

Universidad de Chile
Escuela de Periodismo

Políticas Públicas para la Superación de la Pobreza en Chile

Profesor Guía: Patricio de la Puente Laffoy

Alumnos : Mónica G. Rojas Strukely
Esteban A. Abarzúa Alarcón

Memoria para optar al Título Profesional de Periodista
Santiago de Chile
MCMXCV

A mis padres, por su apoyo constante, y a Mónica, a quien admiro y aprecio más allá de los límites predecibles.

A mi madre, por su comprensión y respaldo incondicionales. Y a Esteban, por estos años de amistad que permiten hacer de lo difícil algo llevadero.

INDICE

	Páginas
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I	
LA CUMBRE SOCIAL DE COPENHAGUE	10
A) Hacia Un Concepto Integral De Desarrollo	11
B) Las Nuevas Necesidades	16
C) Diez Compromisos Para El Desarrollo Social	19
D) Evaluación De La Cumbre	23
CAPÍTULO II	
AMÉRICA LATINA Y EL PANORAMA CHILENO	26
A) Antecedentes Económicos Básicos	27
B) La Crisis Social	29
C) Pobreza Y Desarrollo Social En Los 90	31
D) El Contexto De Las Políticas Sociales	35
E) ¿Qué Se Entiende Por Pobreza En Chile?	44
F) La Medición De La Pobreza En Chile	48
G) Diagnóstico De La Pobreza En Chile	51
CAPÍTULO III	
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN CHILE	61
A) Los Objetivos Sociales De Los Gobiernos De La Concertación	62
1. Transición Democrática y Equidad Social	62
2. Modernización del Estado y Superación de la Pobreza	65
B) Programa Nacional De Superación De La Pobreza	67
1. Fundamentos y Objetivos	68
2. La Organización Institucional Pública	72
3. El Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza	76

4. Contenidos y Aplicaciones del PNSP	76
5. La Cooperación Internacional	94
C) Consejo Nacional Para La Superación De La Pobreza	95
D) Fondo De Solidaridad E Inversión Social	101
CAPÍTULO IV	
EVALUACIONES Y PROPUESTAS	105
A) La Oposición Institucional	106
B) Relaciones Laborales Y Equidad	112
C) La Distribución Del Ingreso	118
D) Iglesia Y Superación De La Pobreza	121
E) Aporte De La Civilidad	125
F) Ciudadanía Y Participación Social	128
G) Una Crítica Comunal	129
H) Óptica Gubernamental	130
BIBLIOGRAFÍA	136

INTRODUCCIÓN

La pretensión de superar la pobreza ha sido presentada por los dos últimos gobiernos como uno de los compromisos prioritarios en sus programas, aunque con distintos énfasis y enfoques. Tanto el mandato de Patricio Aylwin Azócar como el de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, señalaron en su momento la intención de reducir en significativamente la población en estado de pobreza en Chile.

Estos compromisos se respaldaron con proyectos específicos, metas y objetivos claros. Mientras el primer gobierno de la Concertación atacó el problema de la justicia social, propiciando como instancia generadora de políticas el crecimiento con equidad, la segunda administración del conglomerado se manifestó a favor de una tarea más específica en lo concerniente a la superación de la pobreza, acentuando la necesidad de optimizar los instrumentos de focalización, mediante un proyecto que posteriormente fue definido como "crecimiento con equidad, fase dos", en palabras del actual Ministro de Hacienda, Eduardo Aninat.

De este modo, el actual gobierno, en su expresa decisión de continuar y profundizar las políticas sociales del anterior, destacó la necesidad de articular cada uno de los instrumentos específicos en un Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP), que ha puesto el tema en la agenda de la discusión pública, y ha conseguido una amplia cobertura entre los medios de comunicación social, por su permanente presencia en los centros de discusión política.

Desde que fuera anunciado oficialmente durante la ceremonia de asunción al mando del actual Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle -en marzo de 1994-, hasta la fecha de entrega de este trabajo, en octubre de 1995, con ocasión del debate en el Congreso del Proyecto de Ley de Presupuesto para 1996 y la discusión sobre los avances y las metas futuras del PNSP, el programa concitó la atención de diferentes actores sociales, desde las autoridades gubernamentales hasta los mismos beneficiarios directos de la iniciativa, involucrando además a parlamentarios, políticos de la Concertación y de oposición, Organizaciones No Gubernamentales, la Iglesia, organismos sindicales y empresariales y entidades académicas.

Su condición de tema público de primera prioridad es clara. Sin embargo, esta preocupación masiva y cuestiones de estrategia política han generado tal cantidad de información e, incluso, de desinformación, que es necesario establecer un cierto orden en los antecedentes que manejan los interlocutores válidos y en la forma con que los comunican a la opinión pública. Por lo tanto, el interés de este trabajo se orienta a destacar los criterios básicos que inspiran el PNSP, el enfoque general que lo determina, los instrumentos que privilegia, su ámbito de operación,

y los instrumentos que utiliza. Además, con el afán de esclarecer en alguna medida los aspectos más relevantes sobre la materia que se han manifestado en las discusiones políticas, económicas y sociales, se abordan y contrastan las posturas, opiniones y proposiciones de aquellos actores que han se han pronunciado sobre la pobreza y la forma que se debe combatirla.

Los objetivos generales de este trabajo son, primero, realizar un estudio sistematizado sobre los criterios utilizados en la elaboración de las políticas públicas para la superación de la pobreza en Chile y, segundo, contextualizar las políticas sociales nacionales en el concierto mundial y, especialmente, en la situación latinoamericana.

En lo específico, se pretenden definir los criterios que generaron las políticas elaboradas durante las dos últimas administraciones chilenas en torno al tema de la pobreza, para luego compararlos con las proposiciones de distintas entidades -políticas, gremiales, sindicales, etc.- y sus propios proyectos para combatir este flagelo; además, se busca configurar un breve panorama económico-social, actualizado, sobre la situación de la pobreza en nuestro país.

Para asumir tales objetivos, se utilizan diversas fuentes de información, tanto de carácter académico como publicaciones y documentos oficiales de ministerios y otras reparticiones del Estado, entidades internacionales e institutos privados. Además, se hizo un amplio seguimiento de los énfasis que ha tenido el tema en la prensa escrita, por lo cual también son importantes, sobre todo en la elaboración del último capítulo, las opiniones, anuncios y proyectos presentados por las autoridades u otros personeros a la prensa (principalmente, los diarios "El Mercurio", "La Época", "La Nación", "La Segunda" y "La Tercera"). Necesario fue en esta parte recomponer en un marco ordenado la gran cantidad de opiniones existentes, muchas veces contradictorias y desinformativas, en tanto producen un clima de confusión relativo a cifras, proyectos, desarrollo de iniciativas, etc.

De tal forma, con el afán de dar el máximo de actualidad a este trabajo, se incluye informaciones aparecidas en crónicas y artículos publicados incluso a menos de una semana de la fecha de entrega (sobre todo en lo que respecta a las exposiciones y discusiones que tuvieron lugar en el Congreso Nacional con motivo del Proyecto de Ley del Presupuesto 1996, instancia propiciada a partir de la segunda semana de octubre de 1995).

Asimismo, se recogió numeroso material de prensa para actualizar los documentos de gobierno en torno a las iniciativas anunciadas y los proyectos en realización.

Para los datos del Informe sobre Desarrollo Humano 1995, que salió a circulación en Chile cuando faltaban pocos días para presentar esta memoria, fueron vitales las informaciones cablegráficas de las agencias EFE, UPI y Reuter aparecidas hacia finales de agosto del presente año.

Así, el desarrollo del presente documento se articula de la siguiente manera:

El Capítulo I aborda la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en marzo de 1995 en Copenhague. En él se destaca el nuevo marco mundial, generador de un nuevo conjunto de requerimientos y necesidades que los distintos Estados deben atender con prioridad, a través del desarrollo social, incluidos los acuerdos y compromisos de esta cita cumbre, así como los alcances políticos que podría y/o debería tener en el presente y el futuro. Además, se presenta un panorama general de las condiciones de pobreza en el orbe.

En el Capítulo II, se delimita el enfoque del trabajo especificando las políticas sociales adoptadas durante los últimos años en América Latina, a la vez que se puntualizan algunos indicadores de pobreza y desarrollo social en la región. Asimismo se presenta hacia el final del capítulo elementos de diagnóstico de la pobreza en nuestro país, a modo de comparación con el resto de las naciones latinoamericanas y como forma de adelantar el análisis, la exposición y el debate en el resto del trabajo.

El Capítulo III expone en amplitud el Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP), el cual se introduce con los objetivos sociales de la Concertación en sus gobiernos. Se entrega una caracterización acabada del PNSP, a través de sus criterios, objetivos, grupos-meta, planes de acción y estrategias de desarrollo.

El último Capítulo, sobre "Evaluaciones y Propuestas" está orientado a hacer un aporte a la discusión sobre algunos temas concernientes a la superación de la pobreza en nuestro país, para lo cual se integran y sistematizan opiniones vertidas por diversos líderes políticos, sociales y económicos.

Los autores de este trabajo esperan que éste constituya un texto útil a las diferentes personas y entidades que se interesen por el tema de la pobreza, en general, y a quienes trabajan habitualmente para combatirla, en particular, con el fin de proporcionar una información clara, ordenada y coherente sobre las políticas públicas para la superación de la pobreza en Chile.

Se agradece la colaboración de todas las personas que, de uno u otro modo, ayudaron para que esta obra llegara a su término. Hacemos un especial reconocimiento a quienes facilitaron el acceso a las fuentes de información,

haciendo menos complicada la recolección del material necesario para elaborar esta memoria y, particularmente, a la biblioteca del Ministerio de Planificación y Cooperación, así como a los encargados del Centro de Documentación de "El Mercurio", por su paciencia y buena voluntad.

En particular, destacamos la disposición de nuestro profesor guía, quien a pesar de sus múltiples compromisos se dio un tiempo para encauzar y optimizar las posibilidades de este trabajo hacia el final deseado por sus alumnos.

20 de octubre, 1995.

CAPÍTULO I
LA CUMBRE DE COPENHAGUE

En un escenario mundial que es sustancialmente distinto de lo que era hace una década, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social efectuada entre el 6 y el 12 de marzo de 1995 en la ciudad de Copenhague puede entenderse precisamente como una instancia que obedece al nuevo clima internacional, terminada ya la Guerra Fría. Las Naciones Unidas, en las discusiones preparatorias de la cumbre que tendría lugar en la capital danesa, han definido como imperativos de la actualidad la "difusión de la democracia y crear un mundo donde exista paz y estabilidad".

A la Cumbre de Copenhague, donde se sentaron a conversar y propiciar acuerdos personeros de 190 países (120 de ellos también representados por sus Jefes de Estado o de Gobierno), se la ha catalogado como la reunión más política para tratar el tema del desarrollo social, concepto este último especificado a través de tres cuestiones básicas: la integración social, la mitigación y reducción de la pobreza y el logro de empleo productivo.

Y, aunque algunas ausencias importantes como las de los mandatarios Bill Clinton (Estados Unidos), John Major (Reino Unido), Boris Yeltsin (Federación Rusa) y Ernesto Zedillo (México) junto a Carlos Menem (Argentina) entre los latinoamericanos, pudieron restar cierto grado de legitimidad a los acuerdos tomados en Dinamarca, la cumbre satisfizo en general las expectativas previas de los países concurrentes.

A) Hacia Un Concepto Integral De Desarrollo

Antes de entrar en materia de la cumbre, son necesarios algunos apuntes sobre los conceptos de desarrollo urgentes en la actualidad mundial, ya que la caída de los denominados socialismos reales, al estilo soviético, modificó las estructuras de crecimiento económico y progreso social.

Particularmente importante es tratar el tema del desarrollo social, de acuerdo a cómo éste es asumido a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entidad que ha promovido una definición integrada del concepto, porque tal postura fue la que determinó en gran parte los acuerdos que finalmente se adoptaron por la comunidad mundial en la cita de Copenhague.

Cuando se habla de desarrollo es común encontrarse con opiniones divergentes. Para algunos, este desarrollo tiene que ver única y exclusivamente con el crecimiento económico. Para otros, con la inversión en aspectos sociales como la educación, la salud y la vivienda.

Sin embargo, para la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el concepto de desarrollo es más amplio e integral, colocando el ser humano en su centro. Según ésta organización, el desarrollo es el proceso de ampliar la

gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingresos y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas.

Diversas críticas se han formulado a ésta definición; entre otras, el privilegiar la distribución de los ingresos, en desmedro de su generación; el ser primordialmente sectorial y el de constituir una estrategia válida sólo para las sociedades más pobres.

Con el afán de esclarecer su posición, el Informe de Desarrollo Humano 1992 dio respuesta a estas apreciaciones. En primer lugar explicitó que tanto la distribución como la generación de ingresos son esenciales para lograr el desarrollo humano, dado que lo primero exige invertir en las personas, mientras lo segundo requiere que las personas contribuyan al crecimiento de la producción y el empleo. El error de quienes critican surgiría porque el concepto de desarrollo humano enfatiza la inversión en la gente, por ejemplo en salud básica y en nutrición. No obstante, estas inversiones debieran ser consideradas como tales y no sólo como un medio de distribuir el ingreso, dado que las personas saludables e instruidas pueden, a través de empleos productivos, contribuir mejor al crecimiento económico.

En segundo lugar, afirmó que el punto focal del desarrollo humano son las opciones de las personas, pero que dichas opciones difieren de acuerdo con las distintas etapas de desarrollo que vive cada país.

Estas aclaraciones perfeccionaron el concepto, conformándose un cierto consenso al momento de evaluar los antecedentes que contienen los Informes de Desarrollo Humano provenientes del PNUD.

1. Medición del Desarrollo

Desde 1990 la ONU elabora anualmente un compendio que contiene información acerca del grado de desarrollo que presentan las distintas naciones del mundo. Este compendio -conocido como Informe de Desarrollo Humano- entrega un índice de Desarrollo Humano (IDH), que combina los indicadores correspondientes a esperanza de vida, educación e ingresos para dar una medida compuesta del desarrollo.

Este IDH representa un promedio para cada país que no permite visualizar las disparidades entre diferentes grupos sociales, económicos o regionales, siendo una medida que posibilita clasificar a cada país en relación a los demás.

