2. Un segundo grupo de consejeros propone que el grupo negociador se mantenga como una alternativa para los trabajadores no sindicalizados en los términos en que existe actualmente. Estos consejeros argumentan que no se percibe ninguna razón para privilegiar una organización sindical respecto a la opción legítima de un grupo de trabajadores para negociar colectiva o individualmente. Argumentan que la libertad sindical debe entenderse en todas sus dimensiones y por tanto en la plenitud del libre derecho a la opción de afiliarse o de no afiliarse. Si los contratos colectivos no se cumplieran debido a la ausencia de un sindicato que controle su cumplimiento, serían los trabajadores los llamados a sindicalizarse si valoran este rol de control, y particularmente si constatan que los contratos colectivos no se cumplen en ausencia de sindicatos.
- 3.2.2.1. Sostienen que al obligar a establecer un sindicato, se pone una dificultad práctica adicional ya que puede corresponder negociar materias pertinentes con un grupo de trabajadores que no son los que pertenecen al sindicato, o respecto de los cuales el sindicato mantiene afiliado sólo a un porcentaje, asignándole en este caso al sindicato una representatividad que no tiene. Luego, se están restringiendo derechos laborales en lugar de aumentarlos. Al mismo tiempo, sostienen que al otorgar privilegios de esta naturaleza al sindicato disminuye su interés por buscar la adherencia de los trabajadores a través de la oferta de servicios que justifiquen su adhesión. Así, concluyen, las propuestas que consagran derechos monopólicos no garantizan la mejor representación de los trabajadores; el desafío en cambio es

contribuir a formar dirigentes capaces de lograr adhesión voluntaria.

- 3.2.2.2. Estos consejeros mantienen reservas sobre la propuesta del bloqueo (black out) para las negociaciones colectivas. Estas medidas pueden introducir injustificadamente restricciones a la negociación colectiva, y obliga a una empresa grande a extender el período de negociaciones (normalmente menos productivo) más allá de lo estrictamente necesario. Se destaca, que las encuestas de la propia Dirección del trabajo muestran un clima favorable de parte del empleador en los procesos de negociación colectiva, y por tanto no se entiende la razón para postergar este legítimo mecanismo de negociación al interior de las empresas.
- 3.2.3. Un tercer grupo de consejeros afirma que la negociación colectiva, desde sus orígenes, ha reconocido como sujetos a los empleadores o sus organizaciones y a los trabajadores, estos últimos representados por su organizaciones sindicales. Asimismo, tanto en las normas internacionales como en la doctrina de los organismos de control de aplicación de normas de la OIT se ha establecido que el sujeto negociador en representación de los trabajadores es la organización sindical y que, sólo en caso de no existir ésta, pueden actuar grupos de trabajadores coaligados al efecto de negociar colectivamente.
- 3.2.3.1. Sobre el particular sostienen que Chile tiene la obligación de dar cumplimiento a esas normas internacionales por ser Miembro de la OIT y haber ratificado los Convenios 87, 98 y 151, obligación que es reiterada en la Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998).
- 3.2.3.2. De otra parte estos consejeros afirman que la coexistencia de representación sindical y de grupos negociadores, combinada con las normas nacionales sobre negociación colectiva, en la práctica ha limitado o permitido que se limite, el "reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva." Sostienen que en la negociación colectiva existe un período previo de preparación de la misma, otro de negociación y acuerdo colectivo propiamente tal, y uno posterior de administración y supervisión de lo convenido, lo cual exige la existencia de organismos 'permanentes' (las organizaciones sindicales), ya que los de carácter temporal no están en condiciones de operar en las etapas previas y posteriores a la negociación, lo que resta simetría

y equilibrio a la negociación colectiva y disminuye su condición de garantizadora de 'paz social' durante su vigencia.

3.2.3.3. La representación de los trabajadores a cargo de las organizaciones sindicales promueve la existencia de relaciones de trabajo modernas, equilibradas y eficaces. Argumentan que aunque a los grupos negociadores se pueda atribuir la condición de 'formas pre sindicales que puedan contribuir a fomentar la constitución las organizaciones sindicales', en la práctica han sido utilizados frecuentemente con el objetivo exactamente contrario, en algunos casos estableciendo convenios colectivos que impiden una auténtica negociación con los sindicatos e inhiben la afiliación sindical.

3.2.3.4. Expresan que las visiones restrictivas sobre el rol sindical obedecen a la desconfianza que se ha fomentado respecto de estas instituciones, y a una mirada poco moderna y autoritaria de las relaciones laborales. Afirman que la libertad sindical es más amplia que el mero reconocimiento al derecho del trabajador a afiliarse o desafiliarse de la organización, ya que supone la adopción de medidas que garanticen la acción y representación sindical y remuevan los obstáculos que aún contiene nuestra legislación a ese propósito. En este mismo sentido argumentan que la negociación colectiva constituye parte esencial de la razón de ser de las organizaciones sindicales y, por lo tanto, mantener situaciones en que ésta se limite o restrinja atenta también contra el principio de la libertad sindical.

3.2.3.5. Teniendo presente las consideraciones precedentes, estos consejeros proponen que la titularidad de la representación de los trabajadores en la negociación colectiva corresponda a las organizaciones sindicales. Sólo cuando ellas no existan esa titularidad podrá ser ejercida por grupos de trabajadores que se coaliguen para ese efecto.

4. Extensión de Beneficios de la Negociación Colectiva:

4.1. Antecedentes

4.1.1. La ley vigente faculta al empleador a extender los beneficios negociados con un sindicato a otros trabajadores de la empresa, en

cuyo caso los beneficiados deben cancelar un 75% de la cuota sindical.

- 4.1.2. Los consejeros coinciden en la necesidad de desincentivar el comportamiento polizante por parte de trabajadores que, sin asumir los costos y riesgos de la negociación colectiva, se ven beneficiados por los acuerdos logrados a través de ella. Las posturas difieren en el porcentaje de la cuota sindical que debieran pagar los trabajadores beneficiados por la extensión de beneficios.

4.2. Alternativas de Propuesta

- 4.2.1. Un primer grupo de consejeros propone que los trabajadores beneficiados por la extensión de los beneficios logrados en la negociación colectiva estén obligados a cancelar un 100% de la cuota sindical, entendiendo que durante el período correspondiente éstos tendrán derecho a todos los beneficios que tienen los trabajadores sindicalizados. Esta propuesta busca desincentivar el comportamiento de polizante (*free rider*) por parte de los trabajadores, quienes sin asumir los costos y riesgos de la negociación se ven beneficiados por ella. Se argumenta que si no se desincentiva este comportamiento se tiende a debilitar la sindicalización y el reconocimiento efectivo del derecho a negociar colectivamente.
- 4.2.2. Un segundo grupo de consejeros argumenta que el porcentaje de la cuota sindical a pagar para resguardar que por la vía de la extensión de beneficios algunos trabajadores se vean beneficiados, sin enfrentar los costos de la negociación que asumió el sindicato es algún valor menor al 100%. Se le extiende una obligación de pago en compensación a que el sindicato negoció por ellos, asumió los costos respectivos, y luego asume el rol de revisar el cumplimiento de lo acordado (aunque este último también pueden asumirlo los trabajadores individualmente, se pudiera sostener que el sindicato presenta ciertas ventajas en ello). Sin embargo, no hay razón para suponer que el sindicato sólo realiza esta función. Es probable y deseable que ofrezca otros servicios a sus afiliados, con algún valor mayor que cero, que los trabajadores a los que ahora se extiende el beneficio no accedían por no estar sindicalizados. No acceden entre otras razones porque no estaban dispuestos a pagar el costo (la cuota) y por tanto no lo valoran suficientemente. En estos casos, el cobro de 100% o más sería expropiatorio, a menos que se suponga ningún plus adicional al rol sindical.

5. Reemplazo de Trabajadores en Huelga:

5.1. Antecedentes

5.1.1. Actualmente para poder reemplazar trabajadores en huelga desde el primer día, la última oferta del empleador debe mantener las cláusulas del contrato, convenio o fallo arbitral vigente, reajustado de acuerdo a la variación del IPC pasado, ofrecer la variación del IPC futuro, excluidos los últimos 12 meses, y ofrecer un bono de reemplazo de 4 UF por cada trabajador reemplazado.²⁸

5.1.2. Frente a la posibilidad de reemplazar trabajadores en huelga los consejeros manifestaron tres posturas diferentes.

5.2. Alternativas de Propuesta

5.2.1. Un primer grupo de consejeros argumenta que en el derecho comparado se pueden encontrar países donde se prohíbe el reemplazo de trabajadores en huelga y también países que reconocen esta posibilidad. Estos consejeros sostienen que no se puede caer en la tentación simplista de importar sólo una pieza del mosaico de la ley comparada y señalan que se debe dar una vista panorámica inclusiva de los demás aspectos regulatorios presentes en la negociación colectiva.

5.2.1.1. Estos consejeros promueven un sistema coherente de derechos y obligaciones recíprocos que garanticen la protección de todos los bienes jurídicos en juego, a saber: la libertad sindical y el derecho de huelga, pero también la libertad de contratación y el orden público económico. Estos consejeros hacen presente además que en Chile todos estos derechos están consagrados constitucionalmente.

5.2.1.2. En consecuencia, este grupo de consejeros argumenta que si se considerara la eliminación del reemplazo de trabajadores en huelga, se debería revisar el carácter indefinido de la huelga que hoy existe en Chile. Además sostienen que se debería contemplar la ampliación del derecho de los trabajadores a reintegrarse individualmente a las labores cada vez que el empleador realice

²⁸ Asimismo, el artículo 380 del Código Laboral sostiene que el empleador tendrá derecho a que el grupo de trabajadores en huelga, el sindicato o el grupo negociador establezca un equipo de trabajadores que garanticen el funcionamiento de aquellas faenas cuya paralización pudiesen causar un daño irreparable en sus bienes materiales o un daño a la salud de los usuarios de un establecimiento asistencial o de salud o que preste servicios esenciales.

una nueva oferta y que se requeriría considerar la extensión de la mediación a todo el lapso de la negociación colectiva.

5.2.2. Un segundo grupo de consejeros plantea que el derecho a reemplazo se debe mantener ya que cumple el rol de permitir comparar la relación productividad salario con las demandas de los huelguistas. Sostiene que hoy el uso del reemplazo está bastante restringido, requiere una oferta mínima, no se puede realizar en cualquier momento, no se permite hacerlo con empresas de servicios transitorios y se exige el pago de 4UF por cada trabajador reemplazado. Si se suma que los reemplazantes desconocen la dinámica de la empresa, este mecanismo opera sólo en casos extremos. Con todo, actúa por presencia como un elemento orientador en una situación de conflicto, que ayuda a las partes a realizar un test de coherencia de sus respectivas posturas con la realidad del mercado en ese momento, y por tanto debe mantenerse la opción a ejercerlo. Adicionalmente se destaca que la evidencia empírica, indica que este instrumento, tiene un impacto positivo en el empleo.

5.2.2.1. En este sentido, estos consejeros estiman que no es posible hacer abstracción del conjunto de normas que inciden en el equilibrio de las relaciones laborales. Su análisis, así como el de toda norma laboral, debe hacerse en forma armónica y con una mirada de conjunto que abarque un conjunto de leyes que inciden en las opciones disponibles para los empleadores y los huelguistas en caso de huelga. La posibilidad de reemplazo, en los términos acotados antes mencionados, existe en conjunto con el fuero de trabajadores en huelga, la duración legal de huelga, entre otros, todas las cuales se han ido restringiendo en el caso de Chile.

5.2.3. Un tercer grupo de consejeros sostiene que los órganos de control de la OIT, en forma reiterada, han sostenido que la huelga debe ser entendida como una expresión de los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva. En consecuencia toda limitación arbitraria de la huelga violenta el principio y derecho de libertad sindical.

5.2.3.1. Expresan que por definición la huelga es también un medio de solución de conflictos, ya que torna más costoso el desacuerdo entre las partes invitando así a ambas a encontrar acuerdos mutuamente satisfactorios. Por ello el reemplazo de trabajadores

en huelga no está admitido en la casi totalidad de las legislaciones ya que desvirtúa y desnaturaliza la huelga.

5.2.3.2. Asimismo sostienen que el reemplazo implica la distorsión y neutralización de la huelga a la vez que esta evidente asimetría constituye una amenaza legalmente establecida para los trabajadores en proceso de negociación. Lesionándose así la existencia de un buen clima de relaciones laborales en la empresa.

5.2.3.3. Teniendo presente las consideraciones precedentes, estos consejeros proponen derogar las normas contenidas en el código del trabajo referidas al reemplazo de los trabajadores en huelga.

6. Niveles de Negociación:

6.1. Antecedentes

6.1.1. En relación a los niveles a los que se debe permitir la negociación colectiva, los consejeros manifestaron dos posturas diferentes.

6.2. Alternativas de Propuesta

6.2.1. Un grupo de consejeros plantea que la negociación colectiva debe ser a nivel de la empresa, permitiéndose un ámbito más amplio de negociación sólo si las partes lo acuerdan voluntariamente.

6.2.1.1. Argumentan que una negociación al interior de la empresa permite que las empresas fijen las remuneraciones en base a su propia realidad, sobre la base del nivel de eficiencia con que operan, y diversificando en base a las diferencias de calidad de sus productos y servicios. Al contrario, una negociación inter empresas impone un estándar que resulta excluyente para algunas de ellas, en particular las de menor tamaño o escala o las transitoriamente menos eficientes, así como aquellas que apuntan a servicios de diferente calidad que proveen a distintos grupos de consumidores.

6.2.1.2. Sostienen que precisamente en las empresas más pequeñas la tensión (trade-off) entre remuneraciones y empleo es mucho más nítido, y acuerdos inter empresas atentan en contra de la formalización y la calidad del empleo. Ello debido a que la negociación inter empresa legítimamente busca la mayor remuneración para los trabajadores afiliados, y las empresas más productivas estarán ansiosas de cerrar el conflicto antes, pues son

más productivas y en consecuencia debieran poder pagar remuneraciones más altas. Esta situación, argumentan, deja a las rezagadas en peor pie, y dificulta que las potenciales entrantes puedan desafiar competitivamente esos mercados. El resultado puede ser una menor brecha de remuneraciones entre empresas, pero la pérdida de empleos en las menos eficientes.

6.2.1.3. Adicionalmente, plantean que los sindicatos en esos sectores velan por los trabajadores afiliados, quienes buscan maximizar remuneraciones, pudiendo incluso llegar a cerrar la entrada de otros trabajadores. El resultado, argumentan, grafica que muchas veces la mejor alternativa para los sindicalizados no es necesariamente el mejor resultado para los trabajadores en su conjunto y que la negociación inter empresas no está alineada con el desafío de ofrecer más y mejores empleos. Luego, el nivel de la negociación colectiva no puede ser un objetivo en sí mismo, independiente de los efectos adversos sobre las empresas de menor tamaño, el empleo formal y la equidad.

6.2.2. Otro grupo de consejeros argumenta que en la legislación y práctica internacionales recientes existe la tendencia a reemplazar esquemas en los que exclusiva y excluyentemente se admitía la negociación centralizada o descentralizada, por otros en los que coexisten ambas modalidades. En uno y otro caso la implantación de nuevos niveles de negociación no ha significado la desaparición de los preexistentes. Por el contrario, esa ampliación de niveles ha facilitado el fortalecimiento de la negociación colectiva como instituto de participación e instrumento de búsqueda de acuerdos entre las partes.²⁹

6.2.2.1. Expresan que la experiencia indica que, por una parte, lo concerniente al nivel se relaciona estrechamente con lo atinente a las diversas materias y sujetos de la negociación colectiva, y con los objetivos que con ella se pretende alcanzar, factores cuya eficacia y funcionalidad resultan disminuidas y severamente afectadas si se establecen niveles únicos o excluyentes, de carácter centralizado como descentralizado y; por otra parte, la existencia de más de un nivel de negociación conlleva la

²⁹ La legislación chilena de 1979 radicó la negociación colectiva exclusivamente en el nivel de la empresa o establecimiento de ella. La reforma de 1991 derogó la prohibición de negociar en niveles distintos al de la empresa, y estableció un sistema de presentación y tramitación del proyecto de contrato colectivo hecha por organizaciones sindicales distintas de los sindicatos de empresa. A la vez, sujetó esa negociación a condicionamientos que limitan el ejercicio de tal modalidad de negociación.

necesidad de establecer mecanismos de coordinación o articulación que aseguren la coherencia y eficacia de lo negociado en los distintos niveles, a la vez que impidan la negociación en cascada o reiterativa.

6.2.2.2. En este contexto, ampliar la vigencia y cobertura de la negociación colectiva constituye un desafío ineludible en la búsqueda de mayores niveles de equidad, en la medida que permite que los trabajadores ejerzan un rol preponderante en la distribución de los beneficios que ellos han contribuido a generar.

6.2.2.3. Adicionalmente plantean que no habrá mejoramientos sustantivos y estructurales en la distribución del ingreso y en los niveles de justicia económica y social del país, si no se avanza progresivamente a la negociación colectiva por rama o sector de actividad y por cadenas de valor. La experiencia histórica de los países más desarrollados, con pocas excepciones, muestra que es imposible compatibilizar altos niveles de crecimiento económico, con democracias plenas y equidad, si no existe un fuerte movimiento sindical, fundado en la negociación colectiva por rama o sector, con amplias, activas e inclusivas federaciones sindicales en cada rama y sector, y una fuerte unidad del movimiento sindical a nivel nacional. La democracia, la convivencia en paz y la justicia económica y social solamente son posibles cuando existe equilibrio de poderes entre los distintos actores sociales y económicos.

6.2.2.4. Afirman que no existe evidencia empírica concluyente de un efecto negativo de la negociación colectiva por rama o sector en el empleo y en la viabilidad económica de las pequeñas y medianas empresas, en las democracias avanzadas con economías de alto nivel de crecimiento económico. Por el contrario, ésta es un poderoso estímulo a la difusión del progreso técnico, contribuye a la formación de agrupamientos relacionados (clusters) y a la extensión de las actividades de I+D+I en el sistema productivo. Su resultado final es una mayor productividad del trabajo y una elevación de la productividad total de factores de la economía. Además, la negociación colectiva por rama, sectores y cadenas de valor puede realizarse con flexibilidad de niveles, especialmente en los mercados oligopólicos o muy segmentados, en los que existen, por ejemplo,

distancias geográficas muy grandes o diferentes mercados de destino de sus productos. Es importante recordar que muchas de las críticas a los excesos e ineficiencias del Estado de Bienestar y a lo que se denominó la “euroesclerosis”, se trataron de concentrar en la negociación colectiva por rama o sector, en los años de auge del neoliberalismo, sin mucho fundamento.

6.2.2.5. Señalan que en Chile existen dos obstáculos relevantes para la ampliación sustantiva de la cobertura de la negociación colectiva. El primero está dado por la circunstancia de que la enorme mayoría de las empresas tienen menos de 25 trabajadores lo que, más allá de las normas sobre quórum organizacional, en un contexto objetivo de hostilidad, fácticamente inhibe la conformación de organizaciones sindicales y, naturalmente, la posibilidad de presentar proyectos para su negociación. El segundo deriva de la tendencia a segmentar unidades económicas y dar nacimiento a empresas relacionadas, grupos o holdings empresariales, lo cual en la práctica limita tanto la sindicación como la negociación colectiva. La situación es más crítica cuando en la práctica se recurre a la división artificial de las unidades productivas a los efectos de dificultar y hacer imposible el ejercicio de esos derechos colectivos propios de la libertad sindical. Lo anterior, sumado al discutible paradigma de que la negociación colectiva debe estar constreñida a los límites de la empresa, explica los bajos índices de sindicalización e, íntimamente ligado a ello, los de cobertura de contratos y convenios colectivos efectivamente negociados.

6.2.2.6. Frente a esta dificultad, esencialmente derivada de las particularidades de la organización productiva, y en ciertos casos agravada por la falta de una cultura de tolerancia y valoración del factor sindical, consideran conveniente ampliar y profundizar la capacidad y funciones de los sindicatos inter empresas. Esta alternativa contribuiría a desdramatizar aquellas situaciones en las que la fragmentación empresarial impide o limita las posibilidades de negociación tradicional, así como aquellas en que la coexistencia física y el ejercicio de funciones análogas de trabajadores de pequeñas empresas efectivamente diversas hace recomendable su representación por esta clase de organizaciones sindicales. En todos estos casos los respectivos trabajadores

pueden encomendar al sindicato inter empresas la representación de sus intereses frente a cada empleador en particular.

- 6.2.2.7. Expresan que el sistema de relaciones laborales se ha orientado hacia formas de contratación precarias, producto del aumento de las formas atípicas de contratación, tales como las derivadas de la tercerización como de los contratos temporales. Ello incide en las condiciones de contratación, puesto que los trabajadores afectos a los contratos de trabajo que se celebran, quedan relegados al pacto individual. Es más, de acuerdo a la legislación vigente tanto los trabajadores en régimen de subcontratación (y otras formas de tercerización), como los sujetos a contratación temporal, quedan excluidos de la negociación colectiva.
- 6.2.2.8. Teniendo presente las consideraciones precedentes, estos consejeros proponen reformar el Código del Trabajo estableciendo un sistema de negociación colectiva que opere tanto en niveles centralizados como descentralizados, con las correspondientes medidas de articulación coordinadora. Con la reforma, además, se deberá asegurar que todos los trabajadores tengan acceso a la negociación colectiva.
- 6.2.2.9. Proponen establecer un sistema de negociación colectiva ínter empresa, con carácter obligatorio, el que permita fijar las condiciones generales de trabajo y remuneraciones, a través de convenios o contratos colectivos que podrán suscribir un sindicato inter empresa y un empleador o grupo de empleadores. Para que la obligación de negociar colectivamente sea exigible, se requiere que la empresa tenga más de un año de funcionamiento, con excepción de aquellas que sean continuadoras de una unidad productiva anterior.
- 6.2.2.10. Asimismo, proponen reformar el Código del Trabajo estableciendo la titularidad de la representación de los trabajadores que así lo deseen al correspondiente sindicato inter empresas, el que llevará a cabo los procesos de negociación en el marco de la respectiva empresa, sin sujeción, como hasta ahora, a la voluntad del empleador, es decir, que una vez presentado el proyecto por el sindicato inter empresa, el empleador deberá responderlo y negociar colectivamente.

7. Adaptabilidad Pactada:

7.1. Antecedentes

7.1.1. Los consejeros, en su mayoría, consideran la necesidad de establecer un sistema de adaptabilidad pactada, cuyo contenido será determinado por acuerdo de las partes. Las diferencias se expresan en los sujetos y niveles de la negociación, la forma de enfrentar la adaptabilidad pactada en las empresas de menor tamaño y si se establece el requisito de certificación de buenas prácticas laborales para negociar adaptabilidad.

7.2. Alternativas de Propuesta

7.2.1. Los consejeros, en su mayoría, consideran la necesidad de establecer un sistema de adaptabilidad pactada, cuyo contenido será determinado por acuerdo de las partes. Las diferencias se expresan en los sujetos y niveles de la negociación, la forma de enfrentar la adaptabilidad pactada en las empresas de menor tamaño y si se establece el requisito de certificación de buenas prácticas laborales para negociar adaptabilidad.

7.2.2. Un grupo de consejeros considera que la ampliación de temas a negociar puede potenciar la negociación colectiva. Estos consejeros coinciden en la búsqueda de opciones que fomenten la negociación colectiva y en que el aumento de las materias susceptibles de ser negociadas colectivamente puede generar un nuevo escenario en las relaciones laborales en el país, fomentando una cultura de diálogo y colaboración entre la empresa y sus trabajadores, impactando positivamente la valoración de la negociación colectiva al interior de la empresa, potenciándola como un instrumento útil para aumentar la productividad y la competitividad y con ello las remuneraciones de los trabajadores.

7.2.2.1. Estos consejeros manifiestan la necesidad de modernizar las relaciones laborales alineando los intereses de ambas partes (trabajadores y empleadores), mediante la incorporación de pactos de adaptabilidad que conjuguen adecuadamente la promoción de los derechos de los trabajadores con condiciones que propicien la productividad y competitividad de las empresas.

7.2.2.2. En esta perspectiva, este grupo de consejeros concuerda en que la adaptabilidad pactada de determinadas regulaciones puede convertirse no sólo en un modo equilibrado de adecuación

de las formas de organización de las empresas, ya sea para incrementar su productividad o para enfrentar situaciones especialmente críticas, sino que en un poderoso incentivo para el fomento de un hábito de negociación y una cultura basada en la valoración de la contraparte.

- 7.2.2.3. En otras palabras, señalan que debemos abandonar el actual esquema donde lo que gana una parte lo pierde la otra a un modelo donde ambas partes puedan ganar al mismo tiempo en la negociación colectiva. El expreso acuerdo de las partes es un atributo que potencia este espacio de diálogo constructivo en el cual trabajadores y empleadores logran un beneficio, y es a partir de ello que se espera generar un círculo virtuoso capaz de promover mejores relaciones laborales.
- 7.2.2.4. Estos consejeros proponen por tanto establecer un rango dentro del cual se puede negociar una flexibilidad respecto a lo que está vigente, pero sujeto siempre a un estándar mínimo nuevo definido en la ley en su mérito. Así, se mantiene la norma vigente, y sería voluntario para los trabajadores aceptar modificar las condiciones hoy vigentes, y siempre dentro de las opciones que la ley permita, las que, naturalmente, asegurarán el pleno respeto a los mínimos legales garantizados.
- 7.2.2.5. Los pactos de adaptabilidad podrán, por ejemplo, referirse a la jornada de trabajo, incluyendo las siguientes opciones:
- Distribución base de la jornada a lo largo del año, respetando un máximo anual de horas trabajadas equivalente a la jornada laboral semanal vigente debidamente anualizada. Esto significa que al concentrar horas en determinados meses redundará en jornadas más reducidas en otros meses del año, o en aumento en las vacaciones. Se requiere mantener límites tales como un máximo de horas trabajadas al día y un número máximo de días de trabajo continuo.
 - Ajuste de jornada en caso de emergencia.³⁰ Los acuerdos pueden incorporar cláusulas que permitan reaccionar en forma más expedita frente a imprevistos, donde se considera las

³⁰ La ley establece una opción de compensar horas no trabajadas si se da libre un día entre dos feriados, pero no si hay dos días entre feriados. Por otra parte se limita la posibilidad de atrasar o adelantar la jornada en casos de emergencia, a 1 hora y con un aviso previo de al menos 30 días, plazo que se contradice con el concepto de emergencia para el cual se contempla su uso.

opciones autorizadas, el aviso previo que se requiere y la modalidad de compensación. Por ejemplo, en caso de cortes de luz anunciados es posible retrasar o suspender turnos, los que se compensan con un máximo de horas diarias.

- Establecer un banco de horas extraordinarias a distribuir a lo largo del año.³¹ Asociado a lo anterior, se permite asignar un total de horas que se pagan con recargo cuando la jornada por razones de emergencia excede de un cierto número de horas, o bien para incrementar las horas trabajadas en día domingo o festivo.
- Banco de horas de pre y post-natal: Este descanso se define a partir de un total de horas, las madres pueden traspasar horas del permiso prenatal al postnatal o pueden distribuir el total de horas en un período de tiempo más prolongado, pero con jornadas más reducidas. Es decir, la madre puede optar por reintegrarse con media jornada, pero manteniendo el mismo total de horas de descanso, distribuidas en un mayor número de meses. La norma legal restringe estas prácticas estableciendo un período definido de horas de pre y postnatal en que el descanso es completo.

7.2.2.6. Estos consejeros sostienen, asimismo, que el menú de posibilidades de adaptabilidad puede ser más amplio que el referido a las formas de distribución de la jornada de trabajo, pudiendo considerar, por ejemplo, desde la distribución de las utilidades efectivas a contemplar mecanismos de suspensión de los efectos del contrato, en caso de crisis que comprometan la estabilidad en el empleo, por periodos claramente acotados y sujetos a posteriores compensaciones convenidas, entre otras.

7.2.3. Estos consejeros; no obstante, disienten respecto de los sujetos de la negociación y la forma de enfrentar la adaptabilidad pactada en empresas de menor tamaño.

7.2.3.1. Un primer grupo de ellos sostiene que la ley laboral actual no establece ninguna diferencia entre los contenidos mínimos de

³¹ La ley vigente establece que las horas extraordinarias (como su nombre lo indica) son de uso excepcional, en consecuencia obliga a que las partes pacten la posibilidad de trabajar horas extra cada vez que las usan o para el futuro por un plazo máximo de 6 meses. La idea es permitir que las partes pacten el banco de horas extra una sola vez en el contrato colectivo (que dura 2 años) y ahí establezcan la duración del banco de horas. Ej. Se pacta un banco mensual de X horas extra, pagaderas con un recargo de 50%. Eso significa que las partes dentro del mes pueden usar esas horas. Las que no se usan dentro del mes no se acumulan para el siguiente mes.

orden público que se pueden negociar de manera individual (un trabajador con el empleador) respecto de las materias que se pueden negociar colectivamente. Sostienen que esta definición de la ley debe ser modificada, por cuanto, de una manera absolutamente injustificada, equipara al sindicato con el trabajador individualmente considerado, desincentivando la sindicalización y restándole a la organización la posibilidad de administrar de manera preferente el ejercicio de ciertos derechos colectivos.

- 7.2.3.2. En concreto estos consejeros proponen facultar a las organizaciones sindicales existentes en la empresa para que negocien los pactos de adaptabilidad respecto de las materias autorizadas en la ley. La propuesta de facultar exclusivamente a las organizaciones sindicales para negociar los pactos de adaptabilidad descansa en el hecho que estos acuerdos devienen en contratos colectivos que modifican las normas mínimas de orden público vigentes y por ello es indispensable que su aplicación sea supervisada por organizaciones permanentes de los trabajadores.
- 7.2.3.3. La negociación de los mínimos legales no implica precarización del empleo, toda vez que los mismos son negociados por el empleador con un sindicato dentro de un proceso de negociación colectiva. Además, estos consejeros señalan que para acceder a este beneficio la empresa deberá acreditar que cumple con los estándares adecuados de relaciones laborales, es decir, deberá certificar buenas prácticas laborales.
- 7.2.3.4. También sostienen que los pactos de adaptabilidad deben garantizar el trabajo digno, para lo cual es indispensable que la representación laboral del sindicato alcance directamente, o por medio de adhesiones o ratificación, a la mayoría absoluta de los trabajadores involucrados.
- 7.2.3.5. En el caso de empresas de menos de 8 trabajadores que por ley no cumplen con los requisitos para constituir un sindicato y llevar a cabo una negociación colectiva, estos consejeros plantean que en la medida que la empresa tenga certificación de buenas prácticas laborales podrá, con acuerdo de todos sus trabajadores, adherir a un convenio de adaptabilidad pactada ya negociado por una empresa de mayor tamaño cuyas características se

adapten a la empresa en cuestión. Para esto, la Dirección de Relaciones Laborales deberá tener un registro de los convenios de adaptabilidad pactada establecidos por las empresas de mayor tamaño. Este mismo mecanismo puede ser utilizado por grupos específicos de trabajadores de empresas de mayor tamaño que no pertenezcan a un sindicato y que deseen negociar pactos de adaptabilidad relevantes para el grupo en cuestión.

7.2.4. Un segundo grupo de estos consejeros plantea que los pactos de adaptabilidad se pueden negociar con un grupo negociador³² o un sindicato representativo de los trabajadores involucrados en la decisión, siguiendo el marco de la negociación colectiva reglada. Para estos efectos se exige la aprobación de la mayoría absoluta de los trabajadores involucrados.

7.2.4.1. Dado que los acuerdos de adaptabilidad que se pueden negociar con sindicatos o con grupos negociadores se realizan conforme a las normas de un contrato colectivo reglado (salvo en su carácter de voluntario para ambas partes), sólo podrían ser suscritos por empresas de más de 8 trabajadores. En los demás casos se debe extender la formalidad del mecanismo de negociación y permitir los acuerdos entre las partes, siempre dentro de los límites que la ley define.

7.2.4.2. Más allá de las diferencias recién expuestas, estos dos grupos de consejeros concuerdan que en un proceso de adaptabilidad pactada se deben cumplir las siguientes condiciones:

- la votación del acuerdo debe ser secreta y ante el Inspector de Trabajo que actúa como Ministro de fe
- la celebración de acuerdos de adaptabilidad es voluntario para las partes, pero una vez firmado pasan a ser obligatorios
- los acuerdos son fiscalizables por la autoridad. Sancionándose sus violaciones como si se tratara de incumplimientos legales
- el incumplimiento de estos acuerdos debe someterse a sanciones más altas, dado que se transgredió la buena fe
- los acuerdos tienen la misma calidad de un contrato colectivo

7.2.5. Un tercer grupo de consejeros expresa que dada la exigua tasa de sindicalización y la radicación de la negociación colectiva en la empresa, en el evento de que se promueva la flexibilidad pactada, se

³² Dentro del Consejo se reconoce que existe un alto grado de formalidad en el procedimiento de la negociación colectiva.

sustituirá la norma imperativa y tutelar emanada del mandato legislativo por las condiciones de empleo que imponga el empleador. En consecuencia, cualquier propuesta de flexibilidad o de adaptabilidad pactada sin un cambio en la esencia del modelo de derecho sindical vigente, particularmente en lo relativo a la representatividad de las organizaciones sindicales, y al modelo de negociación colectiva radicada en la empresa, llevará simplemente a la desregulación normativa, aumentando las asimetrías en las relaciones laborales. En suma, la flexibilización de la legislación sin el cambio del modelo sindical, que permita participar a formaciones sindicales en igualdad de condiciones, tiene por resultado sólo la derogación de la protección legal, dejando a los trabajadores sin tutela.

- 7.2.5.1. En ese marco conceptual expresan que una visión más comprehensiva de las materias objeto de la negociación colectiva -junto con la existencia de interlocutores idóneos y representativos, unido al establecimiento de niveles apropiados de negociación- ha demostrado ser una muy apropiada vía para establecer adaptaciones y flexibilizaciones consensuadas. Sobre el particular evocan que la experiencia internacional revela que, en ciertos casos y con los resguardos necesarios, la legislación confiere a la negociación colectiva la función de desarrollar el contenido y alcances de determinadas normas (institutos) legales, e incluso le asigna espacios de adaptabilidad de ciertos derechos, preservando su carácter protector. Es así como mediante la negociación colectiva realizada en los niveles apropiados y con la participación de las correspondientes organizaciones sindicales, se pueden convenir ciertas adaptaciones o flexibilizaciones concertadas.
- 7.2.5.2. Asimismo destacan que en nuestro Código del Trabajo existen, por ejemplo, normas que permiten que con acuerdo de las partes se establezcan ciertos sistemas excepcionales de distribución de jornadas y descansos (artículos 38 y 39, en relación con los artículos 35 al 37) y de jornada parcial (artículos 40 bis y 40 bis C, en relación con los artículos 40 bis A, B y D).
- 7.2.5.3. A la vez sostienen que toda legislación que autorice la adaptabilidad pactada de derechos laborales no fundamentales debe fijar, en forma precisa y clara, los requisitos que deben estar

presentes para que esa negociación pueda tener lugar. Esos requisitos se refieren a las siguientes materias: el nivel en el que se negociará, los sujetos negociadores en representación de los trabajadores y las materias objeto de negociación incluyendo la determinación de 'los pisos no negociables'.

7.2.5.4. Teniendo presente las consideraciones precedentes, estos consejeros proponen que la adaptabilidad pactada podrá ser negociada colectivamente si se cumplen las siguientes condiciones:

- La representación de los trabajadores deberá estar a cargo de organizaciones sindicales de alta representatividad y cobertura personal y territorial;
- En caso alguno se autorizará la intervención de 'grupos de trabajadores';
- La ley determinará las materias no negociables y los niveles de protección que no podrán ser disminuidos.
- Si se establece la certificación de buenas prácticas laborales, la o las empresas que negocian deberán contar con una certificación expedida por una entidad pública competente. La ley podrá establecer una escala diferenciada de niveles de adaptabilidad de conformidad con la categoría de buenas prácticas laborales que se asigne a la o las empresas que negocien.
- Lo convenido deberá ajustarse plenamente a la normatividad constitucional y legal, lo que será verificado por la autoridad pública que determine la ley.
- Lo convenido producirá los mismos efectos jurídicos del contrato colectivo de trabajo.

8. Ampliación de las Materias Objeto de la Negociación Colectiva:

8.1. Alternativas de Propuesta

8.1.1. Un grupo de consejeros señala que el objetivo de ampliar el contenido temático de la negociación colectiva no consiste sólo en considerar la posibilidad de que mediante este medio se puedan convenir algunas adaptaciones laborales.

8.1.1.1. Sobre el particular sostienen que la legislación chilena reduce el ámbito temático de la negociación colectiva a la determinación de remuneraciones y de condiciones de trabajo, lo que es insuficiente para potenciar la negociación colectiva mediante el enunciado de otras materias que también podrían ser objeto de la negociación colectiva.

8.1.1.2. Al respecto formulan las siguientes consideraciones generales:

- La determinación de las materias sobre las que se negociará es una facultad de las partes y conduce al primer acuerdo de ellas en la negociación colectiva.
- De conformidad con lo establecido en los principios y derechos fundamentales internacionalmente reconocidos, la negociación colectiva también comprende una o más de las siguientes materias: (a) las relaciones entre empleadores y trabajadores, y (b) las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una o varias organizaciones sindicales de trabajadores.
- Que en un informe reciente presentado al Consejo de Administración de la OIT se ha dado cuenta de que en los actuales procesos de cambio se advierte una tendencia a negociar colectivamente acerca de temas tales como: (a) la simplificación de los procedimientos de negociación colectiva; (b) el mercado de trabajo y empleo, incluyendo materias como los acuerdos sobre empleo y productividad, la reubicación de la producción; (c) el aprendizaje permanente y desarrollo de competencias que eleven la empleabilidad; (d) el género, la familia y la igualdad de trato, y (e) la protección social e inclusión social
- Que a los posibles ámbitos negociales ya señalados se podría agregar otros tales como: (a) la protección de la dignidad de las personas, el acoso laboral, el trabajo de los jóvenes, la seguridad en el empleo; (b) la participación en las utilidades; (c) los derechos civiles en el trabajo, (c) las necesidades de adaptación a cambios económicos y tecnológicos.
- Que la ampliación de las materias negociales torna necesario remover ciertos factores que la dificultan. Sobre el particular sostienen que en las actuales formas de organización de la producción y del trabajo las condiciones de trabajo no siempre son 'comunes'. De otra parte también señalan que existen

ciertas materias de interés común en el campo de la organización, dirección y administración de la empresa que eventualmente y en las condiciones que se determinen, podrían ser materias objeto de la negociación colectiva. Al respecto recuerdan que histórica y doctrinariamente la negociación colectiva constituye una modalidad participativa que permite que la regulación de la relaciones de trabajo no sólo sea el resultado de la legislación o de las decisiones unilaterales del empleador. Citan que en otros ámbitos nacionales la cobertura temática de la negociación es muy amplia e incluye compromisos recíprocos relacionados con el equilibrio entre la 'productividad/competitividad' y la 'protección laboral', por ejemplo, a través de la llamada 'flexiseguridad'. En este orden de experiencias destacan que en Chile se han desarrollado 'alianzas estratégicas' entre empresas y organizaciones de trabajadores, en las que su ámbito comprende materias laborales asociadas a la organización y dirección de la empresa.

8.1.1.3. Teniendo presente las consideraciones precedentes, estos consejeros proponen promover y facilitar la ampliación del ámbito temático de la negociación colectiva para que ésta contribuya significativamente en la obtención de una apropiada y equilibrada ecuación entre las exigencias relacionadas con el aseguramiento de mejores y mayores niveles de competitividad y productividad, y las exigencias relacionadas con mejores y mayores niveles de protección de los trabajadores y de sus derechos.

8.1.2. Respecto de la propuesta anterior un grupo de consejeros señala que técnicamente existen dos formas de abordar la ampliación de las materias de negociación colectiva. Una de ellas es ampliar por ley el catálogo de materias de negociación colectiva, lo que implica desregular por ley los derechos que hoy son irrenunciables (que es precisamente en lo que consiste la propuesta de más arriba). La otra es establecer un mecanismo de adaptabilidad pactada, que consiste en permitir la renunciabilidad de derechos, pero sólo cuando exista la voluntad de los trabajadores y del empleador de discutir la materia.

8.1.2.1. Este grupo de consejeros advierte que al entrar en la discusión del catálogo de derechos que se pueden incluir forzosamente por ley en la negociación colectiva, se abre también la posibilidad de

incluir otros derechos no considerados por la propuesta anterior como son por ejemplo: la distribución mensual de la jornada, la oportunidad de otorgamiento de vacaciones, los turnos cortados y una larga lista que incluye todos los derechos que hoy son irrenunciables.

- 8.1.2.2. Estos consejeros no están de acuerdo en permitir la negociación colectiva de materias que superen el ámbito de la empresa, excepto en casos en que exista acuerdo previo de las partes (artículo 303 del Código Laboral); así como de aquellas materias que sobrepasen la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa (artículo 306 del Código Laboral).

2B.4. Consejo de Diálogo Económico Social

El Consejo coincide en la necesidad de promover el diálogo económico y social; y de continuar con la institución de los consejos asesores presidenciales como una instancia consultiva de la presidencia en diversos temas de política pública. Un grupo de consejeros recomienda la creación de un Consejo de Diálogo Económico y Social centrado en la deliberación sobre el mercado del trabajo y las relaciones laborales. Este Consejo estaría centrado en el monitoreo constante de la cambiante realidad del mercado laboral. Este grupo de consejeros considera que un producto de esta constante interacción sería la generación de confianzas de largo plazo entre las dirigencias gremiales y sindicales. Otro grupo se manifiesta en desacuerdo con esta propuesta por considerar poco representativa la constitución de un consejo como el que se propone, y estima que no es conveniente la creación de instituciones dominadas por grupos corporativos.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. La preservación y no institucionalización de los Consejos Asesores Presidenciales (CAP)
- 1.2. Respecto del Consejo de Diálogo Económico Social:
 - 1.2.1. Un grupo de consejeros propone la creación de un Consejo de Diálogo Económico Social (CDES) y, por ende, propone una naturaleza, funciones y composición de un CDES.
 - 1.2.2. Otro grupo de consejeros valoran la existencia de diálogo social pero rechazan el establecimiento institucional de un Consejo como el propuesto por ser una instancia de representación corporativa no representativa.

2. Elementos Destacados del Diagnóstico:

- 2.1. Los países desarrollados han establecido un conjunto de instituciones para articular y promover el diálogo social. En breve, los países desarrollados (PD) han entendido que la concertación social resulta fundamental en un mundo moderno, de forma que los agentes sociales logren acuerdos sobre temas fundamentales que beneficien a la sociedad en su conjunto. Hay varios factores que motivan esto:
 - 2.1.1. El mundo moderno y global se caracteriza por la existencia de variados tipos de shocks, cuyos efectos son masivos, complejos y multidimensionales. En consecuencia, la búsqueda de soluciones y políticas para amortiguar y/o neutralizar los impactos requiere intercambio de puntos de vista de todos los sectores.
 - 2.1.2. Cuando en un país ha habido una profunda crisis social acompañada de una gran polarización ideológica que ha dividido a la sociedad en conjuntos disjuntos, es fundamental establecer el diálogo entre las partes y regenerar una visión compartida del futuro.
 - 2.1.3. La implementación de "las buenas políticas" para incrementar el bienestar social y el crecimiento económico no depende sólo del buen diseño de éstas. Hay bastante incertidumbre inherente en el diseño de dichas "buenas políticas"; conocimiento insuficiente, evidencia empírica precaria, inter-relaciones complejas entre distintos objetivos, restricciones políticas y oposición de los grupos de interés afectados. En regímenes democráticos, la manera de superar este variado tipo de dificultades depende de los procesos e instituciones que canalizan el debate y la interacción entre los distintos grupos de agentes sociales.
- 2.2. Las diferencias de ingreso per cápita y diferenciales de productividad que hay entre países desarrollados y países en desarrollo no se logran explicar

por los distintos niveles de capital, capital humano, uso de tecnología moderna y nivel de infraestructura. En otras palabras, si Chile tuviera niveles similares de capital, capital humano (calificación de la mano de obra), tecnología moderna y nivel de infraestructura que EEUU (o países europeos), no alcanzaría el nivel de productividad observado en los PD. La diferencia persistente está asociada al tipo de instituciones que hay en ambas partes. En síntesis, el proceso de desarrollo depende de manera importante del cambio y modernización institucional.

- 2.3. Justamente el buen desempeño económico se supedita a las instituciones, a su credibilidad... y a la gobernabilidad del país. Obviamente hay una retroalimentación positiva entre estos factores. Instituciones de buena calidad incrementan la gobernabilidad de un país y de esta forma aumentan la credibilidad de sus gobernantes. Para aumentar la gobernabilidad y credibilidad del país, y mejorar la calidad de las instituciones se requiere un enfoque pragmático y gradualista. Hay que promover de manera consensuada las reformas necesarias a través de un "gradualismo estratégico", y no por la vía del "big bang". Entre otras cosas, esto requiere considerar el timing apropiado para promover y aplicar reformas y políticas.
- 2.4. El funcionamiento económico y el crecimiento de un país dependen simultáneamente de la superación de las restricciones y cuellos de botella existentes y de la eficiencia y eficacia de las instituciones para dirimir los conflictos sociales. Una de las variables importantes asociadas a las instituciones son los costos de transacción; en países en desarrollo como Chile, los costos de transacción pueden ser muy elevados.
- 2.5. La creación de instituciones no es un fenómeno endógeno inducido (automáticamente) por la aplicación de políticas óptimas. La creación de instituciones requiere la acción discrecional y activa del Gobierno con los partidos y coaliciones políticas para establecer los consensos requeridos. En consecuencia, una lección básica (para un país en desarrollo) sería que "para implementar las políticas es fundamental un proceso de diálogo y convencimiento para lograr un consenso político y social".
- 2.6. El tipo de instituciones que un país tiene en un momento dado, está condicionado por su evolución histórica. Las instituciones existentes tienen una trayectoria dependiente del pasado; hay histéresis, i.e., las instituciones del pasado tienen un efecto persistente en el presente. Obviamente es más fácil establecer las instituciones adecuadas para el actual mundo moderno y globalizado en un país que es supuestamente creado de la nada (i.e., parte de cero) y con ciudadanos que tienen la mente en blanco (no tienen memoria). Sin embargo, el Mundo Real

consiste de países con instituciones existentes y con individuos que defienden los derechos y privilegios adquiridos.

- 2.7. Cambios institucionales, por ej. orientados a incrementar la competitividad del país, pueden generar ganadores y perdedores. Los costos colectivos para inducir dichos cambios (institucionales) pueden ser muy elevados debido a³³: (a) Los perdedores están concentrados y pueden experimentar grandes costos elevados a nivel individual. En cambio, los ganadores están dispersos y los beneficios potenciales pueden ser pequeños o inciertos a nivel individual. El cambio institucional va a generar (supuestamente) un incremento neto del bienestar social; i.e., la suma de los beneficios de los ganadores es mayor que la suma de los costos experimentados por los perdedores. (b) Los potenciales ganadores no pueden garantizar de manera totalmente creíble y convincente que van a compensar a los perdedores en el futuro. Dado estos dos factores, los perdedores van a resistir cualquier modificación del statu quo. Como los eventuales perdedores están concentrados y (generalmente) organizados van a ejercer una mayor presión social y política que el grupo de los potenciales ganadores que está muy disperso. En un régimen democrático, el dilema radica en evitar el equilibrio inducido por una estrategia no cooperativa de los perdedores.
- 2.8. En breve, los cambios institucionales implican superar la resistencia de los grupos corporativos afectados. A nivel de país, se requiere una acción colectiva cooperativa que concuerde en una agenda de desarrollo con prioridades establecidas y que incluya a los grupos afectados por los cambios. Pero, las instituciones que se generen tienen que tener definida su función y acción por reglas claras y transparentes; hay que evitar que sean “capturadas” por los partidos políticos o por las grandes empresas privadas.
- 2.9. En síntesis, el nivel de bienestar social y desempeño económico de un país dependen de manera sustantiva de los procesos e instituciones a través de los cuales se debaten, modifican, perfeccionan e implementan las “buenas políticas”.³⁴

3. Objetivos de la Propuesta:

- 3.1. El Consejo Asesor Presidencial (CAP) es una Comisión ad hoc que tiene como objetivo resolver un problema considerado como relevante por la sociedad; esto tiene que hacerlo en un período de tiempo acotado. No es conveniente institucionalizar los CAP, por cuanto su creación y autonomía de procedimiento torna más eficiente su labor. Dado el corto período de

³³ Ver Olson (1965); Bardhan (2001)

³⁴ Banks (2007)

- funcionamiento, el CAP tiene que zanjar rápidamente las discrepancias existentes. El CAP puede ayudar a mejorar las políticas públicas.
- 3.2. El CAP es atribución privativa del Presidente (a). En consecuencia, no es necesario que tenga una institucionalización específica.
 - 3.3. La constitución de un Consejo de Diálogo Económico Social (CDES) respondería a tres requerimientos distintos: (1) La existencia de un déficit de diálogo (social) en Chile. Es imperioso ayudar a cubrir este déficit. Hay un valor intrínseco en generar este diálogo social; el sólo hecho de generar este espacio puede favorecer la transformación de las relaciones sociales. Aumentar los niveles y ámbitos del diálogo es positivo. En breve, hay que generar confianzas recíprocas a través del diálogo reiterado y permanente entre grupos ideológicos y corporativos con intereses que a veces son percibidos como antagónicos. (2) Hay una parte de los agentes sociales que percibe que “no tiene voz” o bien, que no tiene un espacio para transmitir sus inquietudes. (3) Falta un foro donde se discuta y debata el largo plazo; es necesario establecer coordinada y colectivamente una visión y estrategia de desarrollo de largo plazo para el país. ¿Cómo será Chile en los próximos 30 años?, ¿qué hacer para transformar a Chile en un país desarrollado?, ¿cómo llevar el desarrollo a todas las regiones del país?
 - 3.4. El CDES se estatuye como un organismo de consulta, debate, opinión y participación a nivel nacional en las materias económicas y sociales, que reviste el carácter de servicio público descentralizado dotado con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República.
 - 3.5. La estructura y modus operandi del CDES y CAP tienen que tener tres características esenciales: autonomía (o independencia), interacción y captación de visiones diversas y transparencia.
 - 3.6. Estos Consejos tienen necesariamente que adoptar visiones y sugerir propuestas que van en el interés general. Tienen que evitar ser capturados por cualquier grupo corporativo. Por otra parte, en sus propuestas tienen que considerar el efecto negativo que éstas pudieran tener sobre grupos específicos, planteando medidas para facilitar los ajustes involucrados.
 - 3.7. Diferencias cruciales entre CDES y CAP.
 - 3.7.1. Origen de los tópicos: El CDES generaría su agenda de tópicos a discutir, con las restricciones descritas previamente. En cambio en el caso del CAP, los tópicos son definidos por el Presidente(a)
 - 3.7.2. Temporalidad: CDES tiene permanencia en el tiempo. Esta permanencia intertemporal permite que los miembros puedan interactuar por varios años. Esto genera confianzas recíprocas, lo que se denomina capital social, y éste permite eventualmente solucionar temas de alta conflictividad social. En cambio, los CAP son ad hoc y

por período corto (6 meses a un año). La interacción entre los integrantes puede que no trascienda la duración del CAP.