Uno de los principales problemas que presenta su elaboración proviene de la calidad de las estadísticas

disponibles en cada país en torno a las tres variables nombradas anteriormente. En muchos casos, éstas son incompletas, antiguas o inexistentes. Es por ello que el PNUD ha presionado a los gobiernos para que se preocupen de proveer estadísticas actualizadas y desagregadas en cuanto a su situación política, social y económica, todo ello con el fin de elaborar informes que contemplen detalladamente nuevos indicadores que puedan aportar mayor precisión en la elaboración del IDH. Estos indicadores serían potencialmente más útiles para detectar problemas específicos en cada nación.

La reciente incorporación del llamado índice de Desarrollo relacionado con la mujer (IDM) en el Informe de Desarrollo Humano correspondiente al año 1995, es uno de los esfuerzos que el PNUD ha hecho para desagregar el IDH de acuerdo con grupos de población (por ejemplo, por sexos o por grupos de ingreso) y regiones, ya que la presentación de cifras promedio para cada país esconde muchas disparidades importantes. Por ejemplo, entre áreas urbanas y rurales, entre ricos y pobres, entre hombres y mujeres, y entre grupos étnicos y regiones diferentes.

No se debe olvidar el hecho de que la función del IDH es reflejar lo más fielmente posible la situación de un país, por ello la inclusión de nuevos indicadores se orienta en este sentido.

2. Desarrollo Social

Para hablar con propiedad de desarrollo social es necesario definir los alcances de este concepto, precisando si se trata de un componente específico de un proceso más global de desarrollo o de una forma distinta de definir este proceso.

Si se adopta la primera alternativa, es posible decir que el desarrollo social corresponde a las actividades propias de los sectores o ministerios "sociales" de los gobiernos: educación, salud, vivienda, seguridad social; políticas contra la pobreza extrema, actividades destinadas a resolver problemas sociales, en un sentido restringido del tema, tales como la delincuencia, las drogas y otras conductas socialmente patológicas; políticas familiares y de población, etc.

Si se adopta la segunda alternativa, el concepto de desarrollo social se torna más inclusivo, pasando a ser un objetivo que orienta todas las actividades públicas y muchas de las privadas. En este sentido el desarrollo social representa un proceso dinámico de cambios sociales que permite a un número cada vez mayor de individuos satisfacer sus necesidades físicas, psicológicas y espirituales.

Esta segunda acepción del desarrollo social,

indudablemente más cercana a la definición de Desarrollo Humano entregada por la ONU, obliga a concebirlo como un proceso sistémico que incluye el crecimiento económico, la eliminación o, al menos, la reducción gradual pero significativa de la pobreza extrema, el desarrollo de los recursos humanos, la expansión del empleo productivo, la participación social, el respeto de las minorías, la sustentabilidad medioambiental y, por cierto, un gobierno democrático.

La elección de uno u otro concepto de desarrollo social implica privilegiar metas sociales diferentes y formas distintas de gestión de los procesos de transformaciones sociales que pueden o no hacer posible alcanzar esas metas, es decir, formas diferentes de organizar el Estado y sus relaciones con la sociedad civil.

Históricamente, en América Latina la concepción del desarrollo social y de las políticas sociales ha ido variando en relación con los cambios políticos, sociales y culturales. El quiebre de la democracia, la adopción de políticas de desarrollo basadas en el mercado y en las ventajas comparativas frente al mercado mundial y la aplicación de políticas de ajustes estructurales siguiendo los lineamientos ortodoxos neoliberales, llevaron a la definición restringida de desarrollo social y de las políticas sociales. Básicamente, éstas pasaron a ser identificadas como políticas y programas contra la pobreza extrema.

El fracaso de ese enfoque en erradicar la pobreza y su incapacidad conceptual y práctica para abordar otros problemas sociales ha llevado a plantear la necesidad de un enfoque más amplio. Este replanteamiento ha sido expresado de manera más global por la CEPAL, en su propuesta sobre una estrategia de desarrollo que combine dos metas de igual importancia: equidad y crecimiento económico orientado por el mercado¹.

Un ejemplo de conceptualización inadecuada de las políticas sociales se manifiesta en la definición de pobreza. En general, se considera pobres a aquellos individuos u hogares cuyos ingresos son menores que el doble de una canasta de alimentos y pobres extremos o miserables aquellos cuyos ingresos no alcanzan a cubrir el costo de una canasta de alimentos. Estas definiciones tienen indudables ventajas prácticas a la hora de recolectar información cuantitativa y de focalizar programas, sin embargo, resultan insuficientes para dar

¹ CEPAL, Transformación Productiva con Equidad. La Tarea Prioritaria del Desarrollo en América Latina y el Caribe en los Años Noventa, Santiago de Chile, Publicaciones de las Naciones Unidas No S.90. II.G.6.

contenido a políticas y programas contra la pobreza.

Una vez cuantificada la situación de pobreza y focalizados los grupos y las áreas geográficas prioritarias, el éxito de las políticas y los programas depende en una parte importante de que se incluyan las características culturales y psicológicas de esos grupos específicos de pobres, así como los factores estructurales prevaletentes en cada país.

"Lejos de ser puramente académica, la distinción entre una estrategia de crecimiento económico complementado con programas contra la pobreza y otra de desarrollo social obliga a elegir no sólo distintas metas para la sociedad, sino también formas diferentes de gestionar los procesos de cambio social para que conduzcan a esas metas y distintos grados y formas de participación de la sociedad civil en la formulación y ejecución de políticas y programas. Es por eso que la adopción de una estrategia de desarrollo social, que implica cambios profundos en las formas hasta ahora habituales de operar por parte del Estado, sólo será posible con un fuerte apoyo político²".

Sin embargo, el apoyo político es condición necesaria pero no suficiente. Para que ese apoyo se concrete en políticas y programas es necesario enfrentar una serie de desafíos que incluyen, entre otros, hacer explícitos los supuestos orientadores de la acción pública y el desarrollo social; diseñar formas de integración o compatibilización de políticas económicas y sociales: la descentralización de las decisiones y la ejecución y evaluación de políticas y programas; el fortalecimiento de la sociedad civil, y la introducción de cambios en la gestión pública.

Ahora bien, el estado actual de la discusión a nivel mundial permite identificar algunos puntos de consenso acerca de las características que debiera tener una nueva forma de abordar los problemas del desarrollo. El Secretario General de las Naciones Unidas (Asamblea General NU, Doc. AQ/46/461, párrafos 10 y 11) los ha resumido en una fórmula simple, a saber:

a) los problemas sociales más serios no se resuelven mediante una estrategia de "chorreo" o derrame; al contrario, sólo se puede asegurar un proceso genuino de desarrollo si se enfrentan simultáneamente los problemas económicos, políticos y medioambientales;

b) los principales agentes de desarrollo son las personas mismas;

c) la democracia, la participación y el respeto de los

²Extracto del libro "¿Qué espera la Sociedad del Gobierno?", Raúl Urzúa, pág.51.

derechos humanos son esenciales para un desarrollo sustentable y equilibrado.

B) Las Nuevas Necesidades

De que el mundo cambió ya no quedan dudas, aunque diferentes son las apreciaciones sobre el curso que tomará la historia en las próximas décadas. Sin embargo, en cuanto al presente y como ya se ha señalado, NU está generando algunas ideas básicas, de aceptación general, en el diagnóstico del actual estado de cosas y dónde debe ser puesto el acento para el desarrollo del planeta.

El proceso de ampliar el proceso de oportunidades económicas y sociales de las naciones y de las personas, especialmente en los países aún en desarrollo, fue el motor conceptual de la Cumbre Social, instancia que además de Copenhague propició una serie de citas previas de grupos técnicos, donde las comisiones preparatorias trabajaron en la precisión de las necesidades que apuran al nuevo orden internacional, basados en el marco del desarrollo social.

Boutros Ghali, el Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe al Consejo Económico Social en su período de sesiones sustantivo de 1993, presentó un panorama de las nuevas necesidades que al respecto apuran al nuevo orden internacional.

"Paralelos a los acontecimientos políticos, se producen cambios importantes en los métodos de la gestión económica. Pese a las importantes variaciones en políticas e instituciones nacionales arraigadas en la cultura y la historia, en general, la difusión de estrategias de desarrollo abiertas y basadas en el mercado en todas las regiones ha ayudado a crear nuevas posibilidades de dinamismo en la economía mundial. Sin embargo, el mercado per se, no es suficiente. Se reconoce cada vez más la necesidad de abordar en forma creativa la interacción entre las funciones sociales del Estado, la respuesta de los mercados a la demanda social y los imperativos del desarrollo sostenible. Los encargados de formular políticas y llevarlas a la práctica tratan de elaborar un nuevo estilo de desarrollo que coloque al ser humano en el centro, responda a las necesidades sociales, busque la mitigación y erradicación de la pobreza y el hambre, promueva el desarrollo de los recursos humanos y sea ecológicamente racional y sostenible".

Así, ideas como las de desarrollo sustentable y desarrollo social pasan a quedar estrechamente ligadas al reto de reactivar el crecimiento económico a que tienen derecho todas las naciones sin exclusión.

Debido a ello, la NU acusa una serie de obstáculos

para la consecución del objetivo común. Se dice que el mundo continúa profundamente dividido entre ricos y pobres, tanto al interior de los países como entre ellos. De un ingreso mundial de unos 20.000 billones de dólares, casi tres cuartas partes corresponden a sólo el 16 % de la población que vive principalmente en los países desarrollados, mientras que las tres cuartas partes de la población del mundo, en su mayoría los países en desarrollo, comparten apenas el 15 % de ese ingreso. Incluso, una quinta parte del mundo (más de mil millones de personas) recibe apenas algo más del 2 % del ingreso mundial total.

Y las cifras siguen. De este último quintil, unos 180 millones viven en África, 420 millones en India, 210 millones en China, 75 en América Latina y el Caribe y el resto principalmente en otros países en desarrollo.

El informe de la Asamblea Mundial de la OMS, dado a conocer a la prensa el 1 de mayo de 1995, destaca además a la pobreza como el común denominador de los males que aquejan a la población del planeta: niños que mueren por falta de vacunación, madres que no sobreviven al parto, suicidios, malnutrición y minusvalías.

El resultado es que la esperanza de vida al nacer en los países menos desarrollados del mundo es de 43 años, mientras que en los más desarrollados alcanza 78 años, lo que constituye una diferencia de un tercio de siglo.

"Eso significa que un hombre rico y sano puede vivir el doble que uno pobre y enfermo", afirma la OMS en su informe, donde deja constancia que las desigualdades entre ricos y pobres, grupos de población, edades y sexos se están acentuando" a pesar de los avances logrados en los últimos años.

Entre éstos la OMS destaca que ocho de cada diez niños han sido vacunados contra las cinco enfermedades más mortíferas de la infancia (difteria, sarampión, tétanos neonatal, tos ferina y tuberculosis) o que la mortalidad infantil ha disminuido un 25 % desde 1980.

Aún así, en 1993 murieron en el mundo más de 12,2 millones de niños de menos de cinco años, cifra que equivale a la población de Noruega y Suecia juntas.

Las diferencias entre ricos y pobres son igualmente evidentes en los indicadores sanitarios que ofrece la OMS para describir el estado de la salud de la población adulta.

En 1993 fallecieron en el mundo 51 millones de personas, de las que tres cuartas partes eran adultos. De ese total, unos 39 millones murieron en el mundo en desarrollo y 12 millones en los países industrializados,

de lo que se traduce que "los países pobres tuvieron el triple de muertes que los países ricos".

Respecto al tema de la desigualdad, la OMS enfatiza que mientras en los países desarrollados tres de cada cuatro muertes se deben al estilo de vida, en los países en vía de desarrollo la enfermedad y la muerte se producen por falta de agua potable y cuidados médicos.

Más de un quinto de los 5 mil 600 millones de habitantes de la Tierra vive en extrema pobreza, y aproximadamente un tercio está desnutrido, mientras que la mitad de la población no tiene acceso a medicamentos ni a asistencia sanitaria.

La indigencia es, asimismo, la primera causa de las 16,4 millones de muertes anuales por enfermedades infecciosas y parasitarias, y de las 320 muertes de cada mil recién nacidos en los países pobres.

La OMS subraya también el aumento de las enfermedades directamente vinculadas con la miseria: cólera (7 mil al año) y tuberculosis (3 millones).

Por último, advierte que el 40 % de las muertes se debe a enfermedades transmisibles, pero que el 99 % de estos casos ocurre en los países pobres.

No es que recién se descubran los problemas de la redistribución del ingreso y las condiciones sanitarias, citadas aquí como ejemplos, sino que para NU las contradicciones y peligros inherentes a la rapidez y difusión mundial de los cambios económicos, políticos y sociales que se están produciendo acentúan la necesidad de fortalecer la cooperación internacional hacia los objetivos interconexos de asegurar la paz, el desarrollo económico y el progreso social. "A fin de lograr una paz duradera, debemos eliminar la necesidad y la pobreza y asegurar una vida mejor para todos con mayor libertad". (reuniones preparatorias).

Una Comisión Latinoamericana y del Caribe, propuesta por la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNUD, encabezada por el ex presidente de Chile Patricio Aylwin resumió (febrero de 1995) luego de cuatro reuniones sostenidas a lo largo de 1994 de cara a la Cumbre de Copenhague, indicaciones sobre la pobreza, el desempleo y la marginalidad, que "constituyen un escándalo moral y amenazan la paz social y la estabilidad política", criterios que definen para América Latina pero que bien pueden aplicarse a todo el orbe.

Una nueva conciencia, dispuesta a acotar las nuevas necesidades, se ha ido manifestando entonces, sobre todo en una serie de reuniones del más alto nivel político celebradas en relación con las grandes cuestiones de

nuestra época.

La primera reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad, celebrada en enero de 1992, señaló un paso histórico en cuanto a reactivar la función del Consejo en la Conservación de la paz y la seguridad. La Cumbre Mundial en favor de la infancia, celebrada en septiembre de 1990, colocó definitivamente en el temario internacional los problemas de los niños y de las familias. La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 1992, se constituyó hasta ese momento en la mayor reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la historia, y ayudó a convertir el desarrollo sostenible en un imperativo mundial. Y en las próximas conferencias sobre derechos humanos, sobre población y desarrollo y sobre la mujer se abordarán importantes aspectos del desarrollo social. Y, por supuesto, la convocación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social puede considerarse otro hito histórico en el esfuerzo por formular una respuesta mundial integrada a las aspiraciones universales de paz, progreso y justicia del ser humano.

C) Diez Compromisos Para El Desarrollo Social

Cuando en noviembre de 1992 la Asamblea General de la ONU acogió la propuesta planteada en octubre de 1990 ante dicho organismo por el gobierno de Chile, presidido entonces por Patricio Aylwin, y convocó a una Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, optó decididamente a poner en el centro de la discusión las necesidades para la paz y la seguridad del nuevo orden internacional.