3.7.3. Composición: En los CDES hay específicamente representantes de grupos corporativos, sindicales y empresariales; la composición es paritaria entre estos dos grupos. En los CDES también participan representantes del ejecutivo y de la sociedad civil (ONG, universidades, etc.). Los CDES tienen en promedio alrededor de 1.5 a 2 integrantes por millón de habitantes (de población del país). En Chile esto implicaría que el total de integrantes de un CDES fluctuaría entre 22 y 30 miembros. En los CAP predominan fundamentalmente los expertos relacionados al tópico en cuestión. El número de integrantes es relativamente pequeño, entre 5 a 10 miembros; a lo sumo habría 15 integrantes.³⁵

3.8. Críticas :

3.8.1. CDES: Transformar a un Consejo transitorio (CAP) en permanente como el CDES y con actividad continua que lo justifique, con presupuesto propio aprobado anualmente por el Parlamento, lo puede convertir en una institución meramente burocrática; además, el CDES despertará apetitos políticos, que pueden inducir a politizar este nuevo Consejo permanente. Existe el riesgo de que esta idea, puede derivar en transformar comisiones circunstanciales en permanentes; habría alta probabilidad de contagio con otros temas y comisiones. Se percibe que las comisiones ad-hoc y circunstanciales para resolver importantes situaciones político-sociales han sido un acierto; luego, éste sería un mecanismo que puede terminar depreciándose.

3.8.2. CAP: Se critica al CAP porque podría ser instrumentalizado por el Gobierno de turno, el cual puede utilizarlo para calmar a la opinión pública ante un problema grave; genera un estado de stand-by hasta que la Comisión llegue a una solución; a veces generando expectativas demasiado elevadas respecto de su trabajo. Las propuestas resultantes pueden inducir frustración y escepticismo. Por otra parte, el Ejecutivo externaliza la responsabilidad de solución del problema. Los CAP no son instituciones democráticas, ¿qué representatividad tienen sus miembros? Si hay propuestas discrepantes, ¿cómo se zanja cual es la representativa del CAP? Otra crítica plantea que su carácter temporal y acotado le impide desarrollar una labor con una visión e impacto de largo plazo, que sea consistente con la estrategia de desarrollo del país.

3.9. Soluciones Mixtas.- No obstante lo anterior, el CDES y el CAP no son necesariamente alternativas institucionales excluyentes. Existe la

³⁵ Esto corresponde a lo observado en la evidencia internacional, ver Meller y Lara (2008)

posibilidad que se generen interacciones y transiciones desde el uso de un tipo de institución hacia otra. En efecto, hay países corporativistas que pasaron primero por instituciones formales tipo CDES para luego, con un consenso amplio entre los agentes, pasar a una estructura de instituciones informales. Casos opuestos son España e Irlanda. El primero instaurando pactos sociales para luego, habiendo comprendido el rol del diálogo social, instaurar un CDES español. En tanto, Irlanda sufrió el proceso contrario, primero implementó un CDES para luego, tras un diagnóstico consensuado de la economía gracias al Consejo, lograr la firma de un pacto social. En tanto, Nueva Zelanda actualmente está intentado mejorar la cooperación entre agentes y en Australia existe el llamado "National Workplace Relations Consultative Council" desde el año 2002, lo que constituye evidencia que un CDES no tiene porque ser necesariamente un sustituto de las Royal Commissions, pues perfectamente puede constituir un complemento que permita generar una visión común de largo plazo entre los diversos grupos sociales.

- 3.10. En síntesis, observando la experiencia de otros países, habría que tener presente que el tipo de institución que se establezca en el presente, será modificado en el futuro

4. Propuesta Detallada:

4.1. Consejo Asesor Presidencial

- 4.1.1. Se sugiere la mantención y el modus operando actual de los CAP. El CAP es un Consejo asesor designado por el Presidente(a). El CAP es atribución privativa del Presidente(a). Dada la evidencia empírica observada, no es necesario que tenga una institucionalización específica.
- 4.1.2. En el CAP, el objetivo consiste en resolver un problema considerado como relevante por la sociedad, en un período de tiempo acotado.
- 4.1.3. El tipo de tópicos examinados por el CAP corresponde a aquellos sugeridos por el Ejecutivo. El CAP no tiene atribuciones para definir los tópicos que va a abordar. El Ejecutivo especifica los "términos de referencia" de los tópicos que debieran ser analizados. Estos "términos de referencia" también definen el plazo. En breve, los CAP son de naturaleza ad hoc y su duración corresponde a un período corto, 6 meses a un año.
- 4.1.4. El CAP tiene un rol asesor y propositivo. En consecuencia, no puede reaccionar públicamente ante las propuestas que decida implementar (o no implementar) el Ejecutivo. Aun cuando haya propuestas que el Ejecutivo decida desechar, las recomendaciones del CAP habrían contribuido a clarificar y acotar el marco del debate en el tópico

específico, se ha recogido y sistematizado la información existente, se ha analizado y proporcionado la fundamentación, ventajas y debilidades de recomendaciones alternativas.

4.2. Consejo de Diálogo Económico Social

4.3. Hay un grupo de consejeros que propone la creación de este CDES, el cual tendría las siguientes características:

4.3.1. El CDES se estatuye como un organismo de consulta, debate, opinión y participación a nivel nacional en las materias económicas y sociales, que reviste el carácter de servicio público descentralizado dotado con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República.

4.3.2. Dado los reiterados cambios e innovaciones tecnológicas y shocks de competitividad frecuentes, resulta imperioso perfeccionar permanentemente la institucionalidad laboral, para así poder incrementar los niveles de productividad. Esto requiere una interacción de diálogo permanente entre empresario y trabajadores. Por lo tanto, se sugiere comenzar la creación institucional de un CDES con uno que tenga una temática específica: "Relaciones Laborales e Institucionalidad Laboral".

4.3.3. Funciones del CDES: El Consejo Económico Social de propia iniciativa puede enviar sus opiniones al Gobierno y a las ramas del Congreso Nacional sobre los proyectos de ley en materia económica o social. Sin embargo no se permite que el Consejo pueda ser consultado o emitir opiniones sobre aquellos asuntos que digan relación con materias presupuestarias, financieras ni tributarias, así como tampoco aquellas que impliquen la creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados de los organismos fiscales, semifiscales, autónomos, o de las empresas del Estado; o la supresión y determinación de las funciones y atribuciones de los mismos.

4.3.4. Las resoluciones del Consejo se expresan en sus dictámenes e informes, que, como todo órgano cuya función es consultiva o asesora de entes resolutivos, no son vinculantes para el Presidente de la República ni para ningún otro órgano del Estado. Los aspectos más relevantes de las competencias asignadas al Consejo, serían las siguientes: (i) Forma y plazos para evacuación de consulta (ii) Facultad de oficio del Consejo para realizar estudios (iii) Facultad de realizar consultas y requerir información a órganos de la Administración del Estado.

4.3.5. Composición del Consejo: La iniciativa facultaría al Presidente de la República para que, mediante decreto fundado y guardando la paridad sectorial, establezca las organizaciones con personalidad

jurídica representativas de los trabajadores, empresarios y la sociedad civil que podrán tener consejeros en el Consejo de Diálogo Económico Social, señalando la distribución de éstas dentro de las distintas actividades económicas y sociales.

4.3.6. Este CDES de Relaciones Laborales e Institucionalidad Laboral se relacionaría con el Ministerio del Trabajo.

4.4. Hay otro grupo de consejeros que se opone a la creación de un Consejo de Diálogo Económico Social. Los fundamentos sobre la inconveniencia de tener un CDES son:

4.4.1. Estos no se oponen a la existencia de diálogo social. Es más, lo consideran imprescindible para generar confianzas y capital social, ingredientes fundamentales de todo proceso de desarrollo económico, político y social. Además, están conscientes de que hay ejemplos exitosos de pacto social que han producido transformaciones profundas y valiosas para varios países. Entre ellos España, Finlandia, Grecia, Holanda, Irlanda e Italia. Sin embargo, este grupo de consejeros no cree que el camino para ello sea la institucionalización de este diálogo en un Consejo Económico y Social. Es más tienen serias dudas respecto de que los pactos antes mencionados puedan ligarse a la presencia de un Consejo Económico y Social.

4.4.2. Este grupo de consejeros cree que la utilidad práctica de un CDES no está demostrada.

4.4.3. Además, este grupo de consejeros se opone a la institucionalización del diálogo social en un Consejo Económico y Social porque estima que ello alimenta el corporativismo. Estiman que la forma de entender la sociedad como un cuerpo orgánico que esta visión representa es inadecuada además de antigua. El corporativismo es una idea refractaria a la democracia liberal y representativa. Ésta última aspira a que todos los individuos y las asociaciones que estos crean pesen lo mismo. Ello no se cumple en el corporativismo donde algunos pesan más por estar vinculados a organizaciones con más influencia social pero que no necesariamente son representativas de los individuos. Por eso que antes que un "cuerpo" con "órganos", la sociedad se entiende mejor como un conjunto de individuos que celebran pactos. En un Consejo Económico y Social es inevitable que estén representadas algunas organizaciones y no otras y las que lo están no son aquellas con las que se identifica la inmensa mayoría de los ciudadanos. La voz de estos, por tanto, se escucha muy poco en los consejos económicos y sociales y, por ello, los intereses generales de la sociedad quedan muy poco representados. Ello es mucho más probable en un país como el nuestro donde, por ejemplo, las organizaciones sindicales y

empresariales son escasamente representativas de sus respectivos ámbitos que en un país europeo con tejidos sociales más densos. Es inevitablemente un esquema que se aleja de la ciudadanía antes que acercarse a ella.

- 4.4.4. Finalmente, otra razón adicional por la que estos consejeros se oponen a un Consejo Económico y Social es porque en un régimen político presidencialista esta institución es una forma de despolitización que debilita, quizás involuntariamente, al Parlamento que es el ente de deliberación pública de última instancia cuya tarea es, precisamente, filtrar los intereses sectoriales, universalizándolos en el interés general de los ciudadanos. En un régimen político como el nuestro, donde los gobiernos están identificados con la ejecución de políticas su respaldo tiende a ser superior al del Parlamento. Este, en general, es mal evaluado. Una institución como el Consejo Económico y Social introduciría una “cuña” adicional entre ambas instancias contribuyendo a deslegitimar aún más al Congreso. No es casualidad que los consejos económicos y sociales estén históricamente ligados a regímenes dictatoriales y más recientemente a regímenes parlamentarios, donde la distinción entre poderes ejecutivos y legislativos es más tenue.

Capítulo 3

Jóvenes y Escolares: Igualdad de Oportunidades

3.1. Premio a los Talentos Escolares

3.2. Emprendimiento Juvenil

3.3. Jóvenes y Mercado Laboral

3.1. Premio a los Talentos Escolares

El Consejo coincide en la necesidad de impulsar políticas públicas que premien el esfuerzo académico y el talento. El Consejo considera que este tipo de esfuerzo tiene la virtud de conducir simultáneamente al desarrollo económico y a una mayor equidad social. Por ello se sugiere un sistema de premios a los mejores estudiantes de colegios públicos y subvencionados que sirva para financiar aranceles o suplementar ingresos cuando los alumnos pasen a la educación superior. Se sugiere un premio de 20 UF para el 3%-4% mejor de estudiantes de cada grado (7° Básico a 3° Medio) en cada colegio elegible. Otro componente del premio serviría para financiar preuniversitarios que mejoren sus opciones de entrada a la educación superior. El mecanismo que se sugiere, debiera evolucionar hasta favorecer a alrededor de 75.000 estudiantes por año en un plazo de ocho años.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. Premiar a los mejores escolares chilenos de la enseñanza media (ciclo de 6 años, actual 7° básico a 4° Medio) de los colegios municipales y los colegios particulares subvencionados del país. Esto abarca a alrededor de 3.500 colegios del país con una cobertura nacional.
- 1.2. El premio tiene dos componentes. El 1er componente está asociado a ayudar a financiar parte de los costos de la Educación Superior. Este componente correspondería a un monto de UF 20 para cada uno de los escolares premiados. El 2° componente está asociado a aumentar la probabilidad de ingreso a la Educación Superior (ES). Para aquellos estudiantes que hubieran obtenido dos premios anuales, habría un bono adicional que permitiría cubrir los gastos asociados a un curso pre-universitario para preparar la prueba PSU durante 4° Medio.
- 1.3. Si se iniciara la aplicación de esta propuesta en el año 2009, el estado de régimen de ambos componentes del premio se alcanzaría en el año 2015 abarcando eventualmente a 75.000 estudiantes y el monto total anual requerido sería de UF 2.000.000 (a partir de ese año, 0.04% PIB).
- 1.4. Un grupo de consejeros valora la propuesta de premiar a los mejores estudiantes de los establecimientos municipales y particulares subvencionados. Cree que es una señal importante porque transmite que el esfuerzo de esos estudiantes y el compromiso de sus familias son valorados por la sociedad. Sin embargo, tiene dudas respecto de la extensión del programa. Cree que podría acotarse a las comunas más pobres, a los niños y jóvenes de los dos primeros quintiles de ingreso o que el premio estuviese ponderado por el nivel de vulnerabilidad de los niños y jóvenes receptores del mismo. Este grupo estima, al menos, que su implementación debería realizarse gradualmente. Asimismo, cree que las diferencias de exigencias que existen entre establecimientos llevan a que los premios sean recibidos por estudiantes que realizan esfuerzos muy disímiles. Por ello, a este grupo de consejeros les gustaría que el premio considerase controles de calidad externos que permitiese que esfuerzos similares recibiesen la misma recompensa.

2. Elementos Destacados de Diagnóstico:

- 2.1. El talento individual tiene una distribución normal a través de todos los quintiles de ingresos. En consecuencia, puede haber niños muy talentosos en cualquiera de los colegios públicos y privados a través de todas las comunas del país. Falta de estimulación y falta de oportunidades puede implicar una doble pérdida a nivel micro y macroeconómico. A nivel de los niños talentosos y sus familias, el no aprovechamiento de la capacidad

existente se puede traducir en la no realización del potencial individual y la pérdida de movilidad social. Esto es particularmente válido para los niños de las familias de bajos ingresos³⁶. A nivel macroeconómico, el capital humano constituye un factor importante como determinante del crecimiento económico.

- 2.2. El premio va a estimular a los escolares a estudiar más y a terminar la educación media. "Esfuézate en el colegio y en tus estudios" y eso te va a abrir buenas perspectivas futuras.
- 2.3. Los padres y la familia en general se van a preocupar del estudio de sus hijos. Por una parte, ayudando a hacer las tareas a los niños. Por otra parte, habrán incentivos para involucrarse más en el colegio, y en el tipo de educación que reciben sus hijos.
- 2.4. Lo anterior va a redundar eventualmente en un incremento de la calidad del aprendizaje y de la educación.
- 2.5. El premio va a proporcionar señales para todas las instituciones de ES que estén interesadas en tener un alumnado en que prevalezca la multidiversidad. Por otra parte, aquellas instituciones de ES que logren atraer a los alumnos premiados tendrán una especie de indicador de calidad de éstas. Luego, va a haber competencia entre las instituciones de ES por promover/seleccionar a los buenos alumnos de los colegios que no provengan de colegios particulares pagados.
- 2.6. La evidencia empírica revela que los porcentajes de ingresos a la ES según quintiles es la siguiente (año 2000) : (i) En los 3 quintiles de más bajos ingresos los porcentajes de cobertura (porcentaje de ingreso de jóvenes de 18 a 24 años) a la ES son 9.4% (1er quintil, el de menores ingresos), 16,2% (2º quintil de menores ingresos) y 28.9% (3er quintil). En cambio el porcentaje de cobertura del 5º quintil (el de mayores ingresos) es 65.6%. (ii) El 40% de los estudiantes universitarios proviene del 5º quintil. En cambio, sólo el 14% de los estudiantes procede de los 2 quintiles de menores ingresos (año 2000).³⁷
- 2.7. La evidencia empírica muestra que los cursos pre-universitarios influyen de manera significativa en el puntaje de admisión a la ES; "el rendimiento de alumnos de escasos recursos es altamente sensible a programas de entrenamiento y reforzamiento académico, incluso en períodos breves"; el aumento en el puntaje puede alcanzar casi a 100 puntos de la PAA (matemáticas).³⁸

³⁶ Ver informe del Banco Mundial, *Measuring Inequality of Opportunity in Latin America and the Caribbean* (2008)

³⁷ Ver Brunner y Meller (2004)

³⁸ Ver el estudio de Núñez y Millán (2002).

3. Objetivos de la Propuesta:

- 3.1. Esta propuesta está orientada a apoyar y estimular a los estudiantes con talento académico potencial (mejores alumnos de sus respectivos cursos) de los colegios municipales y los colegios particulares subvencionados a que continúen sus estudios de educación superior. Adicionalmente tiene por finalidad aumentar la igualdad de oportunidades para estos estudiantes al incrementar su probabilidad de ingreso a la educación superior (ES). En otras palabras, todo buen alumno, independientemente de cual sea el colegio en el cual haya estudiado, debiera tener la posibilidad de continuar sus estudios superiores.
- 3.2. Dadas las características del premio, cada alumno de cada colegio, va a estar compitiendo con los alumnos de su respectivo colegio.
- 3.3. Ha habido un incremento significativo del costo de la ES. Este premio reduce parcialmente la presión de los padres de los buenos alumnos de la necesidad de aumentar sus ahorros (o endeudamiento) para financiar la ES de sus hijos; les reduce la incertidumbre respecto al futuro de sus hijos.
- 3.4. Los beneficiarios de este programa son las familias de los 9 deciles de más bajos ingresos (clase media y clase baja)
- 3.5. Este es un premio selectivo, pero masivo. Selectivo, porque es para los mejores estudiantes de cada nivel (7° básico a 4° Medio); pero es masivo porque abarca aproximadamente al 4% de todos los estudiantes de los colegios municipales y los colegios particulares subvencionados (de los 5 niveles mencionados); esto es, alrededor de 75.000 estudiantes.³⁹

4. Propuesta Detallada:

- 4.1. Los colegios incluidos corresponden a los colegios municipales y los colegios particulares subvencionados. Esto es, están excluidos los colegios particulares pagados. En breve, esto abarca a alrededor de 3.500 colegios del país con una cobertura nacional.⁴⁰
 - 4.1.1. Supongamos que un colegio tiene 150 alumnos en 2° Medio. El premio sería recibido por los 5 mejores estudiantes de este nivel, 2° Medio. Lo mismo ocurriría en general para cada uno de los siguientes 5 niveles: 7° y 8° básico, y 1° Medio a 3° Medio. Si este colegio tuviera 150 alumnos en cada uno de esos cinco niveles, habría 25 alumnos premiados en dicho colegio. Para el caso de 4° Medio, hay un tratamiento específico distinto, como se verá más adelante.

³⁹ El innovador programa de la Universidad Católica (Penta) "Programa educacional para niños con talentos académicos abarca a 1.677 niños. El Ministerio de Educación ha decidido promover y expandir este Programa de la U. Católica.; la proyección ministerial plantea un total de 7.000 niños para los 4 años del Gobierno de la Presidente Bachelet. El foco de estos Programas radica en apoyo con cursos de enriquecimiento extracurricular para los niños identificados.

⁴⁰ El total de escolares incluidos (colegios municipales y los colegios particulares subvencionados) es superior al millón y medio de estudiantes (7° básico a 4° Medio; año 2007).

- 4.1.2. Hay detalles importantes respecto a la implementación; habría que tomar en cuenta el tamaño de los colegios y de los cursos. Para este efecto, de manera de no discriminar entre colegios según su tamaño (y según el tamaño de los cursos), los premios serían entregados por niveles (i.e., 7° Básico, 8° Básico, y así hasta 3° Medio); se entregaría un premio por cada 30 estudiantes o fracción superior a 15 de cada nivel. Esto es, si un colegio tiene 20 alumnos en un mismo nivel sólo habría un alumno con premio en ese nivel; si un colegio tiene 50 alumnos en un mismo nivel, recibe 2 premios correspondientes a ese nivel; si un colegio tiene 110 alumnos en un mismo nivel, premiaría a 4 alumnos de ese nivel. En promedio, serían premiados alrededor del 4% de los alumnos correspondientes a los 5 niveles definidos.⁴¹
- 4.2. El premio tiene dos componentes. El 1er componente está asociado a ayudar a financiar parte de los costos de la ES. El 2° componente está asociado a aumentar la probabilidad de ingreso a la ES. Veamos primero el 1er componente.
- 4.3. El monto del premio tiene que ser sustantivo para que genere los incentivos descritos previamente, y además, para que contribuya a financiar parte importante de la ES. Se sugiere un monto de UF 20 para cada uno de los escolares premiados.
- 4.4. Este premio será otorgado a través de un “bono de reconocimiento del Estado” personalizado o depositado anualmente en una cuenta personal del escolar premiado.
- 4.5. No hay restricciones para que un buen alumno obtenga premios en varios años.
- 4.6. Los alumnos premiados pueden “negociar” con las distintas instituciones de ES el “matching financiero” que éstas le van a proporcionar asociado a su premio.
- 4.7. Monto de recursos involucrados anualmente en la situación de estado de régimen (ver más abajo la secuencia de gastos anuales) sería: $UF20 * 50.000$ (estudiantes) = UF 1.000.000
- 4.8. El 2° componente constituye una opción especial para los mejores estudiantes en el nivel de 4° Medio: Para aquellos estudiantes que hubieran obtenido dos premios anuales, habría un bono adicional que permitiría cubrir los gastos asociados a un curso pre-universitario para preparar la prueba PSU⁴².
- 4.9. Suponiendo que sólo la mitad del total de estudiantes premiados satisface la condición de obtención de dos premios anuales, el volumen de recursos

⁴¹ El N° de alumnos de los colegios municipales y particulares subvencionados en cada uno de los niveles 7° Básico a 3° Medio fluctuó entre 240.000 y 300.000 en el año 2007.

⁴² Para resolver los problemas de existencia de cursos pre-universitarios con cobertura nacional sería importante involucrar a las universidades regionales en proveer estos cursos.

requeridos para este 2º componente en estado de régimen sería de: 25.000 (estudiantes) * UF40 = UF 1.000.000

- 4.10. Usos del Premio: El propósito del premio es fundamentalmente para financiar la "inversión en ES" del escolar. No es para ningún otro propósito. Luego para asegurar que el premio es usado para este propósito, éste será pagado directamente a la institución de ES en la cual el escolar decide estudiar.
- 4.11. Un grupo de consejeros sugiere la posibilidad de que el premio se entregue por dos vías. En particular se sugiere que un 20% del premio se debiera entregar en forma inmediata a los estudiantes para su libre utilización (libros, materiales, entradas a eventos culturales... etc.). Estos consejeros reconocen que esta propuesta genera importantes incentivos sobre los padres de familia para involucrarse de una forma más activa en la educación de sus hijos. Sin embargo, consideran que la medida sería más efectiva si tuviera un componente de premio que sea percibido por los estudiantes.
- 4.12. Análogamente, el bono adicional correspondiente al valor del curso pre-universitario (en 4º Medio) sería pagado directamente a la institución que imparte el curso pre-universitario.
- 4.13. Un grupo de consejeros sugiere que de no optar el estudiante por la educación superior o de contar con otro mecanismo de financiamiento, el alumno debiera poder disponer del fondo para complementar sus ingresos o financiar actividades de capacitación laboral.
- 4.14. Cada colegio tiene que hacer público el ranking de los mejores alumnos premiados de cada nivel, y además, de los 3 alumnos siguientes del ranking (sin premio) para que así el proceso sea totalmente transparente. Los padres de los alumnos que no obtuvieron premio, pueden solicitar clarificación porque sus hijos no estuvieron entre los alumnos premiados.
- 4.15. Si hubiera manipulación del ranking de alumnos premiados en algún colegio, este colegio deberá destituir al Director del colegio. En caso de que esto no suceda, dicho colegio será excluido de las futuras premiaciones hasta que el Director sea removido. El Director en cuestión debiera quedar inhabilitado al menos por 5 años para ejercer dicho cargo.
- 4.16. La misma institucionalidad e infraestructura existente para la administración de las "becas Presidente de la República" puede ser utilizada para este premio.

5. Resultados Esperados:

- 5.1. Si esta propuesta se convirtiera en ley este año 2008, y comenzara a ser aplicada a partir del 2009, entonces, como los primeros alumnos

- premiados que ingresarían a la ES serían aquellos de 3° Medio (en el año 2009), el primer flujo de premios asociado al 1er componente (mejores alumnos de 7° Básico a 3° Medio) que habría que cancelar efectivamente comenzaría en el año 2011. El N° de alumnos premiados sería 10.000. El monto fiscal requerido (para este 1er componente) en el año 2011 alcanzaría a UF 200.000.
- 5.2. Cada año sucesivo con posterioridad al año 2011, habría una cantidad de alumnos premiados de 10.000 y el monto fiscal requerido (para este 1er componente) alcanzaría a UF 200.000. Sólo en el año 2015 se alcanzaría el estado de régimen con 50.000 alumnos premiados y en que el monto total requerido sería de UF 1.000.000
- 5.3. En el caso del 2° componente del premio (cursos pre-universitarios) que habría que cancelar efectivamente también comenzaría en el año 2011. El N° de alumnos premiados sería de 10.000 y el monto fiscal requerido (para este 2° componente) en el año 2011 alcanzaría a UF 200.000. El estado de régimen se alcanzaría el año 2014 con 25.000 alumnos premiados (por este 2° componente) y el monto total requerido sería de UF 1.000.000
- 5.4. En resumen, si se iniciara la aplicación de esta propuesta en el año 2009, el estado de régimen de ambos componentes del premio se alcanzaría en el año 2015, con un total de 50.000 alumnos premiados con el 1er componente y 25.000 alumnos premiados con el 2° componente. El monto total requerido sería de UF 2.000.000
- 5.5. Obsérvese que si bien sólo en el año 2015 se alcanza el estado de régimen, los efectos sobre los incentivos descritos previamente se generarían de inmediato en el presente (año 2009).

3.2. Emprendimiento Juvenil

El Consejo coincide en que es necesario dar un impulso al desarrollo de las destrezas, métodos y actitudes involucradas en la creación de empresas. El Consejo considera que una mayor propensión hacia el emprendimiento entre jóvenes de estratos medios y bajos puede ser un mecanismo importante en la generación de un país más equitativo. Por ello se propone un sistema de fondos concursables para dar un impulso a la formación de habilidades emprendedoras entre los jóvenes de los grupos señalados.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. Entregar fondos de co-inversión en proyectos de promoción y desarrollo de habilidades emprendedoras focalizados en los jóvenes de las familias de ingresos medios y bajos.
- 1.2. La creación y fortalecimiento de núcleos regionales de jóvenes empresarios por el desarrollo del emprendimiento juvenil.
- 1.3. Un fondo de co-inversión para proyectos de iniciativas innovadoras de las instituciones educativas (colegios municipales y particulares subvencionados) que articulen los contenidos y actividades para lograr el desarrollo de capacidades emprendedoras en los estudiantes.
- 1.4. Una línea para proyectos especiales inter-colegios (colegios municipales y particulares subvencionados) más orientados hacia prácticas y experiencias emprendedoras (ej.: campamentos de verano, internships en empresas, entre otros).
- 1.5. Complementar ambas líneas con una instancia de red educativa para los profesores de los colegios participantes (colegios municipales y particulares subvencionados), para el intercambio de experiencias exitosas, y la premiación de aquellas iniciativas más innovadoras.
- 1.6. Un segundo fondo de co-inversión que busque fomentar el emprendimiento a través de las instituciones de enseñanza superior, universidades y, especialmente, institutos profesionales y centros de formación técnica, segmentos que han estado mayoritariamente desatendidos por los instrumentos actuales.

2. Elementos Destacados del Diagnóstico.

- 2.1. A nivel general, el emprendimiento es una importante fuente de crecimiento económico y desarrollo social pues contribuye a la generación de puestos de trabajo, a la diversificación del tejido productivo, al fortalecimiento del espacio de la pequeña y mediana empresa, al incremento de los niveles de competencia y a una mayor distribución del poder económico. El emprendimiento también contribuye a la equidad al ofrecer oportunidades de empleo no sólo para los emprendedores sino para quienes trabajan en las nuevas empresas. En América Latina, donde el aporte del emprendimiento a la movilidad social es más limitado que en otras regiones su promoción es relevante para fomentar una mayor igualdad de oportunidades y para ampliar las bases sociales desde las cuales surgen los emprendedores. Además, el emprendimiento constituye un vehículo potente para la innovación,

- favoreciendo la distribución más equitativa del conocimiento y la generación de puestos de trabajo de calidad.
- 2.2. Los factores que inciden sobre la existencia de capacidades emprendedoras y de emprendimientos en una sociedad son diversos y operan de manera sistémica. Las personas pasan desde su temprana juventud por una serie de potenciales “ámbitos incubadores” (familia, escuela, universidad, empleo) cuyo funcionamiento puede contribuir de muy diversa forma en el desarrollo de sus vocaciones y capacidades emprendedoras. Ello puede afectar la igualdad de oportunidades para emprender dado que las personas de distinta extracción social suelen transitar por ámbitos incubadores de distinto perfil y calidad.
 - 2.3. Además, estos procesos de formación de capital humano pueden verse potenciados a través del acceso al capital social (redes de apoyo) el cual también se distribuye de manera inequitativa en la sociedad. La inequidad social afecta a los jóvenes en su proceso de acumulación de capital humano y social.
 - 2.4. La presencia de fallas de información hace que los jóvenes, en particular en los segmentos sociales medios bajos y bajos, desconozcan la opción de emprender. Asimismo, la existencia de fallas en los mercados de factores hace que el aprovisionamiento de servicios para emprendedores (especialmente los jóvenes por su falta de experiencia y reputación) sea inadecuado y, por los mismos motivos, sus costos de transacción a la hora de emprender sean especialmente elevados. Los jóvenes emprendedores enfrentan además mayores riesgos de oportunismo a la vez que pueden ser visualizados por su falta de reputación como portadores de un mayor riesgo moral (moral hazard). Si bien las redes son una vía que contribuye a superar estas desventajas, la mayoría de los emprendedores jóvenes sólo alcanza a acumular un portfollio de contactos limitado, especialmente en los segmentos sociales medios bajos y bajos.
 - 2.5. A la vez, los jóvenes constituyen un segmento poblacional de importancia estratégica para el desarrollo del emprendimiento, dado que contar con capital humano emprendedor requiere forjar vocaciones y competencias en la gente desde edades tempranas. Una buena educación, que incluya el desarrollo temprano de vocaciones y capacidades emprendedoras en los jóvenes podrá colocarlos en el futuro en mejores condiciones para crear su propio emprendimiento o desarrollar cualquier actividad. Una estrategia proactiva de desarrollo del emprendimiento podrá aumentar la empleabilidad juvenil de largo plazo actuando de manera preventiva y contribuyendo, por esa vía, al logro de una mayor equidad social.
 - 2.6. El sistema educativo debe en consecuencia ocupar un espacio central dentro de una estrategia de promoción del emprendimiento. En ausencia

de políticas destinadas a tal fin, cabría esperar (en el mejor de los casos) que sean las instituciones privadas las que encaren iniciativas en este campo con el propósito de ganar competitividad. En dicho caso la inequidad se verá incrementada. Con respecto al mercado de capacitación emprendedora, difícilmente la oferta para jóvenes pueda ser adecuada en tiempo y forma dado que existe una brecha intertemporal entre el momento en que la formación emprendedora debe ocurrir y las condiciones de los beneficiarios en dicho momento. Tampoco la familia (por factores socioculturales) o las empresas (por problemas de apropiabilidad e incentivos) forjan estas vocaciones y capacidades en forma adecuada.

- 2.7. En el caso específico chileno el protagonismo juvenil en la generación de emprendimientos es limitado y sus bases sociales son especialmente estrechas en comparación con otros países. El sistema educativo no promueve la formación de capacidades emprendedoras y la debilidad de las redes de apoyo a los jóvenes son algunos factores clave cuyo funcionamiento es deficitario. La mayoría de los jóvenes que emprenden hoy lo hacen por necesidad (autoempleo informal) y no por vocación. Debemos cambiar esta realidad y dar las herramientas a los jóvenes para llevar adelante emprendimientos viables.
- 2.8. Los colegios e instituciones con más recursos han implementado parcialmente iniciativas similares, ya que cuentan con jóvenes mejor formados y recursos para apoyar los proyectos. Esta propuesta busca equilibrar el acceso de los jóvenes a esta formación clave para su desempeño futuro, como emprendedores o en cualquier otra actividad productiva.
- 2.9. Las experiencias internacionales revisadas (por ejemplo las de Canadá, Escocia y Alemania), tanto a nivel de jóvenes adolescentes como de jóvenes adultos revelan la importancia estratégica asignada al sistema educativo en el marco de estrategias de gobierno ambiciosas, comprehensivas y de largo plazo. Estas estrategias incluyen a todo el sistema educativo tanto con actividades dentro del currículo formal como actividades complementarias fuera de clases. En Estados Unidos se destacan además experiencias concretas que han tendido a generalizarse para promover las capacidades emprendedoras entre los jóvenes adolescentes, en general lideradas por fundaciones como Junior Achievement, National Foundation for Teaching Entrepreneurship (NFTE) y de la Kauffman Foundation. En el segmento de los jóvenes adultos, algunas iniciativas frecuentes son el fomento de las redes de apoyo entre empresarios jóvenes que apoyan a emprendedores jóvenes nacientes al igual que los centros de emprendimiento en instituciones de educación

superior, los concursos de planes de negocios y las incubadoras de negocios, complementadas por lo general con apoyos financieros para el arranque. En Latinoamérica, destacan los programas en México, Perú, Brasil y Argentina, muchos de los cuales han sido financiados por el BID.

- 2.10. En Chile, la promoción del emprendimiento en general es relativamente nueva aunque ha presentado un crecimiento considerable en los últimos cinco años. Se destacan los esfuerzos de Innova Chile de CORFO, con la creación de incubadoras de empresas, instrumentos de capital semilla para financiar la puesta en marcha de negocios, y los préstamos blandos para la creación de fondos de inversión de capital de riesgo. Más recientemente SERCOTEC ha implementado un programa de asistencia técnica y capital semilla. A pesar de esto, los esfuerzos siguen siendo poco articulados, de poca profundidad y sin conexión. En el ámbito de la promoción del emprendimiento juvenil en adolescentes el Ministerio de Educación, con financiamiento de la UE, ha encarado recientemente un programa para incluir un curso de emprendimiento en colegios municipalizados y subvencionados en forma transversal. Esta iniciativa se propone establecer un primer avance que podría verse potenciado mediante esta propuesta. Se destaca además por su mayor trayectoria el programa de Shell y otras iniciativas privadas, que busca animar a los jóvenes a crear su propia empresa brindándoles el apoyo de consejeros empresariales en el marco de una competencia de planes de negocio.
- 2.11. El país no ha atendido necesidades fundamentales del sistema de emprendimiento y formación emprendedora, como son la cultura, la educación y capital social. Se han hecho esfuerzos importantes en capital institucional y financiero, financiando incubadoras y capital semilla.
- 2.12. Esta propuesta complementa las políticas actuales, sembrando las políticas necesarias para darle tiraje al sistema de emprendimiento, pero fundamentalmente creando ciudadanos más productivos y empoderados que puedan insertarse de manera productiva en cualquier sector de la economía, no necesariamente como emprendedores, pero utilizando las competencias y espíritu emprendedor en sus desafíos, proyectos, empleos, familias, negocios, etc.

3. Objetivos de la Propuesta:

- 3.1. Sus objetivos principales son: promover el cambio cultural a través del fomento del espíritu emprendedor entre los jóvenes con especial foco en sectores de ingresos medios y bajos, avanzar hacia un sistema educativo favorable al desarrollo emprendedor, generar un sistema de apoyo a los jóvenes favoreciendo la igualdad de oportunidades, aumentar significativamente la cantidad de jóvenes con vocaciones, capacidades y

proyectos emprendedores que logran materializarse y contribuir a la construcción de un sistema de apoyo más integral al desarrollo del emprendimiento. La estrategia se apoya en un modelo que busca ensanchar con una mirada de futuro las bases sociales del emprendimiento a través de las instituciones del sistema educativo (nivel de enseñanza media y superior), contribuyendo a la igualdad de oportunidades entre jóvenes de distintos segmentos sociales, del fomento de la cultura emprendedora mediante concursos de planes de emprendimientos privados y sociales y una red de núcleos empresariales en las regiones destinados a facilitar el acceso a las redes de apoyo a los jóvenes que ya están queriendo emprender. De esta forma, la estrategia comprende acciones con impacto tanto en el largo como en el corto plazo.

- 3.2. Las bases de diseño incluyen algunos elementos claves que se materializan en el detalle de los criterios de selección de iniciativas y en el modelo operativo.
 - 3.2.1. El primer elemento es que las iniciativas serán orientadas con un foco claro a impactar a los jóvenes de quintiles medios y bajos (colegios municipales y particulares subvencionados).
 - 3.2.2. En la medida de lo posible, las propuestas deberán integrar a todos los actores relevantes del ecosistema de emprendimiento en cada caso, desde el ámbito escolar, universitario, las familias, la academia, las empresas, el sector público, y otros, con el objeto de potenciar los proyectos.
 - 3.2.3. Para el diseño se analizaron las más importantes experiencias internacionales, evaluaciones de impacto y mejores prácticas.
 - 3.2.4. Apalancar y potenciar todas las iniciativas públicas y privadas relacionadas con esta propuesta, incluyendo una integración con las políticas asociadas a las empresas de menor tamaño, fomento al emprendimiento, etc, con la idea de lograr un eficiente encadenamiento.
 - 3.2.5. Todas las iniciativas deben ser co-financidas por organizaciones privadas, con o sin fines de lucro, que aseguren un eficiente y correcto uso de los recursos y que apalanchen la inversión pública. Muchos de estos recursos son canalizados por empresas con iniciativas de RSE (Responsabilidad Social de la Empresa) o proyectos internacionales.
 - 3.2.6. Modelo flexible para apoyar iniciativas diversas y coordinadas, que idealmente tengan bases que permitan predecir éxito y que se adapten a la realidad del país y nuestras necesidades.

- 3.2.7. Aunque hay evidencia que estas propuestas potencian la inserción escolar, las iniciativas sólo serán válidas mientras los estudiantes continúen sus estudios.
- 3.2.8. La propuesta está pensada a ejecutarse en forma gradual en función del impacto y rediseño dinámico, incluyendo una primera fase de aprendizaje.

4. Propuesta Detallada:

- 4.1. El programa consta de tres componentes:
- 4.2. El primer componente propone el fomento de conocimientos para emprender:
- 4.2.1. Un fondo de co-inversión para proyectos de iniciativas innovadoras de las instituciones educativas (colegios municipales y particulares subvencionados) que articulen los contenidos y actividades de distintas materias para lograr el desarrollo de capacidades emprendedoras en los estudiantes y otra línea para proyectos especiales inter-colegios más orientados hacia prácticas y experiencias emprendedoras (ej.: campamentos de verano, internships en empresas, entre otros). Para apoyar el surgimiento e implementación de estas iniciativas se plantea complementar ambas líneas con una instancia de red educativa para los profesores de los colegios participantes, para el intercambio de experiencias exitosas, y la premiación de aquellas iniciativas más innovadoras. Se plantea otorgar especial atención a las instituciones que trabajan con población de segmentos medios bajos y bajos de la sociedad.
- 4.2.2. Un segundo fondo de co-inversión busca fomentar el emprendimiento a través de las instituciones de enseñanza superior, universidades y, especialmente, institutos profesionales y centros de formación técnica, segmentos que han estado mayoritariamente desatendidos por los instrumentos actuales. Los instrumentos consisten en el cofinanciamiento de centros y cátedras emprendedoras que instalen la educación y las prácticas emprendedoras (ej.: empresas junior, pasantías emprendedoras, etc.), una red nacional de intercambio de experiencias y un fondo de becas para tesis universitarias orientadas al emprendimiento.
- 4.3. El segundo componente es el financiamiento de actividades e iniciativas para los emprendedores:
- 4.3.1. Considera una línea de co-inversión de competencias de planes de emprendimiento, con categorías etarias Sub20 y Sub30, segmentos de la población que actualmente no tienen protagonismo en los actuales concursos de planes de negocios.

- 4.3.2. También considera la creación y fortalecimiento de núcleos regionales de jóvenes empresarios por el desarrollo del emprendimiento juvenil. Estos núcleos construirán espacios de capital social tanto para los empresarios jóvenes como, en especial, para ofrecer el apoyo de estos empresarios que ya han conseguido crear su empresa y de un equipo de profesionales a los jóvenes que están queriendo emprender. También en este caso se propone la constitución de una red de núcleos que fomente el aprendizaje institucional.
- 4.4. El tercer componente de coordinación general del programa de emprendimiento juvenil, y de evaluación. Para la gestión general del programa se proponen las siguientes alternativas de institucionalidad: 1) la creación de una fundación público-privada; 2) la asignación de los distintos componentes a una fundación ya existente (lo que parece más eficiente) o 3) radicar el programa en distintas instituciones existentes como Economía, MINEDUC y CORFO coordinadas desde un Consejo de Emprendimiento que monitoree al ente o entes ejecutores.
- 4.5. En la evaluación, se considera la realización de un estudio de línea de base, un monitoreo permanente y una evaluación final de impacto, además del monitoreo permanente e instancias de aprendizaje institucional que permitirán comparar la evolución que vayan teniendo las variables de interés a lo largo del tiempo como consecuencia de la actuación del programa. Estos mecanismos se complementan con los espacios de aprendizaje institucional incorporados en los distintos componentes. Para que pueda haber un sistema de monitoreo y evaluación integral, cada una de las iniciativas debe incluir un sistema individual que permita hacer la agregación.
- 4.6. El mecanismo de asignación de recursos sería a través de fondos concursables que presenten organizaciones privadas, siguiendo los principios establecidos en las bases de diseño. Los gastos administrativos de la gestión serían aportados por el Estado, pero las iniciativas deberán contar con co-financiamiento privado. Los llamados a liderar la ejecución de estas iniciativas son las instituciones nacionales e internacionales (que se pueden acreditar) con experiencia y éxitos en estos campos (fundaciones, ONGs, empresas, etc.), en conjunto con los profesores, estudiantes, sector privado y otros. Hay metodologías, sistemas, modelos de rol, juegos que pueden ser utilizados dentro del currículo o en actividades complementarias. El desafío es que el emprendimiento sea parte de los contenidos transversales en el mediano plazo y los jóvenes adquieran estas habilidades.

- 4.7. La propuesta se diseñó en base a la implementación de una primera fase de aprendizaje de 3 años por US\$12 millones y un plan completo de 5 años adicionales por US\$54 millones. Esta segunda fase sólo se activaría si la primera fase logra los objetivos y metas en indicadores claves que se expresan en detalle en la propuesta extendida y que serán medidos sobre la línea base que se levantará al inicio del programa piloto.
- 4.8. El presupuesto público global del programa para ocho años es de \$66,7 millones de dólares que sería fuertemente apalancado con recursos privados. El 9% del total del presupuesto corresponde a gastos de coordinación y colocación.

5. Resultados Esperados:

- 5.1. Los resultados esperados por el programa incluyen la siguiente cantidad de beneficiarios: 113.000 estudiantes de Educación Media, 3.852 profesores y 535 colegios. Además, considera el financiamiento de 39 centros y cátedras de emprendimiento, logrando impactar, aproximadamente, a 24.500 estudiantes de educación superior. Los concursos de planes de emprendimiento Sub 20, y Sub 30, se espera que lleguen a cerca de 15.440 jóvenes. Por último, los núcleos regionales beneficiarán a 16.400 jóvenes emprendedores a través de la creación de 25 núcleos y el fortalecimiento de 12 núcleos. Además de empresas creadas por jóvenes de familias de ingresos medios y bajos (no cuantificable).

3.3. Jóvenes y Mercado Laboral

El Consejo coincide en la necesidad de hacer más accesible el mercado laboral para los jóvenes, tanto para aquellos que se insertan por primera vez como trabajadores a tiempo completo, como para quienes buscan empleo para complementar sus ingresos al estudiar. Por ello, se propone potenciar la política de subsidio a la contratación de jóvenes, con un mayor énfasis en los que pertenecen a los hogares más pobres, y crear programas que mejoren la empleabilidad de aquellos en riesgo social. Los consejeros estiman pertinente señalar que no llegaron a acuerdo sobre la posibilidad de ampliar las jornadas parciales y totales para jóvenes con el objeto de ayudar a compatibilizar estudios y trabajo.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. Potenciar los subsidios a la contratación de jóvenes establecidos en la reciente reforma previsional con una mayor focalización hacia los jóvenes de menores ingresos. Agregar a este subsidio un bono de intermediación laboral que beneficie a los jóvenes que no tienen un empleo formal.
- 1.2. Crear un programa especial que atienda y habilite tempranamente a jóvenes en riesgo social.
- 1.3. Sobre las jornadas parciales entre jóvenes:
 - 1.3.1. Un grupo de consejeros recomienda favorecer el trabajo de jornada parcial entre los jóvenes, de modo de generar nuevas opciones de empleo que les permitan compatibilizar estudios y trabajo.
 - 1.3.2. Otro grupo de consejeros argumenta que no existen razones para establecer discriminaciones por edad en cuanto a las condiciones de jornada de trabajo y descansos.

2. Elementos Destacados de Diagnóstico:

- 2.1. Durante las últimas décadas, e independiente del estado del ciclo económico, la tasa de desocupación de los jóvenes en Chile es entre tres y cuatro veces mayor que la de los otros grupos de edad. Hay claras diferencias también al interior del grupo de jóvenes entre 15 y 35 años, con una tasa que crece de manera significativa mientras menor es la edad.
- 2.2. Estos datos son consistentes con la evidencia internacional y nacional que muestra que las mayores tasas de desempleo por grupos de edad se concentran en los segmentos más jóvenes de la población.
- 2.3. Adicionalmente, se observan diferencias importantes por deciles. Por ejemplo, usando los datos de la CASEN 2006, se aprecia que para el primer decil la tasa de desocupación entre los 15 y 19 años de edad fue de 46%, de 48% para los jóvenes entre 20 y 24 años, y de 27% para aquellos entre los 25 y 35 años. Un patrón similar se encuentra entre los jóvenes en el segundo decil. Estas cifras son muy superiores a las del total de jóvenes en las edades correspondientes (25%, 15% y 8% respectivamente), y contrastan fuertemente con las de los trabajadores jóvenes pertenecientes a los deciles de altos ingresos.
- 2.4. Los jóvenes no sólo tienen tasas de desempleo más altas, sino también tasas de participación laboral y empleo más bajas. Según la CASEN 2006, la tasa de participación laboral de los jóvenes entre 15 y 35 años fue de 55% comparada con un 63 % en la población menor a la edad legal de jubilación. La participación es aún menor entre los jóvenes de los hogares más pobres, alcanzando sólo un 40% en el primer quintil.

- 2.5. Entre las explicaciones que se dan a este fenómeno están las que culpan a las regulaciones legales --salarios mínimos y tasas de cotización muy elevados, entre otros--, y las que destacan características propias de los jóvenes, como su menor experiencia laboral, la necesidad de acumular información sobre las posibilidades de empleo que ofrece el mercado, y la carencia de responsabilidades familiares y la inmadurez propia del período juvenil que se traducen en una baja valoración del trabajo.
- 2.6. Los jóvenes, además, presentan una mayor incidencia de la informalidad en el empleo. Dentro del grupo de asalariados y según la CASEN 2006, un 42% de los jóvenes entre 15 y 19 años reporta no tener un contrato de trabajo, cifra que se reduce a un 23% entre los de 20 y 24 años y a un 16% entre los de 25 y 35 años. En cambio, la cifra respectiva para el total de asalariados era de un 20%. Los jóvenes de los grupos más pobres muestran, asimismo, niveles aún más altos de informalidad, con tasas que superan el 60% entre los de menores edades.
- 2.7. Por otra parte, llama la atención que existe una fracción relevante de jóvenes que no estudia ni trabaja en los deciles más pobres. Según la CASEN 2006, en el primer decil un 23% de los jóvenes entre 15 y 19 años no estudia ni trabaja, siendo este porcentaje de un 60% para los que tienen entre 20 y 24 años, y de un 58% para los que tienen entre 25 y 35 años. Para el segundo decil de ingresos, un 18% de los jóvenes entre 15 y 19 años no estudia ni trabaja, siendo esta cifra de un 45% para los jóvenes entre 20 y 24 años, y de un 44% para los que tienen entre 25 y 35 años. Estos porcentajes contrastan fuertemente con la situación promedio de los jóvenes en el país, cuyas tasas alcanzan un 14%, 24% y 26% según grupo de edad, respectivamente.
- 2.8. Los jóvenes hombres entre los 15 y 35 años de edad y que están inactivos y no estudian, dicen no buscar trabajo por no tener interés en emplearse (15%) o por una enfermedad crónica (19%). Por su parte, las jóvenes mujeres en igual condición indican que no tienen con quién dejar a los hijos (35%), o estar ocupadas en los quehaceres del hogar (33%).
- 2.9. Adicionalmente, en materia de deserción escolar, del millón de jóvenes matriculados el año 2005 en la enseñanza media, un 5% de los jóvenes abandonó su proceso educativo. Asimismo, de acuerdo a la CASEN 2006, casi un 12% de los jóvenes entre 15 y 19 años que no ha completado su educación secundaria, reporta no asistir a un establecimiento educacional. La tasa de deserción de hombres en la CASEN es mayor que la de mujeres. La maternidad y el embarazo constituyen para ellas la razón más importante, asociada a un tercio del total de deserciones. En el caso de los hombres, se menciona la inserción laboral.