Aunque existían -y aún existen- diferencias en la forma que cada país asume internamente el tema de la pobreza y el desarrollo social, era indispensable llegar a un acuerdo generalizado, donde los Estados concurrentes procurasen una serie de compromisos y un plan de acción en pos de los objetivos de erradicación de la pobreza, la integración social y vencer al desempleo.

El nuevo pacto, que había sido asumido como necesidad en el Informe de Desarrollo Humano de 1992, instancia que anualmente edita el PNUD, tendría que encontrar y reunir a países que entienden de formas muy distintas el progreso y la lucha contra la falta de oportunidades. Balanceándose entre las políticas neoliberales, las economías sociales de mercado, los vestigios del socialismo y otras experiencias de desarrollo y crecimiento, la Cumbre de Copenhague debía proponer entonces recomendaciones y no obligaciones, como exactamente sucedió entre el 6 y el 12 de marzo del 95.

Durante una semana, representantes de 190 países, donde además de las delegaciones gubernamentales acudieron

miles de personeros a las conferencias paralelas de las ONGs, entidades gremiales, sindicales, económicas, se reunieron para decantar las expectativas de las reuniones preparatorias y propiciar las declaraciones finales.

Las agencias internacionales de noticias, citadas por el diario "El Mercurio" en su primera página (13/03/95) destacaron que el día anterior los gobernantes y dirigentes mundiales se habían comprometido a un pacto para combatir la pobreza y clausuraron la cumbre con el consenso de que la miseria es peligrosa, aunque difirieron en cuanto a las curas para el mal.

"La declaración final no es ideal, pero es razonable", señaló al respecto el anfitrión de la conferencia, el Primer Ministro danés Poul Nyrup Rasmussen. Al respecto, los desacuerdos giraron principalmente en torno al Plan de Acción, donde los países ricos trataron de impedir, por ejemplo, que el tema de la deuda externa fuese puesto en la agenda.

Varios países pobres acusaron a los más ricos de desentenderse de sus deberes, pese a que también reconocieron que las reformas deben comenzar en casa para estimular la producción y acabar con la corrupción. Asimismo, las naciones acaudaladas trataron de convencer al Tercer Mundo de que haga más por su propia cuenta, con menos ayuda.

El tema de la deuda fue uno de los que más desacuerdo produjo entre los participantes. La sugerencia de Dinamarca, cuyo Primer ministro Rasmussen exhortó a que se eliminen las deudas externas de aquellos países que deben enormes préstamos, señalando este factor como de "vital importancia", recibió un poco entusiasta respaldo y en el documento final se aclaró que dicha eliminación será de carácter voluntaria por los acreedores. Y hasta ahora sólo la propia Dinamarca y Austria anularon lo que otros Estados les adeudan, por un monto total de 266 millones de dólares.

El tema de la ayuda externa, que también produjo polémica, quedó también apuntado como una recomendación no obligatoria, donde el espíritu queda manifestado en las palabras del canciller alemán Helmut Kohl, quien dijo que "aunque la ayuda financiera es importante, debemos desembarazarnos del concepto equivocado de que el progreso social puede ser comprado sólo con dinero".

Mientras el presidente de Cuba, Fidel Castro, fue el único en demostrar abiertamente un escepticismo irreductible ("hablar de desarrollo social en el orden internacional vigente era una mentira y puro engaño", señaló en el discurso más aplaudido del certamen), el vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore, llamaba a la tranquilidad entre los países más pobres, asegurándoles que

su gobierno resistirá a las presiones aislacionistas, tras la avalancha electoral de los republicanos en las pasadas elecciones legislativas.

Al referirse justamente a la ayuda exterior, Gore indicó que "Estados Unidos no retrocederá. La administración Clinton cree en su determinación a mantenerse comprometida, cuenta con el apoyo de la amplia mayoría del pueblo norteamericano". Sin embargo, al anunciar que en un plazo de cinco años el 40 % de su ayuda externa será canalizada por Organizaciones No Gubernamentales, del 32 % actual, provocó frustración entre los países de bajos ingresos. Uno de ellos, el mandatario de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, expresó su preocupación en cuanto a que EE.UU. (segundo donante internacional después de Japón, con 9.700 millones de dólares anuales en ayuda exterior), se sustraiga de la relación bilateral, y resaltó que las ONGs tenían su propia agenda, además de los propios intereses de sus burocracias.

En medio de estas discusiones concretas y los acuerdos generales surgió una declaración final, aprobada el domingo 12 de marzo de 1995 por los jefes de Estado y de gobierno de 113 países y representantes de otros 71. Se sustenta en Diez Compromisos, para la lucha contra la pobreza, la marginación y el desempleo.

1) Crear un marco económico, político, social, cultural y legal que favorezca el desarrollo social.

2) Erradicar la pobreza en el mundo a través de acciones decisivas en el plano nacional y de la cooperación internacional.

3) Promover el pleno empleo como prioridad básica de las políticas económicas y sociales.

4) Promover la integración social a través de sociedades basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos.

5) Promover el pleno respeto de la dignidad humana y de la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres.

6) Reconocer el papel fundamental de la educación y de la formación, de la salud y de la cultura, en el desarrollo social.

7) Acelerar el desarrollo económico, social y de los recursos humanos de África y de los países menos desarrollados.

8) Asegurar que cuando sean acordados programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la promoción del empleo pleno y productivo, y el incentivo de la

integración social.

9) Aumentar significativamente y/o utilizar más eficientemente los recursos asignados al desarrollo social para alcanzar los objetivos de la cumbre a través de la acción regional y de la cooperación regional e internacional.

10) Mejorar y fortalecer el marco de cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social, en un espíritu asociativo, a través de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales.

Tales compromisos no generaron mayores disputas entre los concurrentes. Pero lo que sí produjo discusión fue el llamado Plan de Acción para aplicarlo. Este Plan de Acción contiene propuestas acordadas como necesariamente voluntarias en su implementación. Y en sus puntos concretos se refiere a diversas fórmulas básicamente tendientes a una mejor redistribución del ingreso, a una mayor cantidad y calidad del empleo y la participación social.

1) Los países acordaron recomendar la fórmula del principio 20/20, por la que el 20 por ciento de la ayuda al desarrollo debe dirigirse a la satisfacción de necesidades básicas, en tanto que el país receptor se compromete a destinar el 20 por ciento de su presupuesto estatal a fines sociales. La fórmula puede ser acordada entre los países interesados.

2) Se reiteró la importancia de que los países desarrollados destinen el 0,7 por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB) a la ayuda al desarrollo. Un objetivo fijado hace tiempo por las Naciones Unidas, pero en concordancia con la situación económica de cada país.

El plazo para el cumplimiento de este objetivo, que anteriormente había sido fijado para el 2000, fue reemplazado por la formulación lo más pronto posible.

En la actualidad sólo Dinamarca, Suecia, Noruega y Holanda destinan el 0,7 por ciento de su PIB a la ayuda al desarrollo.

3) Cada Estado se compromete a presentar un plan nacional de erradicación de la pobreza antes de 1996.

Asimismo se acordó que hasta el 2000 se deberán cumplir los siguientes objetivos:

a) Reducir a la mitad la tasa de mortalidad materna y de lactantes.

b) Reducir a la mitad el índice de desnutrición de menores de cinco años.

c) Restringir en 20 por ciento la mortalidad por malaria.

d) Reducir en 50 por ciento el índice de analfabetismo.

4) Los países llegaron a un acuerdo sobre una serie de recomendaciones no vinculantes sobre la concesión de facilidades a los Estados menos desarrollados para el pago de la deuda externa y ratificaron la reglamentación acordada en 1994 en París para la condonación de dos tercios de la deuda pública a los países más pobres, según la cual se estudiará en cada caso la posibilidad de otorgar mayores alivios a países muy afectados. Asimismo, instan al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional a buscar nuevas vías para aligerar las deudas multilaterales. Dinamarca y Austria anunciaron la condonación de una serie de deudas multilaterales.

5) La creación de un fondo social, que demandaban los países en vías de desarrollo, fue pospuesta. El Nuevo Fondo Mundial de Seguridad Humana, que también figuraba entre las propuestas del PNUD, señalaba que su financiamiento sería a través de impuestos mundiales, tales como el gravamen Tobin sobre los movimientos especulativos de fondos internacionales, el destinado a multar la contaminación ambiental y el relativo comercio de las armas.

6) Confirman las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre libertad sindical y tarifaria, así como la prohibición del trabajo de niños y del trabajo forzado. Sin embargo, la ratificación queda a cargo de cada país.

Mediante las convenciones de la OIT se trata de imponer condiciones mínimas de trabajo. La lucha contra el desempleo destaca como objetivo de la más alta prioridad.

D) Evaluación De La Cumbre

Entre las diferentes apreciaciones de lo que significó la Cumbre de Copenhague para cada uno de los países concurrentes, la evaluación que hizo el ex presidente chileno, uno de los principales promotores de la idea, establece algunos parámetros sobre el contexto donde se moverán las iniciativas tendientes al desarrollo social en el futuro del mundo.

Sin la intención de objetar las críticas a la Cumbre Social ("las conclusiones no dan la relevancia necesaria a que la condición ineludible para superar el problema de la pobreza, es la existencia de políticas económicas que aseguren y estimulen el crecimiento económico elevado y sostenido en el tiempo" señala el economista de Libertad y Desarrollo Antonio Sancho, quien agrega que "vale la pena preguntarse si para llegar a las conclusiones a que llegó

la cumbre era necesario congregarse a más de veinte mil personas con un gasto que se estima supera los 60 millones dólares") la opinión de Aylwin se refiere al marco conceptual y político de los consensos.

"Probablemente estos acuerdos no satisfacen plenamente a lo que el mundo pobre o en desarrollo anhelaba. Pero muchas veces pedir demasiado conduce a no conseguir nada. El negociar, buscar acuerdos, permite no avanzar tanto, pero sí dar pasos. Se logró ir conciliando fórmulas que no fueron tiras y aflojas, sino que constituyen mecanismos positivos para los países en desarrollo y viables para los ricos, que también tienen sus problemas". "Estoy de acuerdo en que no es tanto como quisiéramos, pero es bastante. Y constituye el punto de partida fundamental en un problema que, por su magnitud mundial, debería estar en el corazón de todos y no lo está. El mundo adquirió conciencia del problema ecológico después de la Cumbre de la Tierra. Y el problema de la pobreza, que es mucho más palpable que el ecológico, había sido aceptado como una fatalidad, como un mal inevitable" (Entrevista para el diario "La Segunda", publicada el 13 de marzo, 1995).

Sobre las discordias que alentó la discusión del Plan de Acción y la real posibilidad que éste tendría para cumplir con los Diez Compromisos, Aylwin manifestó en la citada nota periodística lo siguiente: "Es un desafío cumplir lo que allí se acordó. Hay gente escéptica, que cree que estos acuerdos son insuficientes. Yo creo que son un paso muy importante y expresan una voluntad política que abre muchas esperanzas en la lucha contra la pobreza en el mundo. Ahora, el Plan de Acción ofrece un abanico de posibilidades entre las cuales evidentemente cada país escogerá según sus propias circunstancias, pero todos son caminos realistas e inteligentes, que debieran conducir al resultado que se espera".

Asimismo, Aylwin escribe (para "La Época", el 26 de marzo de 1995, en la página de opinión) que "el simple hecho de que más de 120 jefes de Estado o de gobierno se hayan reunido para considerar el problema de la pobreza en el mundo contemporáneo y hayan coincidido no sólo en apreciar su gravedad, sino también en algunos compromisos para enfrentarlo, ya constituye un éxito". "La Cumbre de Copenhague ha sido una toma de conciencia oficial, por prácticamente todos los estados del mundo, reforzada por la presencia masiva de Organizaciones no Gubernamentales en un evento paralelo, acerca de la gravedad de la pobreza y la necesidad de encararla con criterios de justicia y solidaridad. En este sentido, la Cumbre fue -como lo acaba de decir el Presidente Frei- un primer paso.

"Lo que ahora corresponde, más que quejarse o criticar con criterios negativos, es dar los nuevos pasos necesarios para que los compromisos y el programa de acción convenidos se lleven a la práctica. En esta tarea hay espacio para

todos: los gobiernos, los organismos internacionales, los partidos políticos, las organizaciones sociales, empresarios, trabajadores, medios de comunicación. La Cumbre será fecunda en la medida que todos asumamos la tarea de empujar para que los acuerdos de Copenhague se traduzcan en hechos concretos".

Coincidentemente, el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle había manifestado, en una columna publicada por el diario "La Tercera" antes de la Cumbre (5/03/95) que la dimensión que han alcanzado los problemas sociales requiere de una decisión política, para abordarlos con prioridad y nuevas perspectivas. "Ciertamente, la Cumbre Social será la respuesta inmediata para cambiar las cosas. Pero deberá ser el punto de partida para una nueva era del desarrollo social en las políticas mundiales".

La aspiración que plantea Frei es vivir en el próximo siglo "un tipo de sociedades donde el ser humano constituye el centro de las estrategias políticas". "En Chile creemos que es posible alcanzar estas grandes metas estratégicas si damos un sentido humanista al modo de hacer política y a los objetivos que ésta se propone".

Por lo anterior, la Cumbre Social se planteó como un desafío. "Ella será un rito político para reflejar millones de esperanzas individuales. Será un alto en la marcha, para repensar las estrategias humanas de la modernidad. Ella será una oportunidad para dar alma a nuestra acción política. Contamos con las herramientas para superar la pobreza y dar desarrollo a nuestros pueblos. Necesitamos unir voluntades políticas para actuar con decisión y urgencia".

CAPÍTULO II
AMÉRICA LATINA Y EL PANORAMA
CHILENO

A) Antecedentes Económicos Básicos

En el periodo entre la Segunda Guerra Mundial y la primera crisis del petróleo, en la década del 70, los países de América Latina compartieron con toda la economía del mundo una fase de expansión sin precedentes históricos. Durante esta etapa de desarrollo económico global, el crecimiento promedio anual del PIB latinoamericano alcanzó un 5,2 por ciento, el cual se compara favorablemente con el 4,9% de los países industrializados, e incluso con el rápido avance del 5% que en estos años experimentó la economía soviética. La región sólo era superada levemente por los "tigres" asiáticos, que crecieron a una media de 5,4% (Maddison, 1991; Sunkel, 1994).