2.10. En síntesis, los jóvenes muestran una mayor dificultad para insertarse de manera plena en el mercado laboral. Adicionalmente, el problema de empleabilidad y desempleo es mucho más dramático entre los jóvenes del quintil de ingreso más pobre, quienes tienen tasas de empleo muy inferiores y de desempleo muy superiores a las del total de jóvenes. Asimismo, es al interior de este grupo donde se observan los menores niveles de capital humano --expresados por años de educación y por asistencia a cursos de capacitación-- y la mayor informalidad en el trabajo. Preocupa especialmente la baja tasa de participación relativa en el mercado del trabajo de los jóvenes del primer quintil, pues ésta va acompañada de una significativa proporción de jóvenes que no estudia ni trabaja, y que por tanto están prácticamente al margen del mercado laboral y del sistema de educación formal.

3. Objetivos de la Propuesta:

- 3.1. Facilitar la inserción laboral de los jóvenes, especialmente de aquellos pertenecientes a hogares de menores ingresos.
- 3.2. Otorgar mayores posibilidades de habilitarse e insertarse social y laboralmente a los grupos más vulnerables de los jóvenes, en particular a quienes están en situación de alto riesgo social.
- 3.3. Fomentar el trabajo de jornada parcial entre los jóvenes de modo de generar nuevas opciones de empleo que les permitan compatibilizar estudios y trabajo.

4. Propuesta Detallada:

- 4.1. Potenciar los subsidios a la contratación de jóvenes establecidos en la reciente reforma previsional con una mayor focalización hacia los jóvenes de menores ingresos. Agregar a este subsidio un bono de intermediación laboral que beneficie a los jóvenes que no tienen un empleo formal.
 - 4.1.1. La nueva ley crea un subsidio a las primeras 24 cotizaciones de los trabajadores entre los 18 y 35 años que perciban ingresos inferiores a 1,5 veces el salario mínimo. Esta medida es de gran importancia y permite reducir los costos de contratar a un trabajador de estas características. Se propone elevar el tamaño de este subsidio a la contratación de jóvenes en situación de pobreza de acuerdo al puntaje de la Ficha de Protección Social de sus hogares, en 5 a 10 puntos porcentuales adicionales y complementarlo con bonos de intermediación pagaderos a agencias intermediadoras responsables de una colocación exitosa, de acuerdo a las propuestas del Consejo en este ámbito.

- 4.1.2. Los jóvenes pobres suelen estar al margen de las redes de contacto y de información, por lo que hay que dedicar mayores esfuerzos y recursos para incorporarlos al mercado del trabajo. Las empresas intermediadoras, debidamente incentivadas de acuerdo a las propuestas del Consejo en este ámbito, serían agentes cruciales para la ubicación y posterior colocación de jóvenes en situación de pobreza en un trabajo formal. El subsidio a la contratación por sí solo puede ser insuficiente, pues los costos que los empleadores deben enfrentar para llegar a ellos pueden ser muy altos. Una política de esta naturaleza sería, además, un buen complemento a los programas de capacitación de jóvenes propuestos por el Consejo, pues es dentro de este grupo donde se podría encontrar a los candidatos beneficiarios desde el punto de vista de las empresas interesadas. Adicionalmente, una iniciativa de este tipo tendría la virtud de incentivar las relaciones de trabajo formales, lo que puede tener repercusiones importantes en el proceso de formación de capital humano.
- 4.1.3. Sin embargo, y con el fin de mitigar el riesgo de filtraciones --que a un joven pobre con empleo formal se le despida y se le vuelva a contratar con este subsidio adicional--, se propone que el bono de intermediación se entregue a los jóvenes que no hayan estado desempeñando un empleo formal durante el pasado inmediato, lo que puede controlarse a través del sistema de AFP y/o del Seguro de Cesantía. El foco de este bono estaría entonces en los jóvenes desempleados e inactivos en situación de pobreza y en los que trabajan informalmente, cuestión que tiene el valor de incentivarlos a formalizarse.
- 4.1.4. Finalmente, cabe señalar que esta propuesta consiste en un empaquetamiento de subsidios a la contratación de mano de obra y bonos de intermediación, con el objeto de dar un impulso potente a la inserción laboral de los jóvenes más pobres, cuestión considerada como clave para transformarlos a ellos en protagonistas de su proceso de superación de la pobreza, con todos los beneficios en dignificación y autoestima que ello significa.
- 4.2. Crear un programa especial que atienda y habilite tempranamente a jóvenes en riesgo social.
- 4.2.1. Por el ambiente en el que se desenvuelven, muchos jóvenes pobres tienen un alto riesgo de deserción escolar, de caer en la drogadicción o en la delincuencia y de tener serias dificultades para incorporarse al mercado del trabajo. Ellos comparten características comunes, como la ausencia de figura paterna o materna y residir en barrios

deteriorados, entre otros, características que permiten detectar de manera temprana el riesgo al que se enfrentan. El programa puede ser focalizado en base a variables de este tipo, o a indicadores de vulnerabilidad ya construido por instituciones como la JUNAEB. La propuesta busca generar un acompañamiento a través de programas descentralizados, que desarrollen sus habilidades cognitivas y no cognitivas, donde capacitaciones en oficio como las descritas en las propuestas referentes a capacitación laboral son un ingrediente más. Los fondos destinados a estos programas se entregarán a instituciones especializadas que trabajen en los barrios de extrema pobreza. Estos programas pueden considerar, además, esquemas de internados que propendan a una formación más integral de los jóvenes en riesgo social.

4.3. Respecto de la jornada parcial entre jóvenes,

4.3.1. Un grupo de consejeros propone favorecer el trabajo en jornada parcial entre los jóvenes; específicamente se propone:

4.3.1.1. Para los jóvenes menores a 24 años, levantar la restricción del artículo 40 bis del Código de Trabajo para los trabajos que duran 30 horas o menos, referido a la continuidad de la jornada, y modificar el criterio de la Dirección del Trabajo relativo a una duración no superior a 2 horas del intervalo de la jornada diaria general.

4.3.1.2. La regla general para la Jornada de Trabajo de 45 horas semanales es que la jornada diaria debe ser repartida en no menos de 5 y no más de 6 días, y debe dividirse en dos partes por un intervalo de al menos media hora para colación. La duración máxima de este intervalo no la señala la ley, y la Dirección del Trabajo, por dictamen, ha resuelto que no debe exceder de dos horas. En el año 2001 se creó una normativa especial para las jornadas de hasta 30 horas semanales, llamada genéricamente "Jornada Parcial". En este punto esa normativa dispone que el intervalo debe tener una duración máxima de una hora. La modificación propuesta espera crear las condiciones para que se generen más ofertas de empleo para los jóvenes, que a su vez sean compatibles con el estudio y la capacitación. Este grupo de consejeros cree que es viable cuidar los riesgos de abuso que la normativa respecto al horario intenta cubrir y a la vez avanzar en modalidades que faciliten la compatibilización de estudios y trabajo.

4.3.2. Otro grupo de consejeros afirma que no cabe flexibilizar las condiciones de trabajo de los jóvenes, en cuanto a la jornada de trabajo y descansos, pues, no existe fundamento alguno para introducir discriminaciones en esta materia por razones de edad. El régimen de jornada parcial debe limitarse, en cuanto a que de no existir la norma reguladora, el trabajador pasa a tener plena disponibilidad respecto de su empleador, contradiciendo la esencia del trabajo parcial, cual es que los tiempos no laborales el trabajador los puede destinar a otras actividades como estudiar. Por ejemplo, es necesario que exista una limitación en el tiempo de descanso dentro de la jornada, pues de lo contrario, la jornada parcial pasa a ser total al flexibilizarse las condiciones de tiempo de trabajo, con lo que eventualmente el trabajador estará a plena disponibilidad del empleador, como ha ocurrido – y por lo que ha debido la Dirección del Trabajo pronunciarse – con los trabajadores del comercio, especialmente de los supermercados.

5. Resultados Esperados:

- 5.1. Aumentar la contratación y formalización de los jóvenes de menores ingresos.
- 5.2. Mejorar las oportunidades laborales y favorecer la inserción social de los jóvenes en riesgo social.
- 5.3. Aumentar la tasa de participación laboral de los jóvenes y sus oportunidades de empleo, tanto en trabajos de jornada completa como en trabajos de jornada parcial, permitiendo nuevas formas de compatibilizar estudios y trabajo.

Capítulo 4

Emprendimiento de Menor Tamaño

4.1. Emprendimiento de Supervivencia

4.2. El Mercado de Microfinanzas

4.3. Micro y Pequeñas Empresas

4.1. Emprendimiento de Supervivencia

El Consejo coincide en la necesidad de facilitar el camino hacia la formalización para las microempresas de supervivencia. Se reconoce que debe ser consistente con el establecimiento de estándares mínimos aceptables para las condiciones laborales en esas unidades productivas. También se reconoce la necesidad de que este mecanismo se constituya en una alternativa hacia la formalización y no en un sustituto permanente de esta condición. Se propone, por ende, un sistema que haga más paulatino el tránsito hacia la formalidad de las empresas en cuestión que el Consejo ha denominado como "preformalización". El Consejo reconoce, asimismo, que una de las mayores limitantes que tienen las empresas de supervivencia informales son los límites a sus canales de comercialización. Por ello se propone una política de fomento de ferias que faciliten la comercialización de los productos de estos microempresarios.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. Promover la preformalización de las microempresas de sobre vivencia como unidades productivas y de las relaciones laborales que en ellas se desarrollan facilitando su reconocimiento legal y los derechos laborales y de protección de los que allí trabajan. La política debe dirigirse tanto a la micro-empresa como unidad productiva,⁴³ como a las relaciones laborales que en ella se desarrollan.
- 1.2. La creación de un fondo concursable al que accederían municipios y otras entidades interesadas en habilitar espacios públicos para ferias permanentes que permita a los micro productores más vulnerables acceder a mercados de mayor poder adquisitivo. Estos espacios podrían permitir el desarrollo de un programa de apoyo a los feriantes para mejorar su comercialización que implique asistencia en el diseño de producto, producción y gestión de la comercialización.

2. Elementos Destacados de Diagnóstico:

- 2.1. Se estima que en Chile existen alrededor de 600.000 microempresas. El Consejo decidió separar el apoyo de las microempresas de supervivencia de las Mipes. Sin embargo, debe reconocerse que las micro-empresas contribuyen a la supervivencia de los pobres, pero que también son productivas. En ellas se ocupan los sectores más excluidos y en especial, la mayoría de las mujeres y de los jóvenes provenientes de hogares pobres y, generalmente, marginados que viven en poblaciones periféricas. Los niveles de escolaridad son bajos: el 62% posee educación básica incompleta. Alrededor de la mitad de los trabajadores no posee contrato laboral y el 65% no contribuye al sistema de pensiones. Pero ello no significa que funcionan en una economía paralela, sino que, sea por los mercados a los que acceden, o por donde compran sus insumos, o por la regulación que deben enfrentar, están de una manera u otra vinculados a la economía del país. Es claro también que operan en la informalidad porque, por lo general, no cumplen con las regulaciones. Además debe reconocerse que enfrentan enormes dificultades para acceder a mercados de mayor poder comprador que les permita concebir un proceso de desarrollo productivo que justifique el inicio de un proceso de incorporación a la economía formal.

2.2. Respecto de la preformalización

⁴³ Incluyendo a los trabajadores por cuenta propia y a los que ocupan familiares sin remuneración. La preformalización en este caso se restringe al reconocimiento legal del ejercicio de la actividad productiva, al cumplimiento de los reglamentos que la regulan y la relación (individual o asociado) con las autoridades locales.

- 2.2.1. ¿Por qué promover su formalización? La formalización contribuye a la integración social y productiva y además, abre nuevas posibilidades para atenuar sus vulnerabilidades, especialmente su propensión a abusos a los que quedan sujetos tanto por particulares como por el Estado. ¿Por qué preformalización? Porque la formalidad predominante es inadecuada para las microempresas, al estar diseñada para la economía moderna de mayor tamaño e involucran un costo de acceso y de cumplimiento con la formalidad que no puede ser absorbido por las microempresas. Esta propuesta se fundamenta en la convicción de los consejeros de que un número significativo de microempresarios vulnerables estarían dispuestos a iniciar el camino a la formalidad si es que este fuera más paulatino
- 2.2.2. Las microempresas informales, incluyendo los trabajadores por cuenta propia, que deseen acogerse al proceso tendrán que inscribirse en la municipalidad informando aspectos como el RUN y educación del propietario, actividad o giro, número e identificación de sus trabajadores, lugar en el que desempeña su actividad, estimación de ventas diarias, semanales, mensuales y anuales, tipos de clientes y proveedores. En base a la información recogida se determinará la posición en la que entrará la empresa al proceso de preformalización, se basará en un polinomio conformado por el número de trabajadores, el nivel de ventas y el de activos, otros aspectos consultados como la educación del dueño, la actividad o giro, lugar donde se realiza la actividad.
- 2.3. Respecto de las ferias:
- 2.3.1. Un círculo vicioso típico de la pobreza asociada a los microempresarios más vulnerables es la enorme dificultad que enfrentan para acceder a mercados de mayor capacidad de compra, parte importante de las ventas de los microempresarios pobres son a personas en situación de pobreza localizadas en su mismo barrio.
- 2.3.2. Es necesario limitar las expectativas de las políticas públicas que se pueden implementar en esta área. No todos los productos de microempresarios vulnerables conseguirán un espacio en el mercado, hay razones de costos, de calidad y estéticos que lo impiden. No obstante lo anterior, distintas fundaciones solidarias suelen mostrar que hay miles de productos elaborados por microempresarios vulnerables que tienen calidad y costos que les permitirían participar en mercados más competitivos, pero que no logran superar las barreras para acceder al mercado.
- 2.3.3. Entre las principales razones para lo anterior se encuentra

- 2.3.3.1. la inexistencia de canales regulares de comercialización que acerquen al microempresario al consumidor y que vayan graduando a los productores más exitosos hacia mercados más competitivos,
 - 2.3.3.2. la falta de estándares suficientes de calidad en los productos o servicios y de transparencia de dichos estándares para el mercado,
 - 2.3.3.3. la insuficiente capacidad asociativa de los microempresarios y
 - 2.3.3.4. las limitaciones en el acceso al financiamiento necesario
 - 2.3.3.5. la carencia de una oferta de servicios para el sector.
- 2.3.4. Existen varias iniciativas aisladas para superar estos obstáculos: ferias ocasionales, apoyo en el diseño, control de calidad y acceso a mercados específicos, sin embargo estos esfuerzos son ocasionales, puntuales y de baja cobertura.⁴⁴ Por ejemplo, se suele ignorar que una familia vulnerable no dispone de capital de trabajo que le permita acumular productos para una feria anual de tres días o una semana. Un microempresario vulnerable para ser sostenible debe tener ciclos de comercialización similares a sus ciclos productivos.
- 2.3.5. Existen dificultades para la política pública dirigida a estos sectores en alcanzar las economías de escala y de ámbitos que le permita ser más efectivas. El sector es heterogéneo y disperso. Las mismas razones que dificultan la comercialización, hacen difícil y costosa la aplicación de instrumentos de política.

3. Objetivos de la Propuesta:

3.1. Objetivos de la preformalización:

- 3.1.1. La preformalización tiene tres componentes. El primero, dirigido a la microempresa, consiste en el reconocimiento automático asociado a la identidad de las personas lo que las habilita para ejercer actividades productivas. El segundo, incluye el reconocimiento legal de la existencia de relaciones laborales y la introducción de un piso de derechos laborales obligatorios con carácter progresivo por un período de preformalización. El tercero, reconoce la mayor vulnerabilidad de los que trabajan en estas empresas y se dirige a mejorar su capital humano mediante la capacitación focalizada para aumentar la productividad y facilitar la movilidad hacia mejores empleos.
- 3.1.2. Esta propuesta está orientada a apoyar y mejorar la capacidad de generación de ingresos de los microempresarios y sus trabajadores.

⁴⁴ Incluso el proyecto que buscaba la institucionalización y estabilización de las tradicionales ferias libres de alimentos que buscaba dar horizontes más prolongados a este grupo particular de microempresarios ha sido tremendamente difícil y lento.

Dichos microempresarios poseen escaso capital, sus ingresos son bajos y están limitados en cuanto al acceso a los mercados de mayores ingresos por cuanto operan sin reconocimiento legal y marginados de los mercados financieros y del apoyo de las políticas públicas. Su reconocimiento legal y la disminución de barreras a la entrada contribuirán directamente a mejorar sus posibilidades de éxito en sus actividades productivas y en sus ingresos.

- 3.1.3. Las mejoras que se alcancen deben también difundirse a los trabajadores que también serán reconocidos como integrantes de una relación laboral explícita lo que conlleva a que se respeten sus derechos laborales fundamentales, mejoren sus condiciones de trabajo (horas de trabajo, cobertura de accidentes y enfermedades en el trabajo) y obtengan remuneraciones no inferiores a los salarios mínimos vigentes en el país. Gradualmente se espera también que accedan a la protección social (salud y pensiones) y laboral (seguro de desempleo) plena.
 - 3.1.4. El aumento de capital humano de microempresarios y trabajadores permitirá mejorar la productividad y los ingresos, además de dotarlos a ambos de activos que facilitan la movilidad hacia empleos de mayor calidad y mejor remunerados.
 - 3.1.5. Como resultado se espera también una reducción de la pobreza y un progreso en la equidad.
- 3.2. Objetivos de Fomento de ferias
- 3.2.1. Reducir la pobreza de microempresarios vulnerables que disponen de una propuesta de valor para el mercado nacional e incluso internacional, a los cuales no acceden por la inexistencia de canales de comercialización adecuados.
 - 3.2.2. Generar canales de intermediación comercial para productores socio-económicamente vulnerables de artesanías y manufacturas, pero conocedores de un determinado oficio.
 - 3.2.3. Apoyar a microempresas de sobrevivencia a mejorar su propuesta de valor al mercado a través del desarrollo de competencias de calidad, diseño, selección de materias primas, asistencia técnica, fortalecimiento de la asociatividad, innovación, apoyo para acceder a nuevos mercados y acceso a financiamiento.

4. Propuesta Detallada:

4.1. Pre-formalización:

- 4.1.1. Se promoverá la regularización de las microempresas como unidades productivas, requisito indispensable para ser sujeto de apoyo de instituciones y programas públicos y privados y para aumentar su

productividad y sus ingresos. Para ello, se introducirá el registro automático que puede estar relacionado a la cédula de identidad, habilitando simultáneamente para ejercer actividades productivas. Se simplificarán los trámites y procedimientos⁴⁵ y se abrirá una vía rápida para las microempresas. Se difundirán las leyes ya existentes para este propósito, se evaluará la utilización efectiva de las mismas y se promoverán las modificaciones que fueren necesarias⁴⁶. Se asegurará la utilización racional de los espacios públicos en una forma ordenada; particularmente, en el caso de ambulantes y feriantes.

4.1.2. Esta propuesta, esencialmente, busca ampliar y generalizar la figura actual conocida como "Microempresa Familiar".

4.1.2.1. La Microempresa Familiar es aquella que funciona en el hogar del microempresario, que puede desarrollar labores profesionales, oficios, comercio, industria, artesanía, o cualquier otra actividad lícita, ya sea de prestación de servicios o de producción de bienes, con tal que reúna los siguientes requisitos: ser legítimo ocupante de la vivienda, que los activos productivos, excluido el inmueble, no excedan de las UF1.000, que en la microempresa no trabajen más de cinco trabajadores extraños a la familia, que la actividad no sea molesta, contaminante o peligrosa.

4.1.2.2. El cumplimiento de estos requisitos se acredita con una declaración jurada simple, que está incluida en la misma solicitud de inscripción, que proporciona cada Municipalidad. No se necesitan documentos ni certificados y pueden acogerse a un régimen tributario simplificado. De esta forma las empresas familiares pueden formalizarse sin cumplir ningún requisito adicional, como la zonificación, cambio de destino, recepción definitiva u otros exigidos por las leyes en forma previa al otorgamiento de la patente municipal. El trámite de inscripción en el Registro Municipal, declaración jurada y declaración de iniciación de actividades, se hace en un solo trámite, en el mismo formulario especial que proporciona la Municipalidad.

⁴⁵ Se podría, por ejemplo, adecuar algunas obligaciones de acuerdo a la capacidad de pago posponiendo el pago de patentes por un período de un semestre hasta tanto hayan comenzado a generar ingresos. Ello no significaría condonar, sino adecuar el calendario de pagos. Otro ejemplo que ilustra la adecuación puede referirse a la devolución de IVA, una vez que puedan emitir boleta, anticipando la fecha en que dicha devolución se hace efectiva para facilitar el financiamiento.

⁴⁶ En particular se propone examinar la ley 19.857 sobre Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada aprobada el 11-2-2003; la ley 19.749 que establece Normas para Facilitar la Creación de Microempresas Familiares del 25-08-2001 y el Decreto Ley-825 del 31-12-1974 que establece un Régimen de Tributación Simplificada para Pequeños Contribuyentes. La primera se dirige a asegurar que las responsabilidades comerciales no afecten el patrimonio de la familia del microempresario, la segunda establece una normativa especial para la actividad económica que ejerza en la casa habitación familiar y la tercera, establece un régimen simplificado para la tributación del IVA en el caso de pequeños comerciantes, artesanos y pequeños prestadores de servicios.

- 4.1.3. Sin embargo esta propuesta tiene dos diferencias fundamentales con el esquema actual de Microempresa Familiar:
- 4.1.3.1. Busca otorgar un camino a la formalidad a las relaciones laborales informales no familiares.
 - 4.1.3.2. Establece límites temporales al estatus especial con el objeto de que las empresas efectivamente transiten hacia la formalidad si es que perduran en el tiempo.
- 4.1.4. Se pre-formalizarán las relaciones laborales y promoverá el desarrollo de capacidades y habilidades necesarias para el trabajo, particularmente dirigido a mujeres y jóvenes. Se desarrollarán en las microempresas relaciones laborales que involucran derechos los que en gran medida, constituyen la expresión de los derechos humanos en el ámbito laboral. El reconocimiento legal de la existencia de relaciones laborales implicará explicitar una situación contractual que es prácticamente inexistente en las microempresas en cuanto a su versión escrita y registrada. Por ello su reconocimiento constituye un paso previo necesario. No sería necesario, sin embargo, mantener la formalidad que acompaña al contrato de trabajo, sino aceptar también otros antecedentes que constituyen evidencia de relación laboral, como por ejemplo lo serían, los pagos periódicos y el cumplimiento de horarios avalados por testigos o por anotaciones contables.
- 4.1.5. Se introducirá un piso mínimo obligatorio con carácter progresivo que asegure el cumplimiento de derechos básicos y que no genere derechos diferenciados sino solo de manera transitoria para aumentar la factibilidad en su cumplimiento. Dicho piso mínimo incluirá los derechos fundamentales en el trabajo. Los mismos se refieren a los principios básicos de no uso de trabajo forzoso, de trabajo infantil y de no discriminación en el trabajo. Todos ellos representan derechos humanos. Tienen dificultades de asociación y de expresión de voz. Por ende, no están en condiciones de reclamar o de negociar, incluso en muchos casos con las autoridades locales. El abuso de los niños o incluso, de adultos y la discriminación por género también se manifiesta aún dentro de las familias que constituyen a la vez, una microempresa. Se expandirá además, el piso mínimo para incluir la obligatoriedad de respeto a tres aspectos adicionales. La duración de la jornada de trabajo, la cobertura por accidentes y enfermedades del trabajo y el cumplimiento de los salarios mínimos. Todos ellos también incluidos como obligación en el TLC de Chile con los Estados Unidos. Se propone, asimismo, contar con un subsidio fiscal para el financiamiento de un seguro de cobertura por accidentes y enfermedades del

trabajo. Este es el único componente de la normativa que significa un costo adicional cuya absorción por los microempresarios puede enfrentar restricciones financieras. Los demás derechos laborales no significan costos monetarios, sino comportamientos adecuados para respetar derechos individuales básicos y derechos colectivos inherentes a al ámbito laboral. El salario mínimo vigente deberá ser respetado y absorbido por el microempresario.

- 4.1.6. Dicho piso mínimo debería ser controlado por la inspección del trabajo y expandido de acuerdo a metas que se fije de acuerdo a las posibilidades de crecimiento. Ello significaría expandir y adecuar las inspecciones pedagógicas que lleva a cabo en la actualidad la Dirección del Trabajo en las pequeñas empresas.
- 4.1.7. La preformalización tendría una duración de 2 años, prorrogable por un año adicional si se comprueban avances significativos en el cumplimiento de las obligaciones y en los resultados de la microempresa. Para cautelar abusos en la utilización de este mecanismo mediante múltiples entradas y salidas de la misma unidad productiva dentro del plazo máximo señalado se propone limitar dicha posibilidad a no más de tres veces por RUT. Un grupo de consejeros considera pertinente señalar que estos límites pueden ser eludidos fácilmente (especialmente en el contexto de empresas familiares) y, por ende, que este tipo de mecanismos tiene que ser diseñado e implementado con mucho cuidado.
- 4.1.8. Asimismo, se propone diferenciar el acceso a los programas de apoyo públicos con respecto a las pequeñas empresas formales estableciendo una categoría más restringida de acceso al crédito, la capacitación y la asistencia técnica. Este instrumento permitirá incentivar la preformalización y desalentará a las empresas ya formalizadas a acogerse al mismo.
- 4.1.9. Quedarían excluidos del piso mínimo en la etapa de preformalización la cobertura para pensiones y salud y la afiliación al seguro de desempleo las que deberían abordarse progresivamente una vez completada la primera etapa. Sin embargo, ello no significa que los ocupados en las microempresas quedarán desprotegidos. La reforma del sistema de pensiones reciente incluye aportes fiscales para financiar las contribuciones o subsidios para alcanzar pensiones mínimas para las personas de ingresos bajos y para los jóvenes, así como está previsto la incorporación obligatoria de los trabajadores por cuenta propia en el sistema en condiciones similares a los trabajadores dependientes. La cobertura de salud se cubriría mediante al AUGE y FONASA.

- 4.1.10. La preformalización se complementará con el apoyo público y privado al desarrollo de capacidades y habilidades y con el reconocimiento de las competencias generadas para facilitar su portabilidad entre las empresas incluso, en las formales.
- 4.1.11. Por último, propone introducir modificaciones al “contrato de aprendizaje” para empresas en proceso de preformalización adecuándolo a las características de la microempresa y sus trabajadores.⁴⁷
- 4.1.12. Esta propuesta involucra especialmente a los municipios en su administración y ejecución, por lo que su éxito dependerá de la capacidad de gestión y recursos disponibles las que deberán ser apoyadas adecuadamente.
- 4.2. Fomento de Ferias
- 4.2.1. El establecimiento de un fondo concursable para municipios, gobiernos regionales y organizaciones no gubernamentales que quieran desarrollar ferias en espacios públicos de alta concurrencia para microempresarios vulnerables de modo que ellos puedan acceder a compradores con mayor poder comprador.
- 4.2.2. Se deben aprovechar las economías de escala y de ámbito que generen estas ferias como un espacio privilegiado para desplegar el conjunto de políticas públicas que se tienen para el sector.
- 4.2.3. En estas ferias se debiera promover la participación de intermediadores especializados (traders) que faciliten la continuidad de las relaciones comerciales, (precio, plazo y volúmenes de producción, formas de pagos, etc.)
- 4.2.4. El apoyo desde el Estado para el desarrollo de estas iniciativas incluye que las instituciones y sus profesionales puedan apoyar a los microempresarios y no se conviertan simplemente en intermediarios.
- 4.2.5. Los términos de referencia de las licitaciones de fondos deberán exigir que las ferias dispongan de espacios para los proveedores de insumos y prestadores de servicios (capacitación, financiamiento, asistencia técnica, comercialización, etc.) y espacios adecuados para realizar mesas de negocios.
- 4.2.6. Se recomienda que esta política de desarrollo de ferias se desarrolle inicialmente en forma experimental en los diferentes barrios de una ciudad en particular con el objeto de permitir espacios para la evaluación de su efectividad.

⁴⁷ Podrían adecuarse, por ejemplo, los requerimientos de proporción entre trabajadores y aprendices, la dedicación requerida para la atención del aprendiz, así como aquellas que conspiran con la posibilidad de compatibilizar trabajo con escuela.

5. Resultados Esperados:

- 5.1. La propuesta de preformalización reconocerá la existencia legal de las microempresas lo que facilitará el acceso a los mercados y a las políticas públicas y se mejoraran las capacidades, las condiciones laborales y la protección de los trabajadores.
- 5.2. En el caso de la propuesta de desarrollo de ferias se espera que este conjunto de políticas incrementen sustantivamente el espectro de mercados en que operan las microempresas de sobrevivencia.
- 5.3. De lograrse un desarrollo de un sistema de ferias con una escala suficiente se podría generar un espacio privilegiado para la política pública en este sector en que se pueda establecer un vínculo de este tipo de empresas con las agencias dedicadas a apoyarlas. Esto debería mejorar la efectividad de las políticas públicas dedicadas a este sector.

4.2. El Mercado de las Microfinanzas

El Consejo coincide en la necesidad de profundizar el mercado del crédito que atiende a los sectores más pobres y vulnerables de la población, siguiendo las exitosas experiencias internacionales de este tipo. Para ello se propone una re-focalización de un instrumento de política existente en Chile como es el subsidio al costo de transacción. El Consejo propone usar este subsidio refocalizado como un instrumento de fomento hacia un mercado más profundo y heterogéneo de las microfinanzas.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. Profundizar el acceso a microcréditos hacia segmentos que marginados de este tipo de servicios financieros por medio de i) un programa regular de subsidio a los costos de transacción de mediano plazo que permita a las instituciones de microfinanzas (IMF) alcanzar viabilidad económica y ii) destinar recursos con la lógica de Matching Funds durante el mismo período de tiempo.
- 1.2. En definitiva lo que se propone es la focalización de un instrumento que ya existe (el subsidio a los costos de transacción) en un segmento de la economía que tradicionalmente no ha accedido a él.
- 1.3. Alternativas de fondeo para IMF:
 - 1.3.1. Un grupo de consejeros recomienda mejorar mecanismos de financiamiento que permita a las IMF captar fondos a bajo costo por medio de: i) acceso a créditos blandos y ii) la posibilidad de captar ahorros e inversionistas por medio del establecimiento de una regulación prudencial que permita movilizar ahorros y recursos públicos (bonos).
 - 1.3.2. Otro grupo de consejeros considera que no es deseable ni prudente permitir que a las IMF se les permita ser captadoras de depósitos dado que al ser instituciones que dan crédito estarían de facto convirtiéndose en bancos que no estarían sujetos a las regulaciones generales del sector.
- 1.4. Estimular aquellas prácticas e instituciones que demuestren una efectiva y adecuada atención hacia personas en situación de pobreza o de vulnerabilidad laboral por medio de un proceso de certificación.
- 1.5. Estimular la creación de una industria de microfinanzas que se abra desde los microcréditos hacia otro tipo de productos financieros de baja escala operación y que concilie objetivos económicos y sociales: microahorros, microseguros, microleasing, etc.
- 1.6. Respecto de los requerimientos de formalización:
 - 1.6.1. Un grupo de consejeros considera que es necesario condicionar el acceso a este tipo de instrumentos de crédito subsidiados a la entrada de la unidad productiva al proceso de preformalización que se propone en otra sección de este informe.
 - 1.6.2. Otro grupo de consejeros estima que una restricción como la anterior genera un costo adicional que podría limitar seriamente el desarrollo de este mercado.

2. Elementos Destacados del Diagnóstico:

- 2.1. El microcrédito es un préstamo de bajo monto diseñado para la atención de personas en situación de pobreza. Se caracteriza por sus plazos más cortos, el uso de metodologías muy diferenciadas de otro tipo de créditos y una tasa de interés mas alta.⁴⁸ También se destaca por cumplir objetivos sociales de una manera sostenible al operar por medio de instituciones privadas que tienen el imperativo de ser económicamente viables. Aparecen bajo dos modalidades: individuales y grupales.
- 2.2. Los microcréditos comparten con los créditos de consumo la atención de personas en situación de pobreza pero se diferencian en su focalización. La evaluación de un crédito de consumo busca determinar si un potencial cliente tiene riqueza con que pagar sus compromisos mientras que la evaluación del microcrédito ausculta por la capacidad de crear riqueza para pagar. Por esta razón los microcréditos se vinculan con microemprendimientos, es decir, con personas que desarrollan una actividad económica sin considerar la precariedad o formalidad de la misma. Una segunda diferencia se encuentra en la calidad de sus respectivas carteras. Mientras en una institución típica de microcrédito los índices de riesgo en torno al 1,6% una de consumo presenta índices muy superiores llegando a 10% (Fuente: Microrate). Por esta razón se reconoce en los clientes de microcréditos un extraordinario comportamiento de pago. Este buen comportamiento se explicaría por: i) ser personas que dependen de su actividad para sobrevivir (a veces literalmente); ii) presentan una motivación extremadamente alta; iii) esta motivación produce ingenio, energía y iv) juntos crean riqueza (valor).
- 2.3. Se les considera un instrumento de desarrollo en tanto contribuye a superar pobreza por su impacto en el ingreso. Existe una amplia y diversa literatura relativa a los microcréditos, y a pesar de su heterogeneidad, la información disponible permite afirmar que hay consenso en que son instrumentos que impactan positivamente en la comunidad.
- 2.4. Más que en el marco de políticas de redistribución del ingreso, la experiencia internacional reconoce en los microcréditos mecanismos que contribuyen a superar la desigualdad de oportunidades al permitir a un amplio segmento de población históricamente marginada de este tipo de servicios acceso a capital.⁴⁹
- 2.5. Son canalizados por un variado grupo de instituciones financieras que internacionalmente se clasifican entre reguladas y no reguladas. Dentro de las primeras destacan los Bancos, financieras y Cooperativas de Ahorro y Crédito y dentro de las segundas Organizaciones No Gubernamentales y sin fines de lucro en general.

⁴⁸ El rango de la tasa está en función de la madurez del mercado (85% en México, 35% Bolivia. Fuente: Microrate).

⁴⁹ Por esta razón se recomienda evaluar con cuidado la pertinencia de asociar el desarrollo de las microfinanzas con la discusión del impuesto negativo al ingreso (EITC).

- 2.6. Con 40 años de existencia y un número aproximado de 3.500 instituciones de microfinanzas (IMFs) en el mundo, se le considera una industria en expansión, de gran crecimiento (40% anual en LA), especialización y diversificación.⁵⁰ La mitad de ellas presentan subsidios públicos (Fuente: "The Economics of Microfinance").
- 2.7. La oferta de servicios financieros para esta población se ha diversificado y ya se cuenta con productos de microahorros, microleasings, transferencias monetarias y microseguros (incluyendo los de salud) que en su conjunto se identifican como microfinanzas.
- 2.8. En Chile, y por distintas razones, se replica la tendencia mundial de considerar el mercado de crédito a la microempresa como un componente de un mercado microcréditicio. Por ello se conoce como microcrédito la colocación dirigida a la microempresa. Las características promedio de este tipo de crédito son: operar básicamente como crédito individual cuyo promedio se encuentra en torno al millón de pesos (\approx US 2.000), destinado a financiar capital de trabajo y en un altísimo % entregado por la banca. En general, este tipo de créditos incluye la atención de segmentos superiores del sector bastante alejados de una situación claramente de pobreza. Las experiencias que se han especializado en la entrega de servicios de microcrédito explicitando y focalizándose en la atención de sectores en situación de pobreza son pocas (3) y aisladas. Esto explica que la mitad de la cartera total corresponde a mujeres (en microcréditos generalmente el % de mujeres es mayor) y porqué el % de clientes informales sea bajo en torno al 20%.
- 2.9. En Chile se reconoce una experiencia de 20 años que permitió el surgimiento de al menos 14 operadores distribuidos entre bancos, Cooperativas de Ahorro y Crédito, y Organizaciones No Gubernamentales que operan con distintos modelos de atención. También se clasifican por tamaño en función de la colocación anual. A septiembre del año 2006 los operadores se distribuían en 4 grandes ($>$ \$10.000 millones); 3 medianas ($>$ \$.2000 millones y hasta \$10.000 millones);⁵¹ 3 pequeñas ($>$ \$200 millones y hasta \$2.000 millones); y 4 muy pequeñas (Hasta \$200 millones).
- 2.10. Las características de las operaciones de crédito a la microempresa están muy correlacionadas con el tamaño de una IMF. Para el año 2006 las instituciones grandes, básicamente bancos mas INDAP, fueron responsables del 85% del total de operaciones, del 94% de la colocaciones y del 96% del total de la cartera de créditos. Por otra parte el monto promedio de este tipo de instituciones asciende a \$ 1 millón mientras para

⁵⁰ Incluso en mercados saturados se observa este crecimiento: FIE 38% (Bolivia) y Crear 76% - Cmac 38% (Peru-Arequipa).

⁵¹ El Informe del Estado de las Microfinanzas en Chile ha diciembre de 2007 que actualmente se encuentra en proceso de validación, suma a un operador más en la categoría "Grande".

- las pequeñas fue de \$ 200 mil. También se observa una correlación positiva de los índices de morosidad en función del tamaño. Mientras para los grandes la mora para el tramo 31-90 días era de 3,5 y para el tramo 91-180 de 1,5; las muy pequeñas mostraron 5,3 y 2,6 para los mismos tramos. La tasa de castigos fue de 3,8 para las grandes y 14,1 para las muy pequeñas.
- 2.11. Con un total de 1.339.000 microempresas (Fuente: "Microfinanzas en Chile", Morales y Yañez. SBIF Agosto 2007) distribuidas en 579.000 microempresas formales (43%) y 760.000 informales (57%), el conjunto de operadores en Chile atiende aproximadamente 18% del total del sector correspondiente al sector de la microempresa mas consolidado.
- 2.12. Hoy solo los operadores pequeños y muy pequeños trabajan con la modalidad de crédito grupal (microcrédito) y un solo banco se encuentra piloteando una experiencia. Estos manejan los montos promedios más bajos del sistema y atiende al sector microempresarial menos consolidado (sobrevivencia). También tienen el menor porcentaje de la cartera y el menor número de clientes (con excepción de FE que tiene 18 mil). Además, tienen dificultad para fondearse pues no pueden movilizar recursos públicos (ahorros) ni generar instrumentos de financiamiento (bonos). La ausencia de un marco regulatorio contribuye a que esto no ocurra, generando también una incertidumbre para las instituciones de microcrédito en términos de cumplimiento o no de la ley (respeto a la tasa máxima por ejemplo).
- 2.13. La suma de los clientes atendidos por el sistema el año 2006 fue de 239.063, un crecimiento del 16% respecto de 2005. En ese mismo año se cursaron 345.540 operaciones de crédito, lo que representó un 20% más respecto del año 2005. El mayor crecimiento de las operaciones por sobre el de clientes se explicaría por un mayor número de operaciones por cliente. A pesar que cada año se suman nuevos clientes, en los últimos años se ha observado un mayor peso de los segundos y terceros créditos dentro de la cartera total.⁵²
- 2.14. Se le reconoce al programa gubernamental de Asistencia Crediticia de comienzos de los noventas un papel determinante en el desarrollo de un mercado de crédito a la microempresa. Este programa que diferenciaba instituciones financieras, básicamente bancos (IFIs) y Organizaciones Intermediarias de Desarrollo (OIDs), funcionaba por medio de una bonificación al mayor costo operacional que tenía para una institución crediticia entregar créditos de bajos montos a tasas normales de mercado. Inicialmente en manos de Fosis, el 2003 su administración pasa a manos de Sercotec donde ha tenido un comportamiento irregular. En

⁵² En el Informe del Estado de las Microfinanzas a diciembre de 2007 actualmente en proceso de validación, se informa un menor número de créditos respecto a clientes. Una explicación posible es que los créditos nuevos sean de plazos mas largos y la influencia que la irrupción de otros medios de pagos hacia estos segmentos como la Tarjeta Presto.

2006 un estudio de la U. de Chile informó que el programa había permitido que los bancos crecieran hasta volverse económicamente viables cuestionando la continuidad del programa. Por ello actualmente se encuentra en una fase de redefinición.

- 2.15. La experiencia mundial muestra que una IMF alcanza el punto de equilibrio con una cartera de entre 10 mil y 20 mil clientes (Fuente: Microcredit Summit Campaign). En Chile ninguna institución de montos promedios de 200 mil pesos, aun con más de 10 mil clientes, lo ha alcanzado. La generalidad funciona en base a donaciones para financiar tanto los costos como las colocaciones pero las que tienen mayores niveles de sostenibilidad (1) las complementan por medio de operaciones con bancos de "segundo piso".,

3. Objetivos de la Propuesta:

- 3.1. Esta propuesta está orientada a profundizar el actual mercado de crédito a la microempresa hacia uno que permita a las actividades económicas más precarias, caracterizadas por una gran presencia de TCPs informales, acceso a servicios financieros adecuados contribuyendo a disminuir la inequidad de oportunidades.

4. Propuesta Detallada:

- 4.1. El conjunto de operadores en Chile atiende aproximadamente 33% del total del sector correspondiente al sector de la microempresa mas consolidado. La propuesta busca aumentar este porcentaje permitiendo el surgimiento de operadores que penetren en aquellos segmentos sin acceso o con sobreendeudamiento en créditos de consumo, por medio de un programa homólogo al Programa de Asistencia Crediticia que tuvo éxito en la formación de un mercado de crédito a la microempresa, pero con nuevas condiciones que permita disminuir la incertidumbre de las IMFs respecto de sus flujos financieros durante un período de tiempo (por ejemplo 5 años) dándoles tiempo para alcanzar sus puntos de equilibrios y simultáneamente se constituya en un incentivo para inversionistas privados.
- 4.2. Sin embargo, para que el objetivo de este programa se cumpla debe garantizar que se encuentra estimulando aquellas instituciones que demuestren una efectiva y adecuada atención hacia personas en situación de pobreza o de vulnerabilidad laboral por medio de un proceso de certificación de las instituciones y de las prácticas pertinentes (aquí se recoge la recomendación de FE y TPh). Por ejemplo, hoy la práctica que garantiza la atención a personas en situación de pobreza son las asociadas a los Bancos Comunales (el día de mañana podría ser otra, incluyendo la modalidad de créditos individuales). No obstante, esta

mayor certidumbre que contribuye a que inversionistas privados puedan invertir no la garantiza, especialmente en un mercado que aún no logra mostrar experiencias microfinancieras viables.

- 4.3. Uno de los grandes problemas de hoy para generar una industria de microfinanzas es la ausencia de capital humano, por ello, la propuesta incorporar una indicación de estimular la capacitación especializada en temas relacionados a las microfinanzas.
- 4.4. Hay miembros del Consejo que consideran importante colocar restricciones al monto de crédito para que efectivamente se atienda a los sectores sin acceso. Sin embargo no hay acuerdo puesto que muchas de las metodologías que garantizan esta atención operan con la lógica del incremento gradual del monto por un período de tiempo, y por lo tanto les afectaría negativamente. Por ejemplo amerita ser evaluada la alternativa de complementar la focalización por la vía de montos de crédito con una focalización que haga uso de un índice de vulnerabilidad como los que se han discutido en otras secciones de este reporte.
- 4.5. También hay quienes destacan el hecho que las propuestas no deben centrarse necesariamente en la fórmula del Banco Comunal (o Village Banking) u otro similar pues lo importante es que el tipo de cliente que se atienda sea uno sin acceso y que el tratamiento crediticio sea adecuado. Hoy es el Banco Comunal, pero mañana podría ser otra modalidad.
- 4.6. Sobre las alternativas de fondeo para IMF:
 - 4.6.1. Un grupo de consejeros recomienda mejorar mecanismos de financiamiento que permita a las IMF captar fondos a bajo costo por medio de: i) acceso a créditos blandos y ii) la posibilidad de captar ahorros e inversionistas por medio del establecimiento de una regulación prudencial que permita movilizar ahorros y recursos públicos (bonos).
 - 4.6.2. Otro grupo de consejeros considera que no es deseable ni prudente permitir que a las IMF se les permita ser captadoras de depósitos dado que al ser instituciones que dan crédito estarían de facto convirtiéndose en bancos que no estarían sujetos a las regulaciones generales del sector.

5. Resultados Esperados:

- 5.1. Aumentar significativamente la cobertura del sector informal actual por medio de la disponibilidad de más IMFs centradas en este segmento.
- 5.2. Formación de una industria de Microfinanzas que provea de múltiples servicios financieros a personas en situación de pobreza.

4.3. Micro y Pequeñas Empresas

El Consejo coincide en la necesidad de dar impulsos adicionales a las políticas de fomento y apoyo a las micro y pequeñas empresas por ser éstas un mecanismo importante de generación de oportunidades y empleo. El Consejo reconoce, asimismo, que hay bastante por hacer para mejorar la eficiencia y efectividad de la acción pública respecto de las MIPE, en particular en el funcionamiento del Ministerio de Economía como organismo coordinador. Por ello se recomiendan medidas para reforzar el rol coordinador de esta agencia. Se proponen medidas específicas para mejorar el acceso a financiamiento de las MIPE. En particular, se recomienda avanzar en la legislación sobre privacidad para poder establecer un sistema de credit scoring; una nueva y simplificada FECU pensada en las restricciones de capital humano de las MIPE; la aceleración en la adopción de los requerimientos de capital contenidos en Basilea II que reducen los requerimientos para las MIPE y la aceleración de la reforma del sistema de notarios y conservadores con el objeto de acelerar el proyecto de reforma de las centrales de garantía. Finalmente, con el objeto de reducir la asimetría de poder de las MIPE frente a sus grandes clientes, se propone, por ejemplo, legislar para que las sociedades anónimas se vean obligadas a reportar en sus memorias anuales los períodos promedios de pago a proveedores, así como revisar la legislación vigente para asegurar que las condiciones y plazos de pago pactadas al momento de negociar sólo puedan ser modificadas con acuerdo de las partes.

1. El Consejo Propone:

- 1.1. La creación de un Consejo Técnico del Ministerio de Economía que se dedique, en un período acotado de tiempo a revisar, evaluar y optimizar la dispersa, desfocalizada y descoordinada estructura de programas de acceso financiamiento existente en la actualidad.
- 1.2. Coordinación del Ministerio de Economía:
 - 1.2.1. Un grupo de consejeros recomienda la creación de una instancia de coordinación, bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía que integre la institucionalidad dispersa y actúe como tercera parte (junto a Hacienda y a las instituciones sectoriales) en la discusión y aprobación presupuestaria de programas relevantes para la MIPE.
 - 1.2.2. Otro grupo de consejeros estima que el Ministerio de Economía ya tiene entre sus roles el de coordinador que aquí se le asigna. No se identifican en la propuesta instrumentos ni cambios institucionales que hagan presumir un cambio respecto a lo vigente.
- 1.3. Facilitadores:
 - 1.3.1. Un grupo de consejeros propone la creación de una red de "facilitadores" que apoye la creación de MIPE y sirva de puente entre estos y los recursos públicos disponibles para apoyarlos.
 - 1.3.2. Otro grupo de consejeros considera que el establecimiento de esta red de "facilitadores" generará mayor burocracia y no ayudará a las MIPE en el acceso a los instrumentos de fomento del estado.
- 1.4. Transparentar, vía web, las condiciones generales de compra, instruir a las S.A. a que informen en sus memorias anuales el período de pago promedio a sus proveedores y normar que las condiciones de compra sean establecidas al momento de cerrar la compra-venta y no puedan modificarse salvo mutuo acuerdo entre las partes. Así mismo, Hacer responsable al Ministerio de Economía de la tarea de controlar las fechas de pago de empresas del Estado y del sector público a sus proveedores MIPE.
- 1.5. Financiamiento anticíclico:
 - 1.5.1. Un grupo de consejeros propone complementar la política de fomento y crédito para las MIPE dándole un carácter anticíclico de modo que estos instrumentos pongan a disposición de los emprendedores de menor tamaño mayor liquidez en los períodos de mayor estrechez financiera de modo de lograr un crecimiento más sostenido.
 - 1.5.2. Otro grupo de consejeros adhiere a la propuesta anterior y recomienda más aún introducir estos criterios en los cálculos de

contabilidad fiscal estructural de manera que le den un carácter más contra-cíclico.

- 1.5.3. A algunos consejeros les ha parecido que la idea de financiamiento anticíclico corre el riesgo de ser una medida anti-crecimiento y por lo tanto desaconsejan su adopción
- 1.6. Revisar la Ley 19.628 sobre protección de datos de carácter personal con el objeto de reducir las asimetrías de información que impiden hacer credit scoring en el mercado de capitales local.
- 1.7. Introducir una contabilidad simplificada que sustituya la actual FECU PYME ya que esta aún requiere de recursos humanos de los que pocas empresas del sector disponen.
- 1.8. Revisar todas aquellas regulaciones que pueden estar frenando la competencia en la banca. En particular, acelerar la adaptación de las normas de requerimiento de capital de Basilea II con el objeto de que se reduzcan los requerimientos de capital asociados a créditos a la MIPE, generando un abaratamiento de dichos créditos.
- 1.9. Acelerar el proceso de reforma del sistema de notarios y conservadores de bienes raíces con el objeto de acelerar el proyecto de reforma de las centrales de garantía.
- 1.10. Exención tributaria:
 - 1.10.1. Un grupo de consejeros recomienda extender el beneficio de exención a los impuestos a la renta sobre utilidades reinvertidas (14 bis) a todas las empresas con ventas inferiores a 25,000 UF.
 - 1.10.2. Otro grupo de consejeros se opone a esta ampliación de exención tributaria debido a que esta no favorece a los contribuyentes pequeños y medianos sino a contribuyentes mayores que pueden financiar no retirar las utilidades de algunas de sus empresas.