Con una leve diferencia en las cifras relativas a las tasas de crecimiento, pero coincidiendo en que la economía de A. Latina creció (5,5%) más que cualquier otra zona del orbe con excepción de los países exportadores de petróleo y los del este asiático, hay otros autores (Suárez Salazar, 1994; French Davis y Muñoz, 1988) que ratifican el panorama de expansión.

El PIB per cápita de más de la mitad de los países latinoamericanos creció a tasas promedio anuales superiores al 2%, lo que permitió que el nivel real de dicho indicador se duplicara.

"Como consecuencia, los indicadores convencionales dieron cuenta de las tendencias a la modernización de la estructura y los comportamientos demográficos de la población, así como de una formidable progresión en el incremento de la calidad de vida. Ello fue particularmente notorio a partir de la década del sesenta. En ella se incrementaron los registros de esperanza de vida al nacer, la ingestión de calorías, los niveles de cobertura educacional, de salud y de vivienda, creció el nivel de empleo, disminuyó la mortalidad infantil y otros", indica al respecto el sociólogo cubano Luis Suárez Salazar, quien fuera presidente de la Asociación Latinoamericana de Sociología, (en su artículo "Apuntes para un enfoque estructural de la pobreza", 1994).

Sin embargo, a comienzos de los 80 los países de la región vivieron una conmoción sin paralelo desde la Gran Depresión de los años 30. La denominada crisis de la deuda "se generó en un contexto de globalización e integración transnacional, reforzando tendencias hacia la liberalización y procesos específicos de desregulación del sector externo y de reducción del rol del Estado", precisa el economista chileno Osvaldo Sunkel en "La crisis social. Una perspectiva neoestructuralista".

Según agrega Sunkel, el creciente endeudamiento externo de la segunda mitad de los 70 estimuló y facilitó políticas expansivas que agudizaron los equilibrios

externos (con alzas de las importaciones por sobre las exportaciones), los déficits fiscales (a causa del desmesurado aumento que tuvo el gasto público, más allá de los ingresos tributarios), los excesos de inversión sobre el ahorro interno y en especial del consumo sobre la producción nacional, todo ello favorecido por políticas monetarias y financieras extremadamente liberales.

La suspensión del servicio de la deuda externa por parte de México a fines de 1982, causada por el sobreendeudamiento, la recesión internacional, la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés, llevó a los bancos acreedores a negar el refinanciamiento de la deuda externa de ese país y luego de los demás países de la región sobreendeudados. Así, éstos también quedaron forzados a suspender los pagos de la deuda, lo que desencadenó un terremoto económico generalizado. En Chile, por ejemplo, el endeudamiento interno y externo produjo el colapso del sistema financiero y el Banco Central decidió asumir los compromisos de nueve bancos (lo cual tendría desde entonces las previsibles consecuencias en la restricción de las políticas sociales del Estado).

La nueva situación, requirió una reforma radical de los agentes económicos. Había que reducir drásticamente el proceso importador y dar un nuevo impulso a las exportaciones, para generar excedentes que permitieran, al menos en parte, reanudar el servicio de la deuda. Y también era necesaria una drástica reducción del gasto fiscal, para producir superávits. Fue preciso imponer políticas fiscales, monetarias y financieras extraordinariamente restrictivas.

Los argentinos Alberto Minujin (director adjunto de UNICEF-Argentina y profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la U. de Buenos Aires) y Néstor López (sociólogo y docente de la U. de Buenos Aires) dicen que la "década perdida" (el término también lo utilizan otros autores que consideran las políticas sociales; v. Jacobi, 1994) implicó una serie de programas de estabilización, centrados en mayor o menor medida en tres aspectos: a) la contracción de la demanda, acentuando la necesidad de rebajar el gasto público, reducir los salarios reales y controlar el crédito; b) la implementación de políticas de control de precios relativos, con énfasis en la tasa de cambio y la devaluación, y c) la aplicación de políticas de largo plazo de apertura del comercio y de reforma financiera.

Estas políticas de estabilización y ajuste estructural de las economías latinoamericanas encontraron decidido apoyo en los centros financieros, como el Banco Mundial y el FMI, los que "recomendaron" tales medidas en busca de los equilibrios macroeconómicos, como requisito de sus préstamos.

"Entre 1980 y 1985, coincidiendo con la llamada remodelación del continente, veintiún países de América Latina y el Caribe aceptaron programas de estabilización implementados por el FMI; mientras que la cantidad de programas de ajuste estructural del Banco Mundial (o de la Agencia Internacional para el Desarrollo) crecieron rápidamente desde mediados de la década de los ochenta.

B) La Crisis Social

Las restricciones del gasto público -y lógicamente del gasto social- produjo en América Latina una significativa caída respecto de la calidad de vida de su población. Pese a que algunos indicadores (como la esperanza de vida, la mortalidad infantil y las características educacionales, entre otros) siguieron mejorando -Oswaldo Sunkel precisa que ello ocurrió "por la fuerza de su propia inercia histórica"-, las políticas sociales y aquellas políticas económicas que inciden sobre la calidad y el nivel de empleo determinaron un panorama muy diferente.

"La política ortodoxa de estabilización, con sus limitaciones restrictas del gasto público, tuvo sobre todo efectos contraproducentes en los servicios sociales y en el sistema estatal de seguridad social. Por un lado, la crisis social se extendió para una gran parte de la población, por otro lado, no se pudieron contener los procesos de depauperación mediante una extensión equivalente del sistema público de bienestar social. Muy por el contrario, en la mayoría de los países los gastos públicos destinados a servicios sociales retrocedieron considerablemente en valores absolutos durante los años 80. En la mayor parte de los países disminuyó también la participación relativa de los gastos sociales en los presupuestos estatales", es la visión que entrega sobre el particular la politóloga alemana Karin Stahl, doctorada en la U. de Heidelberg en el artículo "Política social en América Latina. La privatización de la crisis" (1994).

De acuerdo a los porcentajes de familias y personas que viven bajo la línea de la pobreza, en los indicadores manejados por la CEPAL y el PNUD (ver cuadro), los niveles eran de un 51 % por ciento de pobres en el universo de la población latinoamericana para 1960, que luego bajó a 40 % en 1970, pero que comenzó a ascender nuevamente en los 80, para alcanzar un 46 % en 1990. El número absoluto de pobres, que permaneció relativamente estable hasta los años setenta, casi llegó a duplicarse (desde 113 millones) al entrar en los noventa (196 millones). Con el número de indigentes pasó algo parecido, del 26 % existente en 1960, bajaron aun 19 % en 1970, y durante los 80 remontaron aun 22 %. El número absoluto de indigentes contabilizado al iniciarse los 80 (62 millones de personas) subió drásticamente a finales de esa década (a 93 millones), lo cual quintuplicó el aumento que se había registrado entre 1960 y 1980 (de 56 millones a los señalados 62).

Cuadro N°1
Evolución y cobertura de la pobreza en A. Latina
(en porcentajes y millones de personas)

	1960	1970	1980	1986	1990
Pobreza (%)	51	40	41	43	46
(personas)	110	113	136	170	196
Indigencia (%)	26	19	19	21	22
(personas)	56	54	62	81	93

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.

Aún cuando el Banco Mundial, presenta otras cifras de la pobreza latinoamericana, precisando que a 1990 el total de pobres alcanzaba a sólo 108 millones (la diferencia radica en el método, que cuantifica a los pobres como aquellos que viven con menos de un dólar diario per cápita, en contraste con la CEPAL, que sube el monto a aproximadamente dos dólares), el mismo organismo reconoce los efectos del ajuste. "(...) Siempre habrá algunas personas pobres que resulten afectadas por las políticas de ajuste y sus efectos a corto plazo" (BM, 1993/94).

Una cuestión muy discutida respecto del panorama social latinoamericano se relaciona con la distribución del ingreso, que es el más inequitativo del mundo, lo cual no es privativo de los ochenta, sino que una constante en la región.

Cuadro N°2
Distribución de ingresos en Asia, América Latina y países desarrollados (1989-1990)

	(1)	(2)	(3)
Asia			
Hong Kong	5,4	47,0	8,70
Indonesia	8,8	41,3	4,69
Corea	5,7	45,3	7,95
Malasia	4,6	51,2	11,13
Singapur	5,1	48,9	9,59
Taiwán	8,8	37,2	4,23
Tailandia	5,6	49,8	8,89
Promedio	6,3	45,8	7,27
A. Latina			
Argentina	4,4	50,3	11,43
Brasil	2,4	62,2	26,08
Chile	4,2	60,4	14,38
México	2,9	57,7	19,90
Perú	1,9	61,0	32,11
Venezuela	3,0	54,0	18,00
Promedio	3,1	57,7	18,61

	(1)	(2)	(3)
Desarrollados			
Francia	6,3	40,8	6,48
Gran Bretaña	5,8	39,5	6,81
Italia	6,8	41,0	6,03
Alemania	6,8	38,7	5,69
Japón	8,7	37,5	4,31
EE.UU.	4,7	41,9	8,91
Promedio	6,5	39,9	6,14

(1) Porcentaje del PIB del 20 % más pobre

(2) Porcentaje del PIB del 20 % más rico

(3) Relación entre el 20 % más rico y el 20 % más pobre

Fuente: Banco Mundial, Reporte del Desarrollo Mundial (1989,90).

Como se puede apreciar, las cifras son elocuentes. A excepción de Malasia, que tiene un porcentaje cercano al mejor exponente latinoamericano en materia de distribución (Argentina), todos los países asiáticos y los desarrollados exhiben cifras de un dígito, mientras que en América Latina va desde la relación 11,43 en los ingresos entre ricos y pobres argentinos, hasta el índice de 32,11 que presenta Perú. Como promedio, la región triplica (18,61) la media de los países desarrollados (6,14) y prácticamente hace lo mismo con la de los asiáticos (7,27).

En 1984, Enrique Iglesias, entonces al frente de la CEPAL (hoy presidente del BID); señalaba ya la dicotomía entre crecimiento e inequidad en "La economía latinoamericana durante 1984: un balance preliminar" (Revista de la CEPAL N° 25, Santiago de Chile, abril de 1985). "El desarrollo de los últimos 30 años estuvo marcado por una ambivalencia fundamental. Por una parte, demostró la capacidad de la región de expandir su producción material a un ritmo bastante alto; por otra, reflejó una notoria incapacidad para distribuir en forma equitativa los frutos de ese avance material acelerado. Es esa ambivalencia del estilo de desarrollo lo que explica el contraste entre las conclusiones optimistas que pueden desprenderse de la evolución de algunos indicadores económicos convencionales y las conclusiones a veces desalentadoras que se desprenden de ciertos indicadores sociales que demuestran que persisten en la región agudos problemas de desnutrición, pobreza, analfabetismo y subocupación".

C) Pobreza Y Desarrollo Social En Los 90

A mitad de los noventa, las políticas de ajuste apuntan a diversos grados de consumación, en pos de los equilibrios macroeconómicos. Merced a los avances de la política de estabilización económica, algunos países (cuyo

paradigma es el caso de Chile) ya superaron las restricciones presupuestarias y en la presente década han aumentado su gasto social. Las tasas de crecimiento que exhibe a partir de 1985, que superan en promedio el 6 % anual, y el ahorro fiscal llevaron a que los gobiernos de la Concertación expandieran en Chile el gasto social en un 40 % en el período 1990-1994, según el Informe del Director de Presupuestos José Pablo Arellano (Diario "La Tercera", jueves 4 de mayo de 1995).

Por cierto que no todos los países latinoamericanos están en condiciones de ampliar la estructura del gasto público en tales niveles y la mayoría aún se encuentra en etapas previas del ajuste estructural, pero sí se han podido apreciar algunos avances, notables en algunos casos e insignificantes en un número en otros, y un pequeño grupo que aún retrocede.

Según el último informe "Panorama Social en América Latina" elaborado por Rolando Franco y Pascual Gerstenfeld para la CEPAL (1994), en los primeros años de esta década (1990-1992), seis países de la región lograron reducir significativamente sus índices de pobreza e indigencia: Argentina, Bolivia, Chile, México, Uruguay y Venezuela. En su mayor parte, según el estudio, los adelantos obtenidos se explican por el crecimiento del ingreso en los hogares. Los cambios en la distribución de ese ingreso, en cambio, habrían contribuido mínimamente a este logro o no lo hicieron, manteniéndose en la mayoría de los países los altos niveles de desigualdad que han prevalecido en la región.

Sin embargo, pese a lo obtenido, el balance de Franco y Gerstenfeld está lejos de ser optimista: la magnitud actual de la pobreza en América Latina indica que en la gran mayoría de los países el porcentaje de hogares afectados es todavía más alto que a fines de los años setenta, es decir antes de la crisis.

De acuerdo a una opinión generalizada, de la que participan autores de diversas corrientes, la crisis económica que afectó a América Latina desde principios de los 80 aumentó el tipo de los denominados nuevos pobres, en contraposición a los pobres estructurales, conceptos ya analizados en otra parte de este trabajo. Estos nuevos pobres son principalmente los "afectados por las políticas de ajuste y sus efectos a corto plazo" que precisaba el Banco Mundial. "Abarcan los grupos sociales que fueron licenciados a consecuencia de la crisis económica y de la política de ajuste estructural: trabajadores y empleados que fueron despedidos de las empresas públicas o privadas y del servicio público, jóvenes desocupados, pensionados y personas jubiladas prematuramente".

Esta característica, también definida como pobreza de ingresos, sería para el BM un fenómeno transitorio que

puede revertirse con medidas de corto plazo (focalización del gasto) y con el propio crecimiento económico, que restaurará el empleo productivo, elemento base en el aumento del ingreso nacional.

Según este panorama, varios países latinoamericanos, que experimentan una recuperación económica pronunciada, estarían en condiciones de superar sus niveles de pobreza (el supuesto no profundiza por ahora si la reducción de la pobreza se debe o no en gran parte al crecimiento económico, una discusión de mucha actualidad).

De todas maneras, en los informes de Desarrollo Humano que anualmente prepara el PNUD desde 1990 la región manifiesta un mejoramiento sostenido en los indicadores considerados.

El Informe de Desarrollo Humano 1995, recientemente dado a conocer por el PNUD, destaca que la zona de América Latina y El Caribe lidera al mundo no industrializado en los niveles de desarrollo humano, aunque hay grandes disparidades internas entre los países, que obtienen un promedio de 0,823 (alto desarrollo humano), frente al 0,916 de los países industrializados y el 0,570 global para aquellos en vías de desarrollo.