2. Elementos Destacados del Diagnóstico:

- 2.1. Las pequeñas empresas son un ingrediente fundamental para la gestación de equidad sustentada en el desarrollo productivo y el empleo. Dicho esto se debe reconocer que en Chile no hay un único criterio para definir las. El reciente proyecto de ley del Estatuto para las Empresas de Menor Tamaño, EEMT las define como aquellas que venden hasta UF25.000. En la categoría microempresa formal hay aproximadamente 600.000 empresas, que representan el 4 por ciento de las ventas. En la categoría pequeña empresa habría aproximadamente un poco más de 100 mil empresas, pero representan sólo el 10 por ciento de las ventas. Las grandes son aproximadamente 7 mil empresas, pero representan alrededor del 80 por ciento de las ventas.
- 2.2. Diagnóstico de financiamiento:

- 2.2.1. Uno de sus principales problemas parece ser el acceso al financiamiento, en particular a capital de largo plazo. Que estas unidades económicas tengan problemas de acceso a financiamiento es una realidad en muchos países, pero también es característico de la falta de desarrollo. Las naciones de mayor desarrollo suelen exhibir mercados financieros más profundos, asociados a diversas políticas y mecanismos de apoyo a la creación de segmentos de largo plazo.
- 2.2.2. Las EMT son empresas que salen y entran con más frecuencia del mercado. Son muy pocas las que llegan a ser grandes incluso en períodos de elevado crecimiento. Es importante destacar que la mortalidad de empresas pequeñas es muy sensible al ciclo económico. Las coyunturas recesivas afectan con mayor fuerza a los balances de las empresas de menor tamaño; ello está asociado a la intensificación de la restricción crediticia para ellas, en circunstancias que enfrentan demanda deprimida.
- 2.2.3. El crédito a las empresas más pequeñas, entonces, tiene “naturalmente” más riesgo. A ello hay que agregar que los costos de otorgar un crédito tienden a ser fijos independiente del tamaño de la operación. Así, el costo para una empresa pequeña que accede a un crédito, que en promedio es inferior en monto al de una empresa mediana o grande, será mayor que el enfrentado por empresas más grandes. Ésta es una desventaja que está asociada a una característica del mercado del crédito que no se puede desconocer.
- 2.2.4. A esto hay que agregar la existencia de asimetrías de información que tiene que ver con el hecho de que los dueños de la empresa tienen mejor conocimiento que el banco sobre las posibilidades de supervivencia de sus empresas. Obviamente los bancos saben que una mayor proporción de pequeñas empresas salen del mercado que las empresas grandes. Además, las asimetrías se exacerban porque las empresas pequeñas tienen dificultades para proveer información porque confeccionarla tiene costos elevados que son difíciles de abordar cuando los recursos son limitados.
- 2.2.5. Estas asimetrías de información generan dos tipos de problema. Por una parte, selección adversa. Si, en promedio, los clientes son más riesgosos, la compensación obvia es subirles la tasa, pero ello desalienta a los buenos deudores. Por otra parte, el así denominado riesgo moral. Si la empresa se endeuda comparte las pérdidas con la institución financiera, pero todas las ganancias extraordinarias son para la empresa (las amortizaciones e intereses pagados al banco no dependen de las utilidades). El efecto es correr más riesgos de los que se correría en ausencia de deuda.

- 2.2.6. En este escenario es desde la perspectiva de los bancos restringir el financiamiento a las pequeñas empresas. Con todo, la falta de financiamiento involucra que emprendedores con ideas e iniciativa, pero sin capital, no logran incorporarse al mercado ni expandirse según su potencialidad. Ello implica menor crecimiento económico nacional y menores oportunidades de empleos productivos. Resolver esta deficiencia es vital para lograr equidad en el sistema económico.
- 2.2.7. La existencia de la asimetría de información y en particular sus efectos sobre selección adversa y riesgo moral son evitados parcialmente mecanismos de garantías. Los solicitantes de crédito con riesgos controlados envían una señal de que precisamente pertenecen a esta categoría depositando una garantía cuya ejecución impone un costo elevado al que incumple los pagos del crédito. Por supuesto, este hecho puede "atar" a una pequeña empresa a un banco determinado reduciendo las posibilidades de que ésta consulte en otras instituciones financieras por precios más bajos. La ley 20.179 de Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR), aprobada hace poco, aspira precisamente a evitar la iliquidez de estas garantías. Éstas, cabe recordarlo, son personas jurídicas de carácter privado que tienen como giro exclusivo otorgar garantías personales que respaldan créditos que sus miembros obtienen en instituciones financieras. Estas instituciones son habituales en Europa. En nuestro país ya se creó la primera de estas SGR. Éstas permitirán hacer más líquidas las garantías de las pequeñas empresas, permitiéndoles una mejor capacidad de negociación y mayor movilidad entre bancos. Una consideración al respecto es que, para que la ley no sea letra muerta, debe contemplarse la posibilidad de dejar garantías parciales. De lo contrario, las empresas que tienen garantías bancarias no podrán llevarlas a la Central debido a que no tendrán cómo alzarlas, hasta saldar su deuda vigente con el banco, aunque ella esté sobregarantizada. En estos momentos, a pesar de que puede haber créditos sobregarantizados, los bancos no tienen incentivos para liberar esas garantías y permitir así que el cliente se beneficie de una mayor competencia. Desde hace años se encuentra en el Parlamento un proyecto de Centrales de Garantías que enfrenta este problema, el que no ha avanzado su tramitación a la espera de la modernización del sistema de Notarios y Conservadores de Bienes.
- 2.2.8. El fenómeno del riesgo moral también se intenta controlar a través de ciertas prácticas en el otorgamiento de créditos que son habituales en distintos lugares del mundo, incluso en países desarrollados. La más común es entregar créditos por plazos cortos, generalmente no más de

un año. Los plazos más largos incentivarían aún más los comportamientos riesgosos y atraerían muchos proyectos que tienen una probabilidad alta de fracasar habida cuenta de que muchas MiPE no sobreviven después de tres o cinco años.

2.3. Diagnóstico de subsidios:

2.3.1. Con todo, bajos niveles de financiamiento, sobre todo en mercados menos desarrollados como el nuestro, suele llevar a que aquellas empresas que son potencialmente productivas, que pueden progresar en el tiempo y que pueden llegar a ser grandes, se frustren en el camino como consecuencia de la falta de financiamiento. Ello indudablemente que atenta contra las posibilidades de progreso del país. Sobre todo, si se tiene en cuenta que una parte importante de los empresarios y trabajadores laboran en dichas empresas y lo hacen con poco capital y tecnología lo que afecta finalmente sus salarios y, por consiguiente, impide reducir las elevadas desigualdades. Son estas las razones que llevan a los países a destinar recursos a estos sectores productivos.

2.3.2. Naturalmente, las consideraciones antes indicadas sugieren que los dineros deben entregarse con prudencia y a través de programas bien diseñados. Es muy grande el riesgo de que se destinen a iniciativas sin posibilidades de éxito o a otras que habiendo fracasado se las mantiene artificialmente con pequeños financiamientos que terminan escurriéndose y gastándose ineficientemente. En ese sentido la comisión observa con algún grado de preocupación la gran variedad de programas de fomento y de crédito para la pequeña y mediana empresa que, a menudo, parecen no tener un diseño bien definido y que son entregados por diversas instituciones utilizando criterios muy distintos.

2.3.3. En el presupuesto 2008 se destina un total de US\$ 468 millones al fomento del sector de la pequeña y mediana empresa, a través de diferentes subsidios entregados por Corfo, Fosis, Indap, entre otros. Adicionalmente, operando como banca de segundo piso, se destinan US\$ 544 millones al refinanciamiento de las pymes, más otros US\$ 76 millones a través de Indap. A las cifras mencionadas deben agregarse los esfuerzos que se realizan a través de Banco Estado, y los recursos incorporados al microcrédito indirectamente a través del componente de incentivo tributario que tienen las donaciones. La comisión reconoce que podría ser conveniente revisar los criterios de asignación de estos recursos.

2.3.4. La comisión considera que una proporción reducida de estos recursos son capturados por empresas pequeñas. Por otra parte existe

un exceso de instrumentos dispersos y mal coordinados en el aparato público. Esto impone costos al usuario, e impide una buena evaluación del impacto y la eficiencia de cada uno de ellos y del fomento en su conjunto. La percepción general es que a través de estos programas los logros son escasos y un alto porcentaje de beneficiarios no logran ser autosustentables una vez que salen de ellos. Por ello se requiere una mirada integral que traduzca este esfuerzo en un apoyo efectivo, y ofrezca a las empresas de menor tamaño una oportunidad de real de competir con igualdad de oportunidades.

2.3.5. Una vez que hay financiamiento público y más allá de consideraciones respecto del nivel que este debe alcanzar llama la atención que no exista una política contracíclica definida respecto de estos niveles. Si se sigue la literatura de asimetría de la información, en particular Stiglitz y Weiss (1981) una de las conclusiones evidentes es que en momentos de estrechez económica, que vuelve más riesgoso al sector de pequeñas empresas, la tendencia del sistema financiero es generar no sólo aumentos en las tasa de interés, porque ello desalienta antes a los buenos que a los malos riesgos, sino que suele reducir fuertemente sus colocaciones generando una falta de liquidez que la teoría predice va a afectar especialmente a las pequeñas empresas. Políticas indiscriminadas como ésta llevan a que quiebren más empresas de las que deberían hacerlo y que las que sobrevivan se descapitalicen severamente. Los resultados sobre el empleo son, en estas circunstancias, muy negativos y probablemente la creación de puestos trabajos y, por consiguiente la recuperación de los empleos perdidos se torne muy lenta. El apoyo financiero, entonces, debería aumentar en estos períodos para compensar los retrocesos que sufran los financiamientos de las pequeñas empresas. La idea de esta propuesta no es apoyar a las empresas inviables sino que sólo reparar la crisis de liquidez que se tiende a producir en momentos de incertidumbre y que afecta sobre todo a las empresas viables. Las inviables, en cualquier circunstancia, debieran cerrar.

2.4. Diagnostico de acceso a mercados:

2.4.1. Los resultados de las encuestas publicadas en meses recientes señalan que uno de los principales problemas que enfrentan las pequeñas empresas es la relación con sus grandes compradores. La comisión estima que deben seguirse con atención algunos problemas de funcionamiento de los mercados, en particular advierte que las instituciones creadas para estos efectos deben evitar que, en la heterogeneidad que caracteriza a los distintos actores económicos que operan en Chile, se recurra a prácticas desleales para mantener

posición dominante o para ahuyentar posibles competidores o para abusar de la posición dominante. Si el tipo de relaciones que se denuncian entre empresas de tamaño más reducido con sus grandes compradores no se monitorean adecuadamente, pueden dar origen a abuso de posición dominante, sin ganancias de bienestar, vía reducción de precios, a los consumidores (González y Gómez-Lobos, 2007).

2.4.2. Otro tema que ha preocupado a la comisión es la denuncia que algunos grandes compradores utilizan los plazos de pago para financiarse a costa de sus proveedores de menor tamaño. En particular, se debe abordar la dificultad que enfrentan los pequeños proveedores del retail para hacer uso de cuentas por cobrar como colateral. Esta dificultad viene dada por la retención de la cuarta copia de la factura y por la incertidumbre que tiene la empresa de factoring sobre cuál es el monto que será finalmente cancelado por el retailer. Estas distorsiones se pueden abordar a través de las instituciones existentes y también mediante iniciativas concretas que motiven a los grandes compradores a comportarse de manera distinta con los pequeños proveedores.

2.4.3. Las dificultades que generan los retrasos en pagos sobre la liquidez de las EMT es tal que incluso los plazos y retrasos en pagos que suelen observarse de parte de las agencias del estado respecto de todo tipo de empresas generan un daño especialmente serio en este tipo de empresas.

2.5. Diagnóstico de políticas de fomento:

2.5.1. Adicionalmente, la comisión está conciente de que inadvertidamente muchas regulaciones discriminan contra la MiPE, en particular contra las microempresas. El proyecto de ley del estatuto de empresas de menor tamaño intenta hacerse cargo de algunas de estas situaciones, pero muchas otras quedan fuera todavía. Por ejemplo, algunas características del sistema tributario, las políticas de capacitación y algunas de acceso a financiamiento, tienden involuntariamente a perjudicar relativamente a las unidades económicas más pequeñas.

2.5.2. Siguiendo con la línea argumental se observa la ausencia de agentes que, por una parte apoyen a los potenciales empresarios en la creación de empresas y por otra los provea de información adecuada sobre los recursos públicos disponibles para apoyar a sus empresas.

3. Objetivos de la Propuesta:

- 3.1. Reformar la institucionalidad de fomento del estado, destacando y fortaleciendo el rol evaluador, coordinador y gestor del Ministerio de economía.
- 3.2. Mejorar el acceso de las Mipe a los instrumentos de fomento del Estado.
- 3.3. Incrementar las obligaciones de transparencia de los clientes de gran tamaño de las Mipe, en el sector público y privado por igual.
- 3.4. Lograr un rediseño y optimización de los instrumentos de fomento al acceso financiero del estado para las MIPE, evitando la duplicación y maximizando la sinergia de las diferentes instituciones involucradas.
- 3.5. Incrementar el acceso al crédito de las MIPE, haciéndose cargo particularmente de los ciclos de crédito que son particularmente pronunciados en el sector.

4. Propuesta Detallada:

- 4.1. Consejo Técnico del Ministerio de Economía
 - 4.1.1. A la comisión, como se señalaba antes, le preocupa la dispersión y multiplicación de programas de financiamiento sin un marco general y sin lineamientos específicos. En el poco tiempo del que ha dispuesto para analizar diversas materias no ha podido revisar con detención cada uno de los programas existentes.
 - 4.1.2. A la luz de esta realidad y convencida de que se requiere un estudio profundo de los mismos, de sus impactos y resultados, la comisión propone la creación de un pequeño consejo técnico que durante un períodos muy acotado revise las diversas alternativas de financiamiento y proponga un marco general y criterios ordenadores que el estado de Chile pueda definir para fortalecer notablemente el apoyo financiero a las pequeñas empresas.
 - 4.1.3. La aplicación y supervisión de este marco debería quedar radicada en el Ministerio de Economía en una unidad especializada para estos efectos que, entre sus tareas, tendrá la publicación de un informe exhaustivo con todas las iniciativas de financiamiento de desarrollo productivo que distinga entre aquellas que constituyen subsidio y aquellas que no lo son. Adicionalmente deberá ir actualizando el marco general de asignación de los recursos financieros para apoyar el acceso al crédito de las empresas de menor tamaño. Se recomienda que esta unidad tendrá un consejo directivo presidido por el Ministro de Economía y que integrarán los ministros de Hacienda, Agricultura y Trabajo o quienes estos designen como sus representantes.
 - 4.1.4. Sin perjuicio de esta iniciativa la comisión estima que algunas iniciativas de financiamiento deben ser revisadas de manera urgente

para asegurar que una proporción mayor de ellas alcance efectivamente a empresas pequeñas. La comisión ha advertido que los diseños de muchos de los programas de financiamiento vigentes no generan suficientes incentivos para trabajar con las pequeñas empresas. Ello es el resultado de que los subsidios crediticios, las garantías públicas, los requisitos, los topes máximos o una combinación de estos factores están diseñados y/o se aplican de manera que sesgan las orientaciones de los actores financieros hacia empresas relativamente más grandes. Es la opinión de la comisión que los programas deberían rediseñarse para que al interior del grupo objetivo haya una cierta neutralidad en la oportunidad de acceso al crédito y se impida que dicha oportunidad sea más probable mientras más grande es la unidad económica.

4.2. Coordinación del Ministerio de Economía:

4.2.1. Algunos consejeros considera que es necesaria una gran transformación institucional que incluye posiblemente una reforma sustantiva del Ministerio de Economía de modo de radicar ahí todas las instancias que se han sugiriendo en estas propuestas. La comisión estima que ello obliga a examinar la actual estructura de dicha repartición. La comisión no ha tenido el tiempo para proponer una nueva estructura, pero visualiza que algunos elementos que esta reforma debiera contener:

4.2.1.1. Se propone que en el Ministerio de Economía se instale una unidad especialmente dedicada a coordinar la dispersa institucionalidad de fomento de la MIPE. Esta unidad debiese actuar como tercera parte, junto con el Ministerio de Hacienda y las agencias sectoriales en los procesos de análisis, discusión y aprobación presupuestaria de programas que se relacionan con la política de fomento de la MIPE.

4.2.1.2. Otro grupo de consejeros considera que el Ministerio de Economía ya tiene las facultades para ser una instancia coordinadora de la institucionalidad de fomento de la MIPE. Estos mismos consejeros reconocen en cambio la urgencia de revisar la diversidad de programas y de evaluar tanto el impacto individual de todos ellos así como la coherencia del conjunto. Para estos efectos sin embargo se prefiere la constitución de una entidad transitoria e independiente, como la que ya se viene proponiendo más adelante.

4.2.1.3. Se propone que en el Ministerio de Economía se instale una unidad especialmente dedicada a revisar las normas vigentes en Chile y proponga derogar o modificar legislaciones cuyos costos

para la MiPE superen largamente los beneficios. Esta unidad deberá proveer anualmente un informe que detalle la situación regulatoria y cómo afecta o puede afectar a la MiPE. El informe será público y deberá tener una respuesta de las carteras que son directa o indirectamente responsables de la legislación que se cuestiona o sobre la que se tienen dudas respecto de su mayor carga estas empresas. En opinión de estos consejeros, esta propuesta se complementan bien con la iniciativa contemplada en el proyecto de ley sobre el estatuto mencionado que contempla que todos los ministerios u organismos que dicten o modifiquen normas jurídicas generales que afecten a dichas empresas deben notificar previamente al Ministerio de Economía.

4.2.2.

4.3. Facilitadores:

4.3.1. Un grupo de consejeros propone la creación de una red de "facilitadores" que, por una parte, apoye a los micro y pequeños empresarios en la creación de empresas y por otra los provea de información adecuada sobre los recursos públicos disponibles para apoyar a sus empresas. Esta red de facilitadores debiera insertarse en la estructura de gobiernos locales y su presupuesto y supervisión deberían ser responsabilidad del Ministerio de Economía. Este puede ser un programa transitorio que vaya desapareciendo a medida que se facilite la creación de empresas y se cierren las brechas digitales que existen actualmente entre las distintas empresas del país.

4.3.2. Otro grupo de consejeros se opone a esta iniciativa por considerar que tal como se encuentra definida en la actualidad genera mayor burocracia sin dejar claro como mejoraría el acceso de las MIPE a los programas públicos que los apoyan.

4.4. Fechas de pago a proveedores:

4.4.1. La Comisión considera importante tomar acciones para evitar posibles restricciones a la competitividad de la MiPE que surgen del eventual abuso de posición dominante de algunos grandes compradores del sector público y privado.

4.4.2. Con respecto a los compradores del sector público se propone hacer responsable al Ministerio de Economía de la tarea de controlar las fechas de pago de empresas del Estado y del sector público a sus proveedores MiPE, función que podría incorporarse en el proyecto de Estatuto para las EMT.

4.4.3. Con respecto a los grandes compradores del sector privado se propone transparentar, vía web, las condiciones generales de compra, instruir a las S.A. a que informen en sus memorias anuales el período de

pago promedio a sus proveedores y normar que las condiciones de compra sean establecidas al momento de cerrar la compra-venta y no puedan modificarse salvo mutuo acuerdo entre las partes: Este último aspecto no genera consenso en la comisión.

4.5. Instrumentos Anticíclicos

4.5.1. Un grupo de consejeros propone complementar la política de fomento y crédito para las MIPE dándole un carácter anticíclico de modo que estos instrumentos pongan a disposición de los emprendedores de menor tamaño mayor liquidez en los períodos de mayor estrechez financiera de modo de lograr un crecimiento más sostenido.

4.5.2. Otro grupo de consejeros adhiere a la propuesta anterior y recomienda más aún introducir estos criterios en los cálculos de contabilidad fiscal estructural de manera que le den un carácter más contra-cíclico.

4.5.3. A algunos consejeros les ha parecido que la idea de financiamiento anticíclico corre el riesgo de ser una medida anti-crecimiento y por lo tanto desaconsejan su adopción

4.6. Credit Scoring

4.6.1. La comisión recomienda explorar todas las iniciativas que ayuden a atenuar las asimetrías de información existentes en el mercado financiero ya que estas pueden contribuir de manera significativa a ampliar el acceso al crédito de las pequeñas empresas.

4.6.2. Una de las alternativas razonables para mitigar dichos problemas es el uso de registros de crédito que permiten evaluar la reputación del deudor, siendo el Credit Scoring el mecanismo más popular para ello (IADB, 2005). El Credit Scoring consiste en reunir la mayor cantidad posible de información sobre los deudores y ordenarla de acuerdo a características y atributos, para así poder realizar análisis estadísticos sobre éstos. Una de sus principales ventajas es que es un método relativamente rápido y económico para evaluar créditos.

4.6.3. Si bien existe un credit scoring diseñado especialmente para pymes, donde se considera también la historia crediticia del dueño (Mester, 1997), el problema en Chile es que no toda la información se encuentra disponible. Las modificaciones sancionadas en la Ley 19.628 del año 2002, aún cuando están bien inspiradas al intentar corregir algunos abusos en el uso del historial crediticio, aumentaron las asimetrías de información dificultando aún más la posibilidad de realizar un credit scoring.

- 4.6.4. La comisión recomienda a la autoridad revisar esta ley en aquellas disposiciones que impiden el uso de esta herramienta.
- 4.7. Nueva Fecu Pyme
- 4.7.1. En el mismo sentido recomienda introducir una contabilidad simplificada para las pequeñas empresas que vaya más allá de la FECU Pyme.
- 4.7.2. La comisión considera que la elaboración de ésta es todavía compleja y requiere recursos y capacidades que pocas pequeñas empresas tienen. Es por ello que tampoco descarta crear subsidios para que la MIPE desarrolle estas cuentas financieras. La comisión reconoce que esta información tiene características de bien público y es difícil que sea provista privadamente.
- 4.7.3. Una iniciativa adicional y complementaria es el desarrollo de centrales de información. Aunque éstas son ocasionalmente cuestionadas porque son poco "amistosas" con los deudores malos no cabe duda que constituyen un gran aporte al control de la selección adversa.
- 4.8. Regulaciones Bancarias
- 4.8.1. La comisión considera que hay regulaciones pendientes que perjudican el acceso de financiamiento de las empresas de menor tamaño al crédito bancario. En particular, es posible que las regulaciones actuales dificulten la entrada de nuevos bancos e instituciones financieras. Por ejemplo, Cruz y Larraín (2007) mencionan que los requerimientos de capital para formar bancos en Chile son más altos que el estándar estadounidense y europeo. Así, existiría falta de competencia en la industria debido a un excesivo celo regulatorio. Otra consideración de los mismos autores es la exigencia de que los bancos ponderen sus créditos a pymes en un 100% en sus cálculos de requerimientos de capital, en lugar del 75% que acepta Basilea II, encarecerían los créditos a las pymes.
- 4.8.2. En la opinión de la comisión, la adaptación de estas normas ha ido más lento de lo deseable.
- 4.9. Notarios y Conservadores
- 4.9.1. El perfeccionamiento de la institucionalidad que rige a los conservadores de bienes raíces y a los notarios también ayudaría a las pymes. Estos deben modernizarse e incorporar nuevas tecnologías, manteniendo la información permanentemente actualizada y en línea en sistemas computacionales, incrementando su eficiencia, y reduciendo los costos de transacción. En particular, las dificultades para avanzar en una mayor eficiencia en el proceso de levantamiento

de garantías, generados por la lentitud del proceso de reforma de los notarios y conservadores no parecen razonables.

4.10. Exención Tributaria

4.10.1. Un grupo de consejeros recomienda extender el beneficio de exención a los impuestos sobre las utilidades reinvertidas a un mayor número de empresas.

4.10.1.1. Este grupo de consejeros desea destacar que como la existencia de asimetrías de información lleva a que exista menor acceso de las empresas pequeñas al crédito, su dependencia de fondos propios es mucho más fundamental para estas empresas que para aquellas de tamaño más grandes. En ese sentido considera que gravar las utilidades retenidas con el mismo impuesto que las utilidades distribuidas castiga innecesariamente a estas empresas en su acceso a recursos. Más todavía este impuesto trata discriminatoriamente las inversiones financieras que son realizadas con fondos propios respecto de las que son financiadas con crédito (véase Serra, 2000), convirtiéndose en una fuente de perjuicio para las empresas pequeñas. En la actualidad existe la posibilidad de eximirse del pago de impuesto a las utilidades retenidas a través del 14 bis. Sin embargo, este beneficio alcanza sólo a las empresas con menos de UTM 3.000, esto es aproximadamente UF 5.270. Este grupo de consejeros estima que este beneficio debería extenderse a todas las empresas pequeñas, esto es aquellas con ventas inferiores a UF25.000 de acuerdo a la definición del Servicio de Impuestos Internos.

4.10.1.2. Este grupo de consejeros está conciente de que esta medida no siempre es bien recibida porque se estima que ella puede generar filtraciones en el sentido de que más que destinarse a inversiones, que es el objetivo que pretende la diferenciación entre utilidades distribuidas y retenidas, puede ser utilizada para eludir impuestos. Sin embargo, este grupo de consejeros estima que ello no es una razón suficiente para rechazar esta medida. Por una parte, porque deben evaluarse los beneficios como son los potenciales efectos sobre la inversión de las empresas pequeñas (véase Hsieh y Parker, 2007) y los costos por filtraciones y menor recaudación. Por otra parte, cree que las filtraciones se pueden minimizar o reducir del todo si se aplican las medidas adecuadas. Por ejemplo, si los impuestos a la renta de las empresas se aplicaran sobre la base de los flujos de caja se liberaría del pago a las utilidades que son efectivamente reinvertidas. Ésta es una de las medidas que se puede aplicar para reducir las filtraciones. Por esto, este grupo de

consejeros estima que es mucho más importante permitir que las utilidades reinvertidas sean eximidas del pago de impuesto a la renta.