Costa Rica (en el lugar 28 de una lista de 174 naciones), Argentina (30), Uruguay (32) y Chile (33) son los latinoamericanos mejor situados, pero están a la zaga de las islas caribeñas Barbados (25) y Bahamas (26) en la escala mundial del IDH. Los rangos obtenidos por los otros países latinos son Venezuela (47), Panamá (48), México (53), Colombia (57) y Brasil (63) entre los de alto IDH (superior a 0,8). Luego están Ecuador (68), Cuba (72), Paraguay (87), Perú (93), República Dominicana (96). En la cola aparecen Nicaragua (109), Guatemala (112), Bolivia (113), El Salvador (115) y Honduras (116).

Cuadro N°3
Índice de Desarrollo Humano 95
América Latina

28.-	Costa Rica,	0,883
30.-	Argentina,	0,882
32.-	Uruguay,	0,881
33.-	Chile,	0,880
47.-	Venezuela,	0,859
49.-	Panamá,	0,856
53.-	México,	0,842
57.-	Colombia,	0,836
63.-	Brasil,	0,804
68.-	Ecuador,	0,784
72.-	Cuba,	0,769
87.-	Paraguay,	0,723
93.-	Perú,	0,709

- 96.- República Dominicana, 0,705
- 109.- Nicaragua, 0,611
- 112.- Guatemala, 0,591
- 113.- Bolivia, 0,588
- 115.- El Salvador, 0,579
- 116.- Honduras, 0,578

Promedio IDH: 0,755

Fuente: Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1995, PNUD

Los autores del informe precisan que los progresos de América Latina y el Caribe en el desarrollo humano son notables en los últimos dos o tres decenios. Sus habitantes tienen ahora una esperanza de vida de 68 años, se ha reducido a la mitad la tasa de mortalidad infantil y las tasas de alfabetización de adultos llegan al 68 %. El PIB real per cápita promedio es de 5,732 dólares, más que el doble de todos los países en desarrollo entre 1989 y 1993.

A modo de aclaración, cabe consignar, respecto del ingreso per cápita de las personas, que el PNUD establece una media para estandarizar los ingresos de los individuos, por lo cual se propicia un índice que nivela el costo de la vida de los diferentes países, a partir de un nivel específico. De acuerdo a tales parámetros, en el caso de Chile se aprecia que el PIB real per cápita en Chile asciende a US\$ 8.410, los cuales se luego de convertirse en los 96 mil pesos señalados por el Ministerio de Hacienda, se transforman en 2.880 dólares, cifra remitida exclusivamente al costo de la vida chileno, que no es igual al de Estados Unidos ni el de otras naciones africanas.

Cuadro N°4 **Desarrollo Humano en Sudamérica**

	Esperanza de vida	PIB real per cápita	Alfabetización de adultos	Matriculación menores de 24
Argentina	72,1	8.860	95,9	79,0
Uruguay	72,5	6.070	96,9	77,0
Chile	73,8	8.410	94,1	76,1
Brasil	66,3	5.240	81,9	70,0

Fuente: Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1995, PNUD

Sin embargo, el desarrollo humano en Latinoamérica presenta tres grandes falencias. Primero, la profunda brecha en la distribución del ingreso entre ricos y pobres. Segundo, la diferencia observada entre las zonas urbanas y las rurales. Y tercero, las desigualdades entre hombres y mujeres.

D) EL Contexto de las Políticas Sociales

El criterio básico que se aplica en las políticas sociales en América Latina a partir de los 80 es la focalización del gasto social, concepto que no es patrimonio exclusivo de este período, sino que viene de décadas anteriores, como señala la alemana Karin Stahl, quien se refiere en una parte de su artículo (ya citado) a la "Universalización versus orientación a grupos meta", donde señala las condiciones en que se desenvuelve el debate sobre las políticas sociales de corte universalista y las selectivas.

"Los que abogan por una política social universalista, que incluya a todos los sectores de la población, utilizan el argumento de la responsabilidad social que tiene el Estado de garantizar el acceso a la educación, la salud, la alimentación, vivienda y asistencia en la vejez a todos los ciudadanos. Una orientación de la política social del Estado enfocada exclusivamente en grupos-meta determinados acarrea injusticias sociales pues excluye a otros grupos contiguos; por ejemplo en el caso de una estrategia orientada a los pobres se excluiría a la clase media empobrecida (v., entre otros, CEPAL 1988, 1989, 1990d; Sojo 1990a). Las arcas públicas vacías, los costos crecientes de una universalización del sistema social existente, así como la necesidad de intervenciones de mayor alcance para luchar contra la pobreza, han convertido hoy las estrategias orientadas a grupos-meta en la tendencia predominante de política social estatal. Por una parte se recurre al argumento de política práctica de que la escasez de recursos financieros exige la concentración de los medios disponibles en los sectores más necesitados de la sociedad. Por otra, la concentración en agrupaciones específicas respondería también a la necesidad de una nueva orientación que se extienda a los sectores más pobres de la sociedad, que hasta ahora no han sido amparados por los sistemas tradicionales de seguridad social (v. Sojo 1990a, 1991b; CEPAL 1988, 1990d; Franco 1992; Isuani 1985; Rodríguez Noboa 1990). Incluso las áreas tradicionales de la política social, como son los sistemas de salud y educación públicas, de inspiración universalista, gratuitos para los menos privilegiados y, al menos de acuerdo con la ley, accesibles para todos los ciudadanos, perdieron su aspiración universalista en los años 80 debido a su decadencia progresiva. Por ejemplo, las tasas de matriculación de las escuelas primarias variaron en 1985 entre 58,2 % (Guatemala), 75,2 % (Honduras), 74,9 % (Colombia) y 81,4 % (Brasil) hasta más del 95 % alcanzado en Argentina, Barbados, Chile, Costa Rica, Jamaica, México y Panamá (Schneider 1989:40). Un enfoque de la política social más centrado en los grupos empobrecidos de la población como grupos-meta permite por lo menos considerar las desigualdades sociales existentes y lograr efectos progresivos de redistribución". Las diferencias, indicadas por Stahl, precisan los costos y beneficios de ambos

criterios, el selectivo y el universalista.

A pesar de que los programas de asistencia social estatal dirigidos específicamente a los pobres no son una novedad (existen desde los años 60 o 70 en Chile, Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, etc.), lo que sí fue nuevo y distintivo es que a contar de los 80 se generó una estrecha vinculación de las estrategias orientadas a grupos-meta con la política económica de ajustes estructurales y su supeditación funcional a esa política. En este sentido, por lo general, las estrategias político-sociales selectivas para la lucha contra la pobreza son evaluadas como una compensación social a un ajuste estructural considerado como necesario. Es más, el BM y el BID facilitan recursos adicionales para las medidas de amortiguación destinadas a aliviar la pobreza. "Según el BM, la política social del Estado debe concentrarse principalmente en programas de asistencia social o amortiguación dirigidos a los pobres, mientras que el sistema estatal de seguridad social, así como el sistema educativo y el de salud pública, podrían ser privatizados en gran medida. En los años 80 y principios de los 90 se implantaron una serie de programas de asistencia social y fondos sociales en América Latina", agrega Karin Stahl en su análisis.

1. Un ejemplo: los fondos de inversión social

Los Fondos de Inversión Social (FIS) "constituyen la parte esencial de la estrategia político-social orientada a los pobres, recomendada por BM como compensación a los costos sociales de la política de ajuste estructural en Latinoamérica", señala Stahl, quien agrega que "con pocas excepciones (Bolivia a partir de 1992, Chile, Costa Rica, Venezuela)" los programas de los Fondos se habrían aplicado como medidas de corto plazo y proyectos sociales de emergencia. Se financian externamente, con aportes del BM, gobiernos extranjeros y organizaciones privadas de asistencia social, y en parte con una pequeña proporción de recursos nacionales estatales. Los FIS patrocinan además instituciones sociales públicas y descentralizadas que funcionan en las comunidades o municipios, así como tienden a fortalecer la capacidad de autoayuda de los grupos empobrecidos de la población y, más allá de eso, favorecen la descentralización de la política social.

Pero habrían algunas debilidades, que Stahl trata de identificar; por ejemplo, en los procedimientos de solicitud, para los cuales los grupos más pobres tienen escasa o nula experiencia en la presentación de proyectos y los recursos benefician más bien a las ONGs como organizaciones sociales mediadoras. Asimismo, el financiamiento a través de plazos determinados generaría el problema de la continuidad en el tiempo, que va contra las metas de largo plazo para la erradicación de la pobreza estructural.

2. Privatización y subsidiarismo

Paralelamente al establecimiento de FIS, en el debate sobre las políticas sociales en América Latina tendrían cada vez mayor importancia las estrategias subsidiarias y los conceptos de privatización.

En general, las políticas de esta inspiración respondieron inicialmente a las exigencias del ajuste estructural y la economía neoliberal, junto con el recorte de gastos públicos, lo que implicó un repliegue del Estado en la economía y la sociedad, para posibilitar a los individuos el desempeño de un papel social prioritario en la superación de situaciones problemáticas y en el aseguramiento de sus propias existencias. "En virtud de lo cual la acción soberana y estatal es siempre accesoria (subsidiaria) y sólo aparece cuando los medios de acción del individuo dejan de ser suficientes. Lo que ocurre, si ocurre, depende en primer lugar de las iniciativas y necesidades de los individuos, así como de las organizaciones no gubernamentales que ellos apoyan, con lo cual el mercado determina la aceptación de las actividades y las posibilidades de servicios. El Estado interviene únicamente en aquellos casos en que los reguladores del mercado están seriamente perturbados" (las palabras pertenecen a D. Jarré, citado por su compatriota Karin Stahl, quien agrega que además de las influencias neoliberales en la reducción del papel estatal y la revalorización de las ONGs también se pueden encontrar raíces ideológicas en igual medida que en el principio de subsidiarismo de la doctrina social de la Iglesia.

De acuerdo a los principios orientadores de esta estrategia de desarrollo se propician:

a) La privatización de los servicios sociales. En conformidad con su política económica de privatización, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos estaría siguiendo una política explícita de privatización de los servicios sociales.

Stahl menciona a Chile como un ejemplo de política avanzada en este sentido, considerando los privatizados sistema de pensiones (Administradoras de Fondos de Pensiones) y el seguro de enfermedad (Institutos de Salud Previsional), conformados por una mezcla de administración privada y política estatal impositiva, que ha servido de modelo en otros países, como Argentina.

El seguro privado de pensiones maneja, capitaliza e invierte los fondos de sus afiliados y, por lo menos en Chile, se han institucionalizado como instancias de alta rentabilidad, no sólo para los dueños de los fondos, sino también para el país. Sin embargo, se cuestiona, entre otras cosas, que no incluye a los sectores informales, a los desempleados y los grupos marginales, que permanecen

excluidos del sistema de seguro de vejez y de enfermedad. Ello implicaría un aumento de las desigualdades sociales en detrimento de los menos favorecidos.

b) La revalorización del subsidiarismo y la "osiclización" de los servicios. En sus esfuerzos por construir la llamada "sociedad civil", los grupos de autoayuda y ONGs han puesto sobre el tapete ciertas demandas de retroceso del Estado en los asuntos de la colectividad, tras un debilitamiento del autoritario tutelaje estatal y una auto-organización social creciente. Tales demandas se relacionan con el debate sobre la participación política, la democracia directa, la autodeterminación y una mayor autonomía de la sociedad civil frente al mercado y el Estado.

Referido a la política social, el subsidiarismo se expresa por un aporte de la responsabilidad social del Estado frente a los miembros de la sociedad, y el derecho del individuo a la protección social a través de instancias superiores, cuando no está en condiciones de asegurar su propia existencia a partir de su iniciativa personal. Por otra parte, rechaza las intervenciones excesivas del Estado "desde arriba", en los casos que la sociedad y los individuos están capacitados para solucionar sus asuntos por sí mismos.

Las ONGs consideran que en este punto subyace su misión: presentarse como un apoyo a las formas aún inexistentes de ayuda solidaria o de nuevas formas de autoayuda a organizar, asistiéndolas como planificadoras, coordinadoras y mediadoras. Actualmente les corresponde un papel importante en la percepción de las tareas sociales. Además, con su trabajo político-social para combatir la pobreza las ONGs, grupos de autoyuda y organizaciones de base han tenido hasta ahora una actuación ampliamente complementaria de la política social del Estado. El traspaso de las iniciativas desde el Estado hacia las Organizaciones No Gubernamentales se ha hecho en los últimos años en gran medida por intermedio de los fondos de inversión social.

3. La descentralización del sistema de seguridad social

En el curso de las reformas administrativas del Estado y del debate sobre la democratización en los años 80, también los conceptos de descentralización encontraron una mayor presencia en el debate sobre la política social en América Latina. La funcionalidad de tales ideas se estimuló asimismo en el marco de los programas de ajuste estructural del Banco Mundial, pero igualmente encontró apoyo en las ONGs y otros grupos sociales en virtud de su aproximación a las bases.

La descentralización se vincula con la

desconcentración de la burocracia estatal, la desregulación y desmonopolización de las funciones y servicios estatales, la delegación de poder a unidades inferiores y, por último, la democratización de la toma de decisiones. Significa simultáneamente una gran diversidad de ofertas de servicios sociales. Objetivos principales de la descentralización en el área social son el logro de una mayor eficacia y eficiencia de los servicios sociales, así como una mayor orientación a las necesidades, mediante una participación más amplia de las comunidades y de la población en general.

En muchos países latinoamericanos existen ya experimentos de una política social descentralizada, según apunta Karin Stahl, con resultados diversos. Uno de los problemas consiste en concretar una política de descentralización sin asegurar los recursos de los municipios y sin una compensación financiera entre las regiones ricas y pobres, situación que puede agravar las desigualdades regionales, sobre todo en los municipios más pobres.

A pesar de las diversas consecuencias negativas, la política de descentralización de los servicios sociales del Estado implica oportunidades de fortalecimiento de los municipios y de su población mediante la articulación de sus intereses sociales, y con ello de una política que favorezca más a las bases. La descentralización ofrecería una posibilidad de planificación integradora y social del desarrollo que, vinculada a los problemas sociales y económicos de los habitantes, integre la política social en un concepto de desarrollo socioeconómico y regional de alcances más amplios. No obstante, la realización de una descentralización política de este estilo exigiría una mayor autonomía tanto política como financiera de los municipios, así como también la eliminación de las estructuras clientelistas en las zonas rurales.

4. Neoliberalismo y neoestructuralismo

Las políticas económicas neoliberales, ampliamente difundidas en América Latina durante las etapas de ajuste -y aún después de éste hay una cierta continuidad-, precisaron para la región políticas sociales caracterizadas básicamente por las restricciones del gasto social y la necesidad de optimizar recursos a través de una focalización hacia los segmentos más pobres de la sociedad, víctimas inevitables de los programas de estabilización.

Para el Banco Mundial, mientras se esperan los beneficios de la estabilidad económica y el crecimiento sostenido, se recomienda un gasto focalizado para combatir la pobreza crítica. El efecto político-económico desestabilizador de la marginación social ha llevado al BM y a los bancos regionales a otorgar una mayor relevancia a la problemática social en el marco del ajuste estructural.

"Para la consolidación democrática y la estabilidad política es indispensable establecer las condiciones que profundizan y acrecientan la solidaridad y el equilibrio social (...) Sólo en un clima de estabilidad social y política será posible atraer inversiones orientadas a largo plazo". (BID/PNUD, 1993).

En tanto, la escuela neoestructuralista de la CEPAL aboga en Latinoamérica por reformas sociales estructurales que se espera produzcan oportunidades de educación y ocupaciones productivas para los desfavorecidos, y que sobre todo estén orientadas a la eliminación de la pobreza estructural a largo plazo (CEPAL, 1990, 1992). El proyecto presupone un rol del Estado más activo, tanto en el área económica como la social, en una propuesta que se ha denominado Transformación Productiva con Equidad, o como lo propone el economista chileno Osvaldo Sunkel bajo el lema de "desarrollo desde dentro" ("El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina", México, 1991). Aquí se pretenden armonizar los cambios estructurales internos que necesita el aparato productivo latinoamericano con la equidad social.

El propio Sunkel señala las eventuales divergencias entre neoliberalismo y neoestructuralismo al momento de enfrentar la pobreza. El primero, como se ha dicho, asume la focalización del gasto social en la población pobre y busca aumentar la eficiencia administrativa, a la vez que trata de superar las desigualdades con el rebase del crecimiento (concepto que en Chile se define como "chorreo"). El segundo, por su parte, acepta el criterio focalizador y una mayor eficiencia del gasto social para asistencia, pero sobre todo para adquirir capacidades tecnológicas, organización, acceso a mercados y al sistema financiero para integrarse al proceso productivo. También busca la equidad, mediante la implantación de políticas tributarias, salariales, de empleo, educacionales, de seguridad social, etc., destinadas a promover una igualdad de oportunidades.

5. Tres formas de enfrentar la pobreza

El politólogo mexicano Fabián Reppetto, quien participa en Flacso-México, precisa en su estudio "Política social entre la democracia y el desarrollo" (1994) que ante los cambios políticos y económicos de América Latina, "las acciones adelantadas por México, Argentina y Chile para enfrentar la pobreza crítica, entendida como cuestión clave de la actual y futura agenda, cobran gran relieve en el marco de un análisis comparativo, más allá de ser catalogados por lo general como ejemplos de ajuste estructural, respecto a la problemática de la marginación y la falta de recursos, sobresalen las diferencias". Explica Reppetto que lo anterior se ve reflejado en los tipos de políticas de combate contra la pobreza y se relaciona con el tipo de Estado en conformación y sus nexos

con el desarrollo económico y la consolidación democrática.

El autor señala que merced al agotamiento de un modelo de desarrollo, también se llegó al final de una forma de constitución y ejercicio de la autoridad estatal. En estos tres países hubo algún ciclo de destrucción del Estado en cuanto tal: "En Chile, sucedió entre 1971 y 1974. Para el caso argentino, en el extenso ciclo 1975-1989. En México, se trató del período 1982-1988".

Luego de estas etapas, en el marco de los cambios que experimentaba la economía mundial, los países señalados emprendieron la búsqueda de un ajuste estabilizador de sus economías. Hubo reformas y reconstrucción del Estado, cambios en la gestión económica y democratización política. "La tensión entre unos y otros procesos se refleja con claridad en las políticas sociales frente a la pobreza que cada país está llevando adelante".

Comparando los gobiernos de Carlos Salinas, Carlos Saúl Menem y Patricio Aylwin, Repetto identifica tres aspectos centrales que diferencian las políticas sociales asumidas en cada caso. Estos tres puntos son: a) la posición tomada por los decisores ante las principales demandas societales; b) el modo y los tiempos para encarar las reformas en lo económico y lo social; y c) la aceptación o no de la problemática de la pobreza crítica como un tema de agenda de gobierno. Todas estas características desembocarían en implementaciones de diversa índole, donde la política social en Chile sería una política de Estado, en Argentina se trataría de una política de gobierno y en México de una política de elite gobernante.

"Cuando es el Estado el que asume, en tanto autoridad pública con un grado importante de autonomía, la problemática de la pobreza, la continuidad y los consensos en torno a la misma generan mayores probabilidades de éxito. En cambio, cuando las políticas dedicadas a enfrentar la pobreza sólo son asumidas por el gobierno de turno, las prácticas clientelísticas de éste se enlazan con la tentación de una nueva administración a dejar de lado lo realizado por la anterior. Un caso especial lo representa México, donde, aún con la leve apertura democrática que se está llevando a cabo en esta época, no terminan de quedar claros los límites entre el aparato estatal, el elenco gubernamental y los sectores claves del partido oficial. Es así como la actual política social llevada adelante se coloca en la zona gris de la continuidad en el tiempo, por ser asumida estatalmente, y el uso neo-clientelar, en la medida que es gestionada desde un sector gobernante que de alguna manera ha buscado romper con cierta lógica de funcionamiento del Partido Revolucionario Institucional".

a) Política de elite gobernante. El Programa Nacional

de Solidaridad (Pronasol) implementado por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se propuso implementar una modalidad que dejase de lado -en el proceso de asignación de recursos- a la burocracia tradicional, así como también a las corporaciones de trabajadores y campesinos, elementos propios de un modelo global que los nuevos sectores dirigentes se proponían cambiar. Los mecanismos empleados difirieron de las antiguas prácticas partidarias en la materia. El programa, que dependió primero directamente de la Presidencia y luego de la Secretaría de Desarrollo Social, comenzó un proceso transformador de las políticas sociales, cuando ya se había avanzado considerablemente en las reformas económicas.

A este respecto, el politólogo Fabián Repetto cita a Mariano Palacios Alcocer ("El combate a la pobreza a finales del siglo XX: México y el Pronasol", 1993): "Tomando en cuenta que aunque la pobreza se manifiesta a todo lo largo del territorio nacional y tiende a concentrarse en áreas y grupos poblacionales delimitados, el Programa da respuesta social a este problema expresando tres propósitos fundamentales: solidaridad para el bienestar social; solidaridad para la producción; y solidaridad para el desarrollo regional, articulándolos bajo cuatro principios rectores: a) respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades; b) plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa; c) corresponsabilidad; y d) transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos".

La forma de organización de la sociedad se promovió a través de los llamados "Comités de Solidaridad", que pueden generar una modalidad de participación más efectiva y democrática.

El peligro está en que se trata de una política instrumentada y fomentada por el grupo salinista, por el hecho de que los nuevos Comités también sirvan para generar una nueva camada de cuadros intermedios del partido oficial, lo que les haría perder a estas instancias su potencial democratizador. Otras críticas al Pronasol pasan por su encarnación en una forma de acción social donde el rumbo y la focalización estuvieron marcadas por las urgencias coyunturales, a la vez que el flujo de recursos no habría tenido la claridad que sus defensores publicitaron. Los recientes sucesos de Chiapas, cuestionan además la promovida idea de la eficiente asignación de recursos como forma de obviar la tradicional intermediación burocrática.

b) Política de gobierno. Para la situación argentina, Carlos Saúl Menem asumió en el marco de un proceso hiperinflacionario, que demandaba una estabilidad por sobre la búsqueda inmediata de la solución a los problemas de carencias básicas. Luego de plantear el programa del Bono

Nacional de Emergencia, iniciativa que se pretendía aplicar durante los seis primeros meses, con aportes voluntarios de sectores empresariales y terminó bruscamente por un escándalo relativo a la distribución de los bonos, el gobierno menemista dejó de lado hasta 1992 los proyectos de alcance nacional. Fue en ese año que el Ministerio de Acción Social implementó el Programa Federal de Solidaridad (Prosol), que tuvo una dificultosa aplicación, según explica Repetto, quien cita como ejemplo la escasez de recursos para las provincias más carenciadas (lo que habría devenido en sucesos tales como los desórdenes de la provincia de Santiago del Estero en 1993). También se intentó superar la pobreza crítica en el Gran Buenos Aires, a través de la puesta en marcha del Programa Alimentario Integral y Solidario desde 1990. Pero éste fracasó, dando paso a un Plan de Justicia Social, que contó con una fuerte inyección de recursos económicos y con una dirección y monitoreo directo desde el poder ejecutivo provincial. Fabián Repetto opina en este caso que el plan reproduciría pautas clientelares de asignación de recursos y, en directa relación con ello, el logro de éxitos de índole político-electoral.

c) Política de Estado. En Chile, Patricio Aylwin llegó al gobierno con una responsabilidad histórica: mantener las grandes líneas macroeconómicas y el crecimiento y resolver la "deuda social" que dejó Pinochet. Se buscaba, en última instancia, dotar de legitimidad al naciente ordenamiento democrático. El gobierno de la Concertación colocó el tema de la pobreza entre los principales de su agenda política, enfrentándola como política de Estado. Esto habría quedado, como dice Repetto, de manifiesto en la decisión de mantener mucho de lo ya puesto en marcha.

"El gobierno democrático diseñó su política social a partir de definir cuatro principios orientadores que debían marcar una ruptura con la estrategia de desarrollo social del período precedente: equidad, solidaridad, integralidad y participación social", cita Repetto a Pilar Vergara ("Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático", Flacso, serie Estudios Sociales, Chile, 1993).

Además de creado el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), "una vía novedosa de flexibilidad y rapidez de gestión", un elemento diferenciador de la experiencia chilena respecto de las dos anteriores, ha sido la articulación de una clase política dispuesta a consensuar acciones y la voluntad de un sector empresarial dinámico y con perspectivas de mediano y largo plazo. Tal relación se reflejó en dos de los ejes de la política social de la democracia, como lo fueron la reforma impositiva y los cambios en la legislación laboral.

E) ¿Qué se entiende por Pobreza en Chile?

Acerca de la pobreza, todos los sectores del país tienen su visión particular. Sin embargo, parece existir un consenso en que se trata de un problema que amenaza la paz y la estabilidad, y que debe elaborarse una estrategia que permita superarla en el mediano plazo por el bien de la nación. Pero, en cuanto a cómo definirla, medirla y abordarla, los criterios son múltiples.

1. Postura gubernamental

Los gobiernos concertacionistas de Aylwin y Frei han caracterizado a la pobreza como un obstáculo para el desarrollo, que impide que los esfuerzos orientados al crecimiento tengan sustentabilidad económica, social y política.

Es por ello que sus estrategias para superar este flagelo han puesto énfasis en vincularla con un imperativo de tipo social, que permita crear las condiciones necesarias para sostener el crecimiento y el desarrollo nacional en el mediano y largo plazo.

"Superar la pobreza es condición necesaria para salir del subdesarrollo; es decir, para permitir elevadas tasas de crecimiento económico por períodos prolongados de tiempo, y para garantizar la estabilidad democrática y el perfeccionamiento de sus instituciones"³

Una definición representativa de la postura gubernamental y funcional a una estrategia para su superación es aquella que entrega el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis). Este organismo define la pobreza como "la imposibilidad, o extrema dificultad, que encuentran los individuos para satisfacer sus necesidades por sí mismos, por medio de su esfuerzo, de su organización y del despliegue de sus capacidades".

Pero, a diferencia de otras definiciones, incorpora otra característica: la dificultad de acceso a redes de apoyo que tengan efectos relevantes en términos de permitir la ruptura de formas de dependencia. "Esto, porque las redes sociales de apoyo tradicionales accesibles para los pobres se orientan más bien al alivio precario-asistencial de la pobreza, y no a su superación. Dado lo anterior, la pobreza también se caracteriza comúnmente por la extrema dependencia de redes de apoyo que no favorecen la autonomía de las personas".

Continuando con su definición, el Fosis plantea que la pobreza también tiene que ver con las posibilidades y

³ Documento Fosis. "Superación de la pobreza: El desafío de invertir con la gente". Nº1, marzo 1993.

limitaciones locales, sean éstas geográficas, de recursos productivos, de dotación de servicios u otras. "Ser pobre en Santiago no es lo mismo que serlo en una localidad aislada del extremo sur del país; del mismo modo, en la misma ciudad de Santiago, no es lo mismo ser pobre en la comuna de Las Condes que en La Pintana. Es por ello que no resulta suficiente actuar sobre las limitaciones y carencias de los individuos. Muchas veces comunidades enteras se ven afectadas por la falta de recursos de salud, educación, transporte, comunicaciones, etc., que dificultan su desarrollo y el acceso a los mercados"⁴.

Con respecto a la estrategia que se debe desarrollar en torno a la materia, las autoridades concertacionistas han elaborado un listado de acciones prioritarias. Entre ellas, aprovechar el recurso productivo de los pobres, es decir, el trabajo; implantar una política económica basada en la equidad; crear oportunidades; fomentar la actuación de los Fondos; incrementar la participación de la gente; descentralizar el país; promover la incorporación del sector privado y redefinir el papel del Estado⁵.

Pero, a juicio de este sector, es necesario que la superación de la pobreza se enfoque más allá del alivio de sus síntomas. En esta tarea, la inversión y la participación de la gente son de importancia vital, así como también la del Estado, el cual debe comprometerse creando oportunidades para la integración de los pobres al proceso de desarrollo, mejorando la eficiencia y eficacia de su accionar.

1.1 Pobreza dura

Este es un concepto que involucra un esfuerzo por contemplar las distintas características que posee la pobreza, tanto individuales como grupales, con el fin de abordarla con criterios más adecuados para su superación.

Cuando el Presidente Eduardo Frei asumió su mandato, el concepto de pobreza dura aún no era muy utilizado. Actualmente, éste ha adquirido una importancia singular en las políticas del Gobierno. Y es que, a juicio del titular de Mideplan, Luis Maira, se trata de un tema que ha ido apareciendo a medida que el Gobierno ha profundizado su trabajo en ésta área. "En los últimos meses hemos debido asumir que en el país existe otro tipo de pobreza, que tiene otra cara y que genera problemas aún más graves que la pobreza, en su concepción tradicional" (La Época, 22 de enero 1995).

⁴ Documento Fosis. Op.cit. pág. 10.