4.10.2. Otro grupo de consejeros se opone a la extensión del beneficio del 14bis.

4.10.2.1. Al mirar los datos del Servicio de Impuestos Internos se ve que la inmensa mayoría de los contribuyentes pequeños y medianos retiran anualmente casi todas sus utilidades (para las microempresas la tasa de retiro es cercana al 100%). El motivo es que para estos contribuyentes su negocio es su fuente principal de ingreso "su sueldo".

4.10.2.2. Este grupo de consejeros argumenta que la ampliación de exención tributaria debido a que esta no favorece a los contribuyentes pequeños y medianos sino a contribuyentes mayores que pueden financiar no retirar las utilidades de algunas de sus empresas y por lo tanto no recomienda esta medida.

Metodología de las Políticas Públicas

1. El Consejo Reconoce Que:

- 1.1. A medida que nuestro país ha ido superando etapas de desarrollo, el ámbito de políticas públicas se ha ido volviendo mucho más heterogéneo. Las políticas públicas tienen cada vez más dimensiones y variables, son cada vez más difíciles de diseñar y son cada vez más complejos sus efectos.
- 1.2. La necesidad de compatibilizar un continuado proceso de crecimiento económico con un avance mucho más acelerado en la equidad y en la igualdad de oportunidades, requiere de políticas públicas cada vez más sutiles, complejas y mejor diseñadas; con una preocupación constante por los incentivos, las distorsiones de mercado y una constante evaluación de la efectividad de los recursos involucrados.
- 1.3. En el caso del tipo de desafíos de política pública que enfrenta el país hacia delante, no es posible simplemente recurrir a las experiencias internacionales disponibles. Las realidades de los diferentes sectores, regiones y momentos históricos son suficientemente diversos como para que las características específicas de las políticas varíen a través de diferentes situaciones.
- 1.4. Existe un conjunto de políticas públicas que ya se han implementado en nuestro país sobre las que no existe claridad en cuanto a cuales son sus objetivos, cuales son los indicadores contra los que deben ser evaluados y cuales son los plazos en que debe ocurrir dicha evaluación. Esto genera una confusión en el debate público entre aspectos metodológicos y de fondo que disminuye la eficiencia y efectividad de la formulación de políticas públicas.
- 1.5. En nuestro país existen un conjunto de deficiencias institucionales relevantes para enfrentar un proceso de diseño, ensayo y adaptación de políticas públicas como el que se requiere para esta nueva etapa. En particular:
 - 1.5.1. No existe un aprovechamiento adecuado de la información estadística disponible. Hay gran cantidad de datos en manos de instituciones públicas y privadas que con un adecuado manejo que preserve su innominación y privacidad podría ser mejor aprovechada por los analistas, técnicos y académicos encargados de formular políticas públicas.
 - 1.5.2. Hay deficiencias en la información, sobre todo en las áreas cruciales de políticas sociales, mercados laborales y emprendimiento de menor tamaño. Estos déficit en algunos casos tienen que ver con la cobertura de las bases muestrales (como es el caso de las encuestas de empresas que suelen ignorar a las empresas de menor tamaño) o un

énfasis en simples cuantificaciones en vez del levantamiento de aspectos cualitativos (como suele ocurrir en el caso de las encuestas de empleo). La riqueza de información lograda con la Encuesta de Trabajo y Equidad encargado por el Consejo es una demostración de dicho déficit.

- 1.5.3. No hay un marco general claro y reconocible para la evaluación de las políticas públicas, en particular no hay una estructura de balances y chequeos institucionales que obligue a un diálogo entre las distintas instituciones encargadas de ejecutar políticas públicas sectoriales, las encargadas de evaluar su efectividad; y las encargadas de hacer un control sobre su gestión y ejecución financiera.
 - 1.5.4. No hay un estándar técnico conocido y visible para la propuesta de políticas públicas. No es evidente para los ciudadanos, políticos y académicos involucrados en la discusión qué es lo que se requiere para proponer una política pública en forma aceptable.
 - 1.5.5. No hay un marco institucional que permita ensayar políticas públicas bajo la premisa de que hay ámbitos en que un buen diseño de ellas solo se podrá lograr a través de un proceso sistemático y riguroso de ensayo y error. Se suele esperar que las políticas públicas salgan perfectamente diseñadas desde su concepción cuando la evidencia internacional muestra que estos procesos son mucho más dinámicos y aplicados.
- 1.6. Mientras nuestro país no solucione estos déficits en el área de la formulación de políticas públicas va a continuar siendo preso de un dilema innecesario. Esto es, el tener que optar entre un inmovilismo extremo que es alimentado por el temor al mal uso de recursos y un voluntarismo extremo que es alimentado por la impaciencia por generar impactos significativos.

2. El Consejo Propone Que:

- 2.1. Se establezca como política de Estado y estándar para la deliberación parlamentaria que toda propuesta de política pública deba ser acompañada por a lo menos los siguientes elementos:
 - 2.1.1. Un conjunto de indicadores mensurables contra los cuales deberá ser evaluada su efectividad.
 - 2.1.2. Un conjunto de niveles de dichos indicadores que indique el éxito de la política.
 - 2.1.3. Un conjunto de plazos en los que se espera que sean logrados dichos niveles.

- 2.1.4. Una partida presupuestaria que considere el levantamiento de los datos adicionales que sean requeridos para la construcción de dichos indicadores.
 - 2.1.5. Una partida presupuestaria para la evaluación de impacto de la política pública.
 - 2.1.6. En particular se sugiere que aquellas medidas que son sugeridas por este Consejo en las secciones que siguen del reporte sean presentadas de este modo al debate público si es que se decide avanzar con ellas como propuestas de gobierno.
- 2.2. Se establezca como política de Estado y estándar público que toda propuesta de política pública sea sometida a la deliberación pública considerando los siguientes elementos:
- 2.2.1. La publicación del proyecto formulado con las indicaciones establecidas más arriba en un sitio en red de alta difusión y establecido para ese fin durante un plazo razonable.
 - 2.2.2. La recepción pública de sugerencias y comentarios a los proyectos a través de ese sitio en red.
 - 2.2.3. La respuesta pública del proponente de la política pública a las sugerencias y comentarios de mayor relevancia para el proyecto.
- 2.3. Que se establezca como política de Estado un procedimiento claro para la evaluación de impacto de las políticas públicas que tenga a lo menos los siguientes elementos:
- 2.3.1. Plazos con un grado razonable de precisión para la licitación de evaluaciones de impacto y la difusión de sus resultados.
 - 2.3.2. Asignación de evaluaciones de una misma política a instituciones y analistas de diferente persuasión política.
 - 2.3.3. Otorgar grados de independencia importantes a la agencia encargada de licitar dichas evaluaciones, con el objeto de aislarla de las necesidades de las agencias sectoriales y de las agencias encargadas del control de gestión y ejecución financiera. Una posibilidad es establecer explícitamente una agencia de calidad de las políticas públicas.
- 2.4. Que se establezca una red de observatorios de políticas públicas asociadas a los diferentes ministerios sectoriales encargados de recopilar y preservar las disgregadas bases de datos de las que se dispone en diferentes agencias del Estado y facilitar el acceso a las bases de datos de las que dispongan en el sector privado y en organizaciones de la sociedad civil. En particular:
- 2.4.1. Estos observatorios deben tener por objeto facilitar el acceso a las bases de datos de los académicos, técnicos y analistas de políticas públicas.

- 2.4.2. Deben tener como preocupación central la preservación de la calidad estadística de las bases de datos, de su innominación y comparabilidad.
- 2.4.3. Deben tener como misión facilitar los cruces de información entre las diferentes bases de datos disponibles.
- 2.4.4. Estos observatorios deben tener algún grado de independencia operativa de las instituciones encargadas de la ejecución de políticas públicas con el objeto de evitar comportamientos estratégicos respecto de la disponibilidad de información. Para ello se propone que tengan una estructura institucional que incluya directorios transversales y representativos.
- 2.4.5. Es particularmente urgente que se establezcan estos observatorios en las áreas de pobreza, mercado laboral y empresas de menor tamaño.
- 2.5. Se establezca un procedimiento general para la implementación y evaluación experimental de políticas públicas. Se sugiere que este procedimiento tenga los siguientes elementos:
 - 2.5.1. Que exista una adecuada justificación cuando se estima que una política pública tiene suficientes grados de incertidumbre y variables desconocidas como para que amerite un enfoque experimental.
 - 2.5.2. Que exista una justificación adecuada de los plazos involucrados en la implementación experimental.
 - 2.5.3. Que la implementación de las políticas experimentales considere asignaciones aleatorias de la condición de beneficiario con el objeto de contar con un grupo de control comparable. Debe notarse que para la evaluación se requiere tener un grupo pequeño (en relación con el total de beneficiarios) como grupo de control. Estos grupos comprenderán una muestra de tamaño suficiente como para detectar los efectos en los indicadores objetivo.
 - 2.5.4. Que se establezca una comisión técnica que vele por el diseño adecuado de las evaluaciones, que haga recomendaciones metodológicas sobre los indicadores que están siendo seguidos, que encargue las evaluaciones en coordinación con la agencia del estado encargada de ello, que vele por la adecuada implementación de la evaluación y que formule recomendaciones sobre el diseño de la política pública en base a dichas evaluaciones.
- 2.6. Se proceda aceleradamente con el proceso de fortalecimiento del Instituto Nacional de Estadísticas con el objeto de incrementar sustancialmente la cantidad y calidad de información disponible en los diferentes temas de política pública. Para ello se sugiere:

- 2.6.1. Incrementar sustancialmente los recursos destinados al levantamiento de datos por parte del Instituto Nacional de Estadísticas como parte de un programa de fortalecimiento de la agencia estadística.
- 2.6.2. Hacer transitar a esta corporación hacia un status de mayor independencia respecto del gobierno de turno, lo que podría lograrse, entre otras opciones, con una estructura de gobierno similar a la del Banco Central de Chile.
- 2.6.3. Formalizar y extender la política que ya implementa el Instituto Nacional de Estadísticas de establecer consejos consultivos en el seguimiento metodológico y ejecutivo de los diferentes instrumentos estadísticos que aplica.
- 2.6.4. Formalizar la relación del Instituto Nacional de Estadísticas con la red de observatorios de políticas públicas sugeridos más arriba.

Integrantes y Coordinadores del Consejo Asesor

Coordinación

Patricio Meller Bock (Presidente)

Ingeniero Civil de la Universidad de Chile; Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Es Profesor Titular del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y Director de Proyectos e Investigador de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). Es autor y editor de 13 libros, en español, inglés y francés. Consultor internacional de la OIT, WIDER, BID, OECD, Banco Mundial, UNCTAD y CEPAL.

Óscar Landerretche Moreno (Secretario Ejecutivo)

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Doctor en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Es Profesor Asistente del Departamento de Economía de la Universidad de Chile y Director Académico del Programa Conjunto en Políticas Públicas Universidad de Chile - Universidad de Chicago. Ha trabajado como asesor en políticas públicas y se desempeña como consultor para Chile de Latinsource.

Andrea Repetto (Coordinadora Comisión Mercado del Trabajo y Políticas Laborales)

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; Doctora en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Es Profesora Investigadora de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez y Profesora Asistente del Centro de Economía Aplicada del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Integró el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y es presidenta de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía.

Alejandra Mizala (Coordinadora Comisión Institucionalidad y Relaciones Laborales)

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Doctora en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Integró el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y actualmente se desempeña como directora del Centro de Economía Aplicada y del Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Su investigación ha estado centrada en el estudio del comportamiento de los mercados laborales en América Latina.

Dante Contreras (Coordinador Comisión Equidad y Políticas Sociales)

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Doctor en Economía de la Universidad de California, Los Angeles. Es Profesor Asociado del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Sus áreas de investigación incluyen el análisis de los determinantes de la pobreza y la desigualdad. Integró el Consejo Asesor

Presidencial para la Calidad de la Educación. Actualmente se desempeña como Oficial de Programa Equidad del PNUD.

Humberto Vega (Coordinador Comisión Institucionalidad y Relaciones Laborales)

Ingeniero Comercial y candidato a doctor en la Universidad de Leiden (Países Bajos). Es Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Central. Fue Subsecretario del Ministerio de Planificación Nacional (Mideplan) entre los años 2000 y 2001 y se desempeñó como Director de la Unidad de Estudios Prospectivos y Estratégicos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001 – 2003).

Mario Astorga (Coordinador Comisión Mixta Empresas de Menor Tamaño)

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Director Ejecutivo del Centro de Investigación de Políticas Públicas para la Pequeña y Mediana Empresa (CIPYME).

Consejeros

Claudio Aravena

Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad ARCIS. Ex Presidente Nacional de la Confederación de Trabajadores del Comercio, CONFECOVE; Ex Vicepresidente de la Central Unitaria de Trabajadores, CUT. Actualmente se desempeña como asesor de diversos sindicatos.

Harald Beyer

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Doctor en Economía de la Universidad de California, Los Angeles. Es autor de varios artículos en economía y política social en revistas especializadas. Integró el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación y el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Es coordinador académico e investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP).

David Bravo

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; candidato a Doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Ha realizado investigaciones en mercado del trabajo, desigualdad y seguridad social. Integró el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Es Profesor Asistente del Departamento de Economía de la Universidad de Chile y director del Centro de Microdatos.

Augusto Bruna

Abogado de la Universidad Católica. Es Fiscal de la Cámara Chilena de la Construcción; Presidente de la Comisión Laboral de la Cámara Chilena de la Construcción y Representante y Consejero Técnico de los empleadores chilenos ante la Conferencia OIT en Ginebra.

Guillermo Campero

Sociólogo de la Universidad Católica y especialista en "Trabajo Decente" de la OIT. Es investigador de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y profesor de Políticas Públicas de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica.

Juan Claro

Empresario y director de empresas. Actualmente es Director de ENTEL Chile S.A.; Red Televisiva Chilevisión S.A.; Empresas CMPC S.A.; Antofagasta PLC; Empresas Melón S.A.; Antofagasta Minerals S.A. y Pesquera Friosur. Fue Presidente Consejo Bilateral de Negocios Chile – China, de la Sociedad de Fomento Fabril y de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC).

Fernando Coloma

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; Magister en Economía de la Universidad de Chicago. Fue Presidente del Consejo Asesor de Canal 13. Es Profesor Investigador del Instituto de Economía de la Universidad Católica. Entre los cursos que imparte, destacan: Economía Laboral, Políticas Públicas y Política Económica.

Rosanna Costa

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica. Integró el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Es directora del Programa Económico del Instituto Libertad y Desarrollo y miembro del Consejo de Alta Dirección Pública. Es autora de trabajos sobre macroeconomía, finanzas públicas, políticas de empleo y políticas públicas.

Manuel Covarrubias

Pastor Evangélico. Actualmente es Moderador de la Iglesia Presbiteriana de Chile. Realizó sus estudios teológicos en el Bachiller en Teología de la Facultad Evangélica de Teología de Buenos Aires. Se ha desempeñado como Pastor en Rancagua, San Fernando y Concepción. Además ha sido miembro del Directorio de la Sociedad Bíblica Chilena, del Directorio del Comité de Organizaciones Evangélicas y del Directorio de la Clínica Presbiteriana.

Eugenio Díaz

Abogado de la Universidad de Chile. Fue Director Ejecutivo del Centro de Investigación y Asesoría Sindical (1985-1995), entidad asesora de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Actualmente, es presidente de la Comisión Justicia y Paz de la Conferencia Episcopal de Chile.

Eduardo Engel

Ingeniero Civil de la Universidad de Chile; Doctor en Estadística de la Universidad de Stanford y Doctor en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Actualmente se desempeña como Profesor Titular de Economía en la Universidad de Yale. Sus principales áreas de investigación son la macroeconomía; las políticas de regulación y competencia y las finanzas públicas.

Margarita María Errázuriz

Socióloga, Presidenta de Comunidad Mujer y miembro del Consejo Superior de la Universidad Alberto Hurtado. Se ha especializado en convivencia social, género y pobreza. Integró el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

Alan Farcas

Ingeniero de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacéuticas de la Universidad de Chile; Magíster en Gestión de la Innovación de la Universidad Carlos III de Madrid. Es Director Ejecutivo de Endeavor en Chile.

Ricardo Ffrench- Davis

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; Doctor en Economía de la Universidad de Chicago y Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales 2005. Fue Director de Estudios del Banco Central de Chile y Co-fundador de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). Actualmente es Profesor de Economía de la Universidad de Chile.

Álvaro García

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Se desempeñó como Subsecretario del Ministerio de Planificación Nacional (Mideplan) entre 1990 y 1994. Fue Ministro de Economía de 1994 a 1998, cuando presentó su renuncia. Entre 2000 y 2002 se desempeñó como ministro Secretario General de la Presidencia.

José Andrés Herrera

Ingeniero Industrial de la Universidad de Santiago. Es director nacional de Desarrollo Económico de World Vision Chile y subdirector del Programa de Economía del Trabajo (PET).

Cristóbal Huneeus

Ingeniero Industrial de la Universidad de Chile; Doctor en Economía de la Universidad de Stanford. Es asesor del Ministerio de Hacienda y Profesor Adjunto del Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile.

Rodrigo Jordán

Ingeniero Civil de la Universidad Católica; Doctor en Filosofía de la Universidad de Oxford. Es Presidente de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

Felipe Lamarca

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica y Consejero del Centro de Estudios Públicos (CEP). Integra los siguientes directorios: Ripley, Fundación Club Deportivo Universidad Católica, Transelec, Compañía Sudamericana de Vapores y Deutsche Bank. Además, ha sido académico de las escuelas de Ingeniería Comercial de la Universidad Católica y de la Universidad Católica de Valparaíso; y de la Escuela de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Joaquín Lavín

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; Magíster en Economía de la Universidad de Chicago. Actualmente se desempeña como presidente del Centro de Políticas Públicas de la Universidad del Desarrollo. Ha sido candidato presidencial de la Alianza por Chile en dos oportunidades.

Yerko Ljubetic

Abogado de la Universidad de Chile. Fue jefe de fiscalización de la Dirección del Trabajo (1996-2000). Se desempeñó como Subsecretario del Trabajo y Previsión Social entre los años 2000 y 2005; y luego como ministro de esa cartera, entre 2005 y 2006. Actualmente es Fiscal de Enap Refinerías S.A.

Jorge Matute

Presidente de la Federación Nacional de Trabajadores del Petróleo de Chile (Fenatrapech).

Sergio Molina

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Actualmente es Director de la Sociedad de Inversiones Norte Sur SA., Presidente del Directorio de la Universidad de Viña del Mar, Presidente de la Fundación Aprender y miembro del Consejo de

la Universidad Alberto Hurtado. Se desempeñó como Ministro de Hacienda, Ministro de Planificación y Cooperación (1990 – 1994) y Ministro de Educación (1994 – 1996). Es autor de numerosas publicaciones.

Emilio Morgado

Abogado de la Universidad de Chile con estudios de postgrado en The New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University. Doctor Honoris Causa (Université de Bordeaux, Francia). Profesor de Derecho del Trabajo. Presidente de la Asociación Chilena de Relaciones de Trabajo. Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo. Ex Director Regional Adjunto de la Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe.

Lily Pérez

Publicista de la Universidad del Pacífico y Diplomada en Filosofía Política de la Universidad Gabriela Mistral. Fue fundadora y vicepresidenta de la Asociación Chilena de Municipalidades; y Diputada por La Florida durante dos períodos (1998 – 2006). Actualmente es Secretaria General de Renovación Nacional.

Luis Roblero

Sacerdote jesuita. Bachiller en Teología de la Universidad Católica y Master en Ciencias Políticas de la Universidad de Oxford. Es Director de INFOCAP, la Universidad del Trabajador.

Jaime Ruíz – Tagle

Doctor en Sociología de la Universidad de Lovaina. Fue Director del Programa de Economía del Trabajo (PET) y Jefe de la Unidad de Estudios Prospectivos de Mideplan. Integró el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Es experto en temas laborales y de seguridad social.

Claudia Sanhueza

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Doctora en Filosofía y Economía de la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Experta en econometría aplicada, economía laboral, economía de la educación y economía de la familia. Actualmente es académica de la Universidad Alberto Hurtado y directora del Master of Applied Economics (MAPPE), Universidad Alberto Hurtado-Georgetown University.

Lucía Santa Cruz

Bachelor of Arts de Historia de la London University; Master en Historia de la Universidad de Oxford. Decana de la Facultad de Artes Liberales de la Universidad

Adolfo Ibáñez. Integrante de la Nueva Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales. Miembro del Consejo del Instituto Libertad y Desarrollo.

Claudio Sapelli

Economista; Doctor en Filosofía de la Universidad de Chicago. Es académico y Director de Programas Docentes del Instituto de Economía de la Universidad Católica.

Rodolfo Seguel

Ex diputado y ex presidente de la comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados.

Enrique Silva Cimma

Ex Ministro de Relaciones Exteriores (1990 – 1994). Además, ha ocupado los siguientes cargos: Contralor General de la República, Presidente del Tribunal Constitucional y Senador Institucional. También fue Profesor Titular de Derecho Público en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile y Profesor Titular de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la misma casa de estudios. Es experto en materias de Derecho Público, Ciencia Política y Ciencias Sociales.

Ricardo Solari

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Entre 1990 y 1994, se desempeñó como Subsecretario del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Fue Director del Banco Estado (1994 – 2000) y Ministro del Trabajo y Previsión Social (2000 – 2005).

Francisco Tapia

Abogado de la Universidad Católica. Abogado Integrante de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago en diversos períodos. Asesor de empresas y de organizaciones sindicales. Consultor Externo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Es Director del Departamento de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica.

Eugenio Tironi

Sociólogo; Doctor en Sociología de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París. Investigador y Presidente de Cieplan. Profesor del Instituto de Sociología de la Universidad Católica y miembro del Consejo Superior de la Universidad Alberto Hurtado. Ha sido profesor invitado de la Universidad Sorbonne-Nouvelle (Paris III) Francia y de la Universidad de Notre Dame, EE.UU. Es presidente de la consultora en comunicación estratégica TIRONI Asociados, director de empresas y asesor y director de diversas fundaciones.

Victor Tokman

Contador Público de la Universidad del Litoral, Rosario, Argentina; Doctor en Filosofía de la Universidad de Oxford, Inglaterra. Actualmente es consultor internacional vinculado a CEPAL y otros organismos y gobiernos de la región. Fue Miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia. En la OIT se desempeñó como Sub-Director General para las Américas, Director del Departamento de Empleo y Director del PREALC.

Susana Tonda

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica. Actualmente se desempeña como Directora Ejecutiva del Hogar de Cristo.

Florencia Torche

Socióloga de la Universidad Católica; Doctora en Sociología de la Universidad de Columbia. Actualmente es Profesor Asistente de Sociología en la Universidad de Nueva York y Directora Asociada del Centro de Estudios sobre Bienestar e Inequidad de la Universidad de Columbia.

Rodrigo Tupper

Vicario de la Pastoral Social y de los trabajadores, Vicario de la Esperanza Joven del Arzobispado de Santiago.

Rodrigo Vergara

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; Doctor en Filosofía de la Universidad de Harvard. Es Profesor Titular del Instituto de Economía de la Universidad Católica.

Bernardita Vial

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; Doctora en Economía de la misma casa de estudios. Es Profesora Auxiliar del Instituto de Economía de la Universidad Católica.

Equipo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Asesor

Gerencia y Coordinación

María Pía Aqueveque (Coordinadora Ejecutiva)

Licenciada en Ciencias Económicas y de la Administración de la Universidad Católica de Chile y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Secretaría de Actas

Juan Pablo Atal (Secretario Comisión de Trabajo y Políticas Laborales)

Licenciado en Ingeniería mención Industrial de la Universidad de Chile.

Diego Puga (Secretario Comisión Institucionalidad y Relaciones Laborales)

Estudiante de Ingeniería Comercial con mención en Economía de la Universidad de Chile.

Irene Azócar (Secretaria Comisión Equidad y Políticas Sociales)

Socióloga de la Universidad Católica de Chile y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Soledad Hormazábal (Secretaria Comisión Mixta Empresas de Menor Tamaño)

Ingeniera Comercial con mención en Economía de la Universidad de Chile.

Equipo de Apoyo

Jimena Krautz (Encargada de Comunicaciones)

Periodista de la Universidad de La Frontera.

Marcela Ramos (Investigadora y Editora)

Periodista de la Universidad Andrés Bello.

Nicolás Grau (Coordinador de Estudios)

Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Universidad de Chile.

Carolina Echeverría (Asesora de Proyectos)

Ingeniera Comercial con mención en Administración de la Universidad Católica de Chile.

Francisca Penna (Analista Económica)

Ingeniera Comercial con mención en Economía de la Universidad de Chile y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Chicago.

Andrés Lozano (Analista Económico)

Ingeniero Civil Industrial de la Universidad Católica de Chile y Magíster en Economía Aplicada de la Universidad de Chile.

Sandra Quijada (Experta de Encuestas)

Ingeniera Comercial con mención en Economía de la Universidad de Chile y Magíster en Economía de la Universidad de Chile.

Bernardo Lara (Ayudante de Investigación)

Licenciado en Ciencias de la Ingeniería de la Universidad de Chile.

Felipe Avilés (Ayudante de Investigación)

Licenciado en Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile.

Hacia un Chile más justo:
Trabajo, Salario, Competitividad
y Equidad Social

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL
trabajo y equidad