⁵ Materia tratada en extenso en el capítulo III de este documento.

La pobreza dura se entiende como las carencias situadas en zonas de alta concentración de población, con un elevado potencial de conflictividad. Aglutina a aquellos sectores sociales que se demuestran insensibles al crecimiento económico del país y que por motivos de droga, constitución familiar y otros factores, se resisten a incorporarse a la sociedad, constituyendo espacios de "extraterritorialidad".

Según Maira, se trata de un problema que afecta a la comunidad mundial y que une a la insatisfacción de necesidades básicas, cuadros de desintegración. Esta última sería provocada -según el propio ministro- por cuatro factores básicos: la delincuencia o inseguridad ciudadana, la violencia intrafamiliar, el alcoholismo y las drogas.

2. Postura de la derecha

El pensamiento de la derecha en torno a la pobreza se expresa cabalmente por lo expuesto en los documentos de la Fundación Libertad y Desarrollo. Para este organismo, las políticas de superación de la pobreza deben ir de la mano con políticas de desarrollo social específicas que consideren las principales características y restricciones que los pobres enfrentan actualmente.

La estrategia para superar la pobreza, en tanto, debe poseer como factor principal el crecimiento económico. Asimismo, una redistribución de los recursos, instancia que implicaría descentralizar y focalizar los recursos hacia los sectores más pobres.

Para llevar a cabo esta estrategia, Libertad y Desarrollo indica que se debe considerar los dos tipos de pobreza que existen: la pobreza de ingresos y la pobreza estructural. Ambas, conceptualizaciones compartidas con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁶.

2.1 Pobreza de ingresos

En este tipo de pobreza se encuentran aquellos individuos que no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas mínimas, principalmente porque no obtienen un ingreso que les permita satisfacerlas. A juicio de Libertad y Desarrollo, estas personas, por lo general, poseen un nivel mínimo aceptable de educación y logran insertarse en el mercado del trabajo, aún cuando puedan faltarles oportunidades de capacitación o especialización.

La posibilidad de superar esta situación de pobreza relativa o de "pobreza de ingresos", estaría directamente

⁶ Ver documento: "Reforma social y pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo". BID y PNUD. 1993. págs. 24 y 25.

relacionada con que el país logre un crecimiento económico sostenido. Ello lograría proporcionar mayores y mejores oportunidades de empleo y generaría un aumento de sus ingresos reales.

Como política social para esos grupos, lo más lejano a lo indicado -según este organismo- sería tratar de que "accedan a programas sociales masivos, de mala calidad, que tratan de cubrir a todos con lo mismo".

2.2 Pobreza estructural

Aquí se contempla a todas aquellas personas que además de no poder cubrir sus necesidades básicas mínimas por falta de ingresos, poseen incapacidad personal para lograrlo, por secuelas que provienen desde su infancia, como la desnutrición infantil y la carencia de educación.

Según la entidad, las necesidades de estas personas, que constituyen el grupo de "pobres estructurales" o personas en "extrema pobreza", son distintas de las de aquellas afectadas sólo por pobreza relativa o de ingresos, ya que no pueden o no saben cómo insertarse en el mercado del trabajo y con ello se les hace difícil la incorporación al proceso de desarrollo del país.

Es por ello que, a juicio de Libertad y Desarrollo, estos individuos son los que deben acceder prioritariamente a la acción social del Estado, el cual debe mantener una red social básica que le permita proteger sus recursos humanos, en el momento adecuado y con los elementos indispensables. Y es que, según argumentan, si no existe esa red social, especialmente en los períodos de crisis, se corre el riesgo de deteriorar los recursos humanos, situación que puede traducirse en un aumento de la mortalidad y la desnutrición infantil o la deserción escolar, entre otros.

Sin embargo, esta postura es énfática en señalar que si bien es responsabilidad del Estado poseer esta red social, la administración de los programas debe estar en manos de privados.

Asimismo, Libertad y Desarrollo establece una diferencia fundamental dentro de los individuos afectados por la pobreza de tipo estructural, introduciendo una variable nueva: el interés por superar la situación que los afecta. Una instancia que jugaría un rol importante a la hora de definir las políticas sociales.

Según este organismo, las personas interesadas en superarse pero que por falta de posibilidades no han podido lograrlo, procuran que sus hijos sí puedan hacerlo. En este sentido, internalizan la importancia de los programas de control salud materno-infantil, la alimentación, las vacunas, el control de la desnutrición y se preocupan

dentro de sus medios, por acceder a una buena educación para sus hijos, inculcándoles valores positivos, como cumplir los compromisos escolares, buenos hábitos y valores morales. Por otro lado, las personas que se ven igualmente afectadas por este tipo de pobreza, pero que no están interesadas en salir de su situación, presentan una conducta indiferente y tampoco procuran que sus hijos lo logren.

Por último, Libertad y Desarrollo indica que las soluciones orientadas a la superación de la pobreza no deben revestirse de carácter masivo. Diferencias como el interés de la gente deben ser consideradas, pues de no hacerlo se corre el riesgo de nivelar hacia abajo y desincentivar a los que quieren superarse. Así, en el primer tipo de pobreza estructural, será muy importante otorgar incentivos a las personas para superarse, fomentando la responsabilidad individual y la capacidad de decidir o de optar por lo que ellos consideran mejor. Y en el caso de personas pobres que no pueden o no quieren superarse, aplicar políticas de corte más bien asistencial con el objeto de suplir o paliar necesidades inminentes, procurando que los hijos de estas personas no vuelvan a caer en la misma situación.

F) La Medición de la Pobreza en Chile

Para establecer un mecanismo que asegure la representatividad del fenómeno de la pobreza, es preciso contar con un concepto que abarque un conjunto amplio de carencias y necesidades básicas a partir del cual puedan definirse normas mínimas de satisfactores de dichas carencias. Estas normas en lo ideal, no deberían sólo comprender aspectos pecuniarios (cuantitativos), sino también aspectos no pecuniarios, cualitativos y de calidad de vida.

Sin embargo, en la práctica se puede observar un radical sesgo hacia los satisfactores económicos y cuantitativos. Este hecho puede entenderse a la luz de una jerarquía implícita de necesidades que prioriza la subsistencia y sus correspondientes satisfactores, en un contexto de riesgo "biomédico" para personas y hogares, lo que necesariamente pasa por una dimensión de recursos.

Naturalmente, la facilidad relativa que tienen los indicadores económicos y cuantitativos para incorporarse al análisis empírico de la pobreza y a las estrategias de superación de ésta, ha incidido decisivamente en su mayor aceptación.

1. Metodologías utilizadas

En el país, las tres metodologías comúnmente utilizadas para medir e identificar la pobreza son: la Línea de la Pobreza (LP), las necesidades Básicas

Insatisfechas (NBI) y el Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIMP). Estos métodos han permitido, entre otras cosas, la creación del Mapa de la Extrema Pobreza de 1970 y sus actualizaciones en 1982, 1985, 1987 y 1994, y la conformación de la encuesta de Caracterización Socio-Económica Nacional (Casen), cuyos resultados permiten conocer las principales características socio-económicas de la población y cómo éstas varían en los diversos estratos de ingresos.

La Línea de la Pobreza (LP) se establece definiendo un ingreso mínimo requerido por los hogares para satisfacer sus necesidades básicas, expresadas en consumo. Este ingreso sirve de base para comparar lo que se recibe en cada hogar.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) seleccionan indicadores de niveles y calidad de stocks de recursos adquiridos en el pasado (vivienda, salud, agua potable y alcantarillado, bienes durables, etc.) para medir el grado de satisfacción de las necesidades expresadas en consumo, definiendo un nivel mínimo bajo el cual un hogar está en situación de carencia o pobreza particular.

El Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIMP) utiliza conjuntamente los dos primeros, determinando una situación de carencia cuando al menos una necesidad básica se encuentra insatisfecha y se genera un cruce que clasifica los hogares en pobreza crónica, pobreza reciente, carencia inercial o integración social.

Si se está en presencia de una condición socioeconómica estable en los hogares, estos tres métodos deberían coincidir en el largo plazo para diagnosticar la pobreza, por la transformación de ingresos en stocks (mejoras) o viceversa (deterioros) que se produce en cada hogar.

2. Ventajas y desventajas de éstas metodologías

La idoneidad de cada metodología se encuentra en directa relación con los fines que se pretende conseguir. Es por ello que se requiere de una cuidadosa evaluación de las ventajas y desventajas que cada una encierra y su viabilidad en el corto, mediano y largo plazo.

Las NBI son una medida adecuada para los fines de largo plazo, pues su elaboración requiere de un volumen de información elevado. Éstas permiten determinar y jerarquizar áreas geográficas según niveles de vida, tipo de incidencia de la pobreza y perfil de los grupos pobres. Esta información puede orientar de mejor modo las políticas de inversión social (salud, educación, vivienda, infraestructura, etc), tanto en magnitudes como prioridades. Esta metodología ha sido utilizada para construir los Mapas de Extrema Pobreza de 1970, 1982 y

1994, gracias a la información generada por los Censos Nacionales del período 1970-1992.

El MIMP -recientemente propuesto por la CEPAL y ONU como un modo de aprovechar las ventajas particulares de la LP y NBI- es un enfoque que permite diferenciar más finamente los grupos afectados por la pobreza, identificando particularmente los focos de pobreza crónica, marginalidad y desintegración social. A su vez, el MIMP permite evaluar con mayor rigor el avance y coherencia de las políticas públicas sectoriales y globales sobre la población afectada, en el corto y largo plazo. No obstante, los volúmenes de información asociados a éste método lo hacen prohibitivo, salvo para los análisis locales particulares.

Por último, la LP se presenta como el método más ventajoso en el corto plazo y por ende, uno de los más utilizados. Esto debido a que es una medida coyuntural muy sensible, que permite seguir la situación de los hogares con ingresos insuficientes y definir políticas salariales, de empleo y generación de ingresos, en lo fundamental. Adicionalmente, la LP permite obtener una medida del grado de focalización y efectividad de la red social de transferencias y subsidios que está operando. Es por ello que no debe causar extrañeza que sea el método más utilizado en Chile para definir pobreza, correspondiendo a los análisis que han desarrollado para Chile CEPAL y Mideplan, entre otros, a partir de la información que ha entregado la encuesta Casen en 1987, 1990 y 1992.

La aplicación de la metodología de la LP en el caso chileno ha involucrado cinco pasos. El primero, consiste en la definición de las necesidades básicas, privilegiando las necesidades de subsistencia y económicas en general. El segundo, en la definición de una canasta de satisfactores mínima para cada hogar. Esta última se ha asociado a una canasta alimentaria que satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos en base al consumo real de la población del país.

En la tercera etapa se procede a calcular el costo de la canasta para constituir la LP. Esto se ha hecho utilizando la LP ponderada por un factor que representa la participación del gasto alimentario en el consumo total, para el primer estrato de hogares que satisfagan sus requerimientos nutricionales. En este cálculo se consideran los precios representativos del país y un índice de precios asociado para reajustar el valor de la canasta ante la inflación.

En cuarto lugar, se compara la LP con el ingreso del hogar recogido por la encuesta representativa de todo el país. Y en quinto y último, se clasifica los hogares, y las personas que lo componen, como pobres, cuando su ingreso es menor que la LP y, como indigentes, cuando su ingreso

es menor que la Línea de la Indigencia (LI): donde la relación de la LP a LI es aproximadamente de 2:1.

La derecha ha sido particularmente crítica con ésta metodología, señalando que adolece de los inconvenientes derivados de la utilización de encuestas⁷. Según la Fundación Libertad y Desarrollo, la subdeclaración de ingresos y la temporalidad que encierra este método son algunos factores que atentan contra su validez.

Pero, el factor que presenta la mayor desaprobación por parte de este sector es la canasta básica de alimentos⁸. A juicio de la derecha, ésta posee tres aspectos objetables. En primer lugar, ignorar que los requerimientos nutricionales varían según múltiples factores como la edad, talla, peso, actividad física y localización geográfica. En segundo, obligar a imputar consumos de bienes por parte de los hogares más pobres que puede que no formen parte de su dieta habitual, o bien sean sustituidos por otros, dado su alto precio relativo. Y por último, no considerar las transferencias que reciben los pobres en forma de alimentos (leche y otros productos a lactantes y preescolares, alimentación en jardines infantiles, escuelas o en sus trabajos), lo que les permitiría derivar ingresos hacia la satisfacción de otras necesidades.

G) Diagnóstico de la Pobreza en Chile

En agosto de este año, el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) dió a conocer públicamente las últimas estadísticas referidas a la pobreza en Chile. Y tal como en fechas anteriores, la información provino de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen).

Esta última encuesta definió el valor de la LP en \$ 30.100 para las zonas urbanas y en \$20.295 para las zonas rurales. En tanto, la LI fue de \$ 15.050 p/p para las áreas urbanas y de \$ 11.597 p/p para las rurales.

Así, según estos criterios, en el período 1992-1994 la reducción alcanzada en el número total de pobres fue de un 4,6%, pasándose de 4.348.995 (32,7 %) en 1992, a 3.916.474 (28,5 %) en 1994. En relación al número de indigentes, la disminución observada en este lapso fue de

⁷ Para mayor información, consultar "Las tareas de Hoy: Políticas económicas y sociales para una sociedad libre". Nuevos desafíos para superar la pobreza. Patricia Matte. pág. 129 a 131. Libertad y Desarrollo.

⁸ Para mayor información, consultar "La ficción de los cinco millones de pobres", pág. 5 y 6. Fundación Libertad y Desarrollo.

un 0,9%, pasándose de 1.178.208 en 1992 a 1.104.316 en la actualidad.

La categoría de pobres no indigentes también registró variaciones significativas: de 3.170.787 (26,9%) a 2.812.158 (20,5 %). Asimismo, el número total de no pobres aumentó, pasando de 8.936.469 (67,3%) en 1992, a 9.817.183 (71,5 %) en 1994.

Cuadro N°5
Niveles de Pobreza en porcentaje, período 1987-1994

TOTAL POBRES				POBRES INDIGENTES			
1987	1990	1992	1994	1987	1990	1992	1994
44,6	40,1	32,8	28,5	16,8	13,8	8,9	8,0

Fuente: Casen 1987, 1990, 1992 y 1994.

Cuadro N°6
Evolución por sectores de población, 1992-1994

1992			
Pobres	Indigentes	Pobres no indigentes	Total no pobres
4.348.995 (32,7)	1.178.208 (8,9)	3.170.787 (23,9)	8.936.469 (67,3)
1994			
Pobres	Indigentes	Pobres no indigentes	Total no pobres
3.916.474 (28,5)	1.104.316 (8,0)	2.812.158 (20,5)	9.817.183 (71,5)
REDUCCIÓN		AUMENTO	
Pobres	Indigentes	Pobres no indigentes	Total no pobres
432.521 (4,3)	73.892 (0,9)	358.629 (3,4)	880.774 (4,2)

Fuente: Casen 1992, 1994.

1. Casen 94

La Casen 94^o es la quinta encuesta de este tipo que se realiza en nuestro país. Su importancia es indiscutida, ya que es el principal instrumento utilizado en Chile para cuantificar los niveles de pobreza en el país. Sin embargo, para el titular de Mideplan, Luis Maira, esta última posee un valor particular para el actual gobierno, pues será el "piso científico" que se utilizará para realizar los programas sociales orientados a obtener una evolución positiva en la superación de la pobreza.

La Casen 94 también permite comparar las cifras de pobreza de ambos gobiernos de la Concertación. Un hecho que no ha pasado inadvertido para el ministro Maira, quien -sin desmerecer el trabajo del anterior gobierno- ha señalado que la lucha contra la pobreza en el período 1992-1994 ha sido más difícil, debido a que se ha concentrado en el "núcleo duro" de la pobreza, "espacio donde se hace evidente que no basta con el puro crecimiento, y que se hacen necesarias las políticas sociales tendientes a la equidad".

1.1 Sus alcances

La Casen 94 mostró un descenso en el número total de pobres, pues tanto la pobreza como la indigencia continuaron disminuyendo, aunque a un ritmo menor que en el lapso 1990-1992. Un fenómeno que se puede atribuir en gran medida al período de ajuste de 1994 y al menor crecimiento relativo.

Por otro lado, su aspecto más sombrío se halla en la estructura de la distribución del ingreso. La encuesta revela que si se compara el diez por ciento más pobre de 1992 con el de 1994, éste último registra una variación negativa de 0,2 por ciento. Dicho de otra forma, en términos comparativos los pobres son más pobres.

Sin embargo, esta regresión no sólo se refiere a los más pobres. De hecho, los primeros siete deciles (70 por ciento) presentan una caída acumulada del ingreso de 0,753 por ciento. La diferencia fue captada, obviamente, por el 30 por ciento más rico de la población del país. Si se observan las cifras de otra manera, puede afirmarse que el 20 por ciento más pobre de la población recibió un 4,6 por ciento de los ingresos; vale decir, 0,4 por ciento menos que en 1992. En el otro extremo, el 20 por ciento más rico -que en 1992 había obtenido el 55,4 por ciento del ingreso-

^o Esta encuesta fue diseñada y administrada por la Facultad de Economía de la Universidad de Chile en un total de 209 comunas, con un universo de 45.319 hogares. La anterior, de 1992, se aplicó en 166 comunas.

ahora sube a un 56,1 por ciento; es decir, 0,7 por ciento más. Situación que se traduce -según Maira- en un "mejoramiento relativo" de la clase alta y en un "leve empeoramiento" de los sectores con más bajos ingresos.

Cuadro N°7
Participación por deciles en el ingreso monetario total de 1994

Deciles	% 1994	% 1992	Variación
Primero:	1,7	1,9	(-0,20)
Segundo:	2,9	3,1	(-0,12)
Tercero:	3,8	4,0	(-0,19)
Cuarto:	4,7	4,8	(-0,05)
Quinto:	5,7	5,8	(-0,08)
Sexto:	6,6	6,7	(-0,02)
Séptimo:	8,0	8,2	(-0,21)
Octavo:	10,4	10,2	(0,20)
Noveno:	15,3	14,8	(0,47)
Décimo:	40,8	40,6	(0,19)

Fuente: Casen 1992 y 1994.

En síntesis, se registran tres fenómenos: primero, el país como conjunto es más rico, lo que incide en la baja de la pobreza y la indigencia; segundo, los más ricos obtienen mayores ventajas del crecimiento; y tercero, los más pobres obtienen una menor participación en el ingreso en relación con lo acontecido en 1992.

En todo caso, medidos en ingreso real, todos los sectores aumentaron sus índices. El ingreso promedio total de los hogares experimentó un crecimiento real de 5,9 %, aumento que en términos de ingreso per cápita alcanza un 6,4 %. De tal modo, el ingreso promedio de los hogares chilenos creció entre noviembre del 92 y el mismo mes del 94 de 305 mil a 323 mil pesos y el ingreso per cápita pasó de 90 mil a 96 mil pesos mensuales, aproximadamente.

Sin embargo, la encuesta revela la tendencia a una notable disparidad entre los niveles, ya que el 70 % de los hogares está bajo el promedio. El ingreso promedio estimado para los hogares más pobres es de poco menos de 54 mil pesos mensuales y en el extremo superior, con un tamaño medio de 3,1 personas, es de un millón trescientos mil pesos mensuales.

Con respecto a la desocupación, se señala que se produjo una disminución de ocupados por hogar, constatándose que a menores ingresos se registra más inestabilidad en los sueldos y carencia de previsión, entre otros problemas.

En cuanto al nivel regional, 10 de las 13 regiones han superado sus niveles de pobreza. Sin embargo, la III, la VII y la VIII empeoraron su condición, ya que poseen en su interior 33,9; 40,5 y 46,9 %, respectivamente, de pobreza, lo que representa alrededor de un millón 100 mil personas en situación de pobreza, siendo estas mismas regiones las que tienen los más altos porcentajes de indigentes. En cambio, las que presentan menores porcentajes de población pobre son la I (22,7), la XII (14,8) y la RM (20,9).

Cuadro N°8
Superación de pobreza por regiones, período 1992-1994

Región	Porcentaje de población		
	1992	1994	Dif. 92-94
I	27,0	22,7	-4,3
II	31,3	26,3	-5,0
III	30,4	33,9	3,5
IV	38,4	33,1	-5,3
V	34,7	27,1	-7,6
VI	30,2	34,1	3,9
VII	39,8	40,5	0,7
VIII	45,2	40,9	-4,3
IX	40,6	33,6	-7,0
X	34,2	33,0	-1,2
XI	30,5	28,8	-1,7
XII	24,0	14,8	-9,2
Metropolitana	26,2	20,9	-9,2
TOTAL PAÍS	32,7 (4.348.995)	28,5 (3.916.474)	-4,3 (432.521)

Fuente: Casen 1992-1994

Cuadro N°9
Evolución de las regiones con menor y mayor porcentaje de pobreza en el período 1987-1994
(porcentajes sobre población regional)

Región	Total Pobres			
	1987	1990	1992	1994
I	44,2	31,1	29,3	22,7
VII	47,2	48,9	40,2	40,5
VIII	56,2	46,3	46,6	46,9
XII	19,3	32,1	26,2	14,8
RM	38,7	34,6	25,5	20,9

Fuente: Casen 1987, 1990, 1992 y 1994.

En cuanto a las zonas rural y urbana, es en esta última donde más se ha reducido esta problemática. En las ciudades la cantidad de pobres ha caído en un 4,6 por ciento (350 mil personas, de las cuales 71 mil eran

indigentes); mientras, en la ruralidad la reducción llega a un 2 % (poco más de 82 mil personas, de las cuales casi 3 mil eran indigentes).

Cuadro Nº10
Diferencias por zonas

POBLACIÓN NACIONAL : 13.285.464
 POBLACIÓN URBANA : 10.900.092
 POBLACIÓN RURAL : 2.385.372

	1992	1994	Diferencia
ZONA URBANA			
Total Pobres	: 3.542.625	3.192.419	-350.206
-Indigentes	: 940.282	869.331	-70.951
-Pobres no indigentes	: 2.602.343	2.323.088	-279.255
Total no pobres	: 7.357.467	8.262.610	905.143
ZONA RURAL			
Total Pobres	: 806.370	724.050	-82.320
- Indigentes	: 237.926	234.985	-2.941
- Pobres no indigentes	: 568.444	489.070	-79.374
Total no pobres	: 1.579.002	1.554.573	-24.429

Fuente: Casen 1992 y 1994.

2. La postura opositora

Para la derecha, las cifras entregadas por la Casen 94 merecen ciertos reparos, especialmente en lo que concierne al método de medición utilizado. Y si bien han aceptado parcialmente sus resultados, no resulta extraño encontrarse con sus propios cálculos acerca de las dimensiones de la pobreza.

Un documento al que suele recurrir para explicar su visión sobre la evolución de esta materia, es el Mapa de la Extrema Pobreza elaborado en 1970 y 1982 por ODEPLAN y la Pontificia Universidad Católica. Este documento señala que entre 1970 y 1990 se logró una reducción del 10% en la población en extrema pobreza, pasándose del 21% al 11% en un lapso de 20 años. Este indicador caracteriza la pobreza absoluta considerando solamente carencias extremas en materia de saneamiento y vivienda.

Cuadro Nº11**Visión de la extrema pobreza según Libertad y Desarrollo**

POBLACIÓN EN EXTREMA POBREZA

1970	1982	1987	1990
21,0	14,2	12,4	11,2

Fuente: -Datos 1970, 1982, ODEPLAN, Mapa de la Extrema Pobreza.

-Datos 1987 y 1990, simulación según resultados de la encuesta Casen.

Asimismo, la derecha insiste en que las políticas sociales en esta área deben ser reorientadas, pues se ha producido un cambio en el perfil de la pobreza. Según la Fundación Libertad y Desarrollo, el análisis de los indicadores sociales que tradicionalmente se utilizan para caracterizar la pobreza estructural arrojan como conclusión que en Chile ha ido ocurriendo lentamente un cambio en el perfil de la pobreza, por lo que la pobreza actual presenta características distintas a las de hace dos décadas.

A juicio de esta fundación, "en los años 70, las dimensiones de la pobreza eran mucho más agudas, más crudas. En esa época los pobres tenían muy poca educación y había alto analfabetismo. Había un grave problema de cobertura educacional, dado que no había colegios en todas partes, como hoy en día, y los niños no podían acceder a la escuela. Existían altas tasas de mortalidad infantil, muchos casos de muerte por diarrea y bronconeumonía en menores de un año y alta desnutrición. Hasta esa fecha, y por largo tiempo, en Chile se disponía de toda una institucionalidad social que se caracterizó por el desarrollo de políticas no selectivas. En un marco de Estado benefactor, los programas se aplicaban con criterios universales" (Patricia Matte, Las Tareas de Hoy: Políticas sociales y económicas para una sociedad libre. Pág. 132).

De esta manera, según la misma entidad, el Mapa de la Extrema Pobreza -elaborado sobre la base del Censo de Población de 1970- vino a demostrar que los programas sociales llegaban principalmente a grupos más organizados de la sociedad, como obreros y empleados y no a los extremadamente pobres, cuya característica principal era ser trabajadores por cuenta propia o sin empleos permanentes y, en consecuencia, no afiliados a los sistemas previsionales que daban derecho a los beneficios sociales.

"El primer Mapa de la Extrema Pobreza constató, además, que existía falta de acceso de las personas extremadamente pobres a servicios básicos como agua potable y alcantarillado y la permanencia de familia en "operaciones sitio" y "callampas" (Op.cit. pág.133).

Para Libertad y Desarrollo, las altas tasas de desnutrición se debieron a la falta de ingresos y la carencia de programas de atención primaria y preventiva de salud, a las cuales tuvieron acceso real los extremadamente pobres. "El reparto de leche y los programas de control de desnutrición en esa época no siempre llegaban a los más pobres y faltaban consultorios de atención primaria en los barrios marginales y en las zonas rurales. Los alimentos se repartían en las oficinas y lugares de trabajo de empleados y obreros, sin que hubiera un vínculo entre la entrega de alimentos y los controles periódicos de salud".

En el gráfico que se ofrece a continuación, extraído del libro "Las Tareas de Hoy", Políticas sociales y económicas para una sociedad libre, 1994, pág. 134, se aprecia la variación en las variables a las que se alude. Este cuadro no contiene los últimos valores del IDH.

Cuadro Nº12
Indicadores de cambio de perfil de la pobreza

	1970	1990
1. Salud		
Esperanza de vida al nacer (años)(1)	62,0	72,2
Tasa de mortalidad infantil (2)	79,3	16,0
Tasa de mortalidad por diarrea (3)	14,6	0,4
Tasa de mortalidad por bronconeumonía (4)	23,6	2,7
Desnutrición (5)	15,5%	8%
Desnutrición grave (6)	0,8%	0,1%
2. Educación		
Escolaridad promedio (años) (7)	4,5	9
Escolaridad del 20% más pobre (años) (8)	s/i	7,4
Niños en extrema pobreza sin cobertura Educación (9)	43%	5%
Cobertura de Enseñanza Media (10)	40%	79%
Cobertura de Enseñanza Media del 20% más pobre (11)	s/i	68%
Analfabetismo (12)	11,8%	5,4%
3. Vivienda e infraestructura básica		
Viviendas permanentes (13)	79%	91%
Hogares propietarios de la vivienda (14)	54%	68%
Cobertura agua potable urbana (15)	67%	97%
Cobertura agua potable rural (16)	34%	86%
Cobertura alcantarillado urbano (17)	31%	83%

Notas: (1) Datos INE. (2,3,4) Ministerio de Salud, tasa por c/mil nacidos vivos menores de un año. (5,6) Ministerio de Salud, en población bajo control de salud. Dato 1970 corresponde a tasa de 1975. (7,8) Dato 1970, Secretaría de Desarrollo Social: Evolución de la Extrema Pobreza en Chile, 1987. Dato 1990, Encuesta Casen 90, sobre población mayor de 15 años. (9) Dato 1970, Mapa de la Extrema Pobreza. Dato 1990, Casen. (10,11) dato 1970, "Indicadores económicos y Sociales", Banco Central, 1976; dato 1990, Casen 90. (12) Dato 1970, Banco Central, op. cit.; dato 1990, Ministerio de Educación. (13,14) Dato 1970, Banco Central, op. cit.; dato 1990, resultados preliminares del Censo 1992, viviendas permanentes corresponde a casas o

departamentos cuya construcción puede durar 10 o más años; hogares propietarios considera categoría propia pagada y propia pagándose. (15,16,17) Dato 1970, Secretaría de Desarrollo Social, op. cit.; dato 1990, "Metas y Líneas en favor de la infancia", publicación del Comité Interministerial Económico y Social.

Sobre la base de estos indicadores, Libertad y Desarrollo saca sus propias conclusiones. Así, según la entidad, uno de los cambios más trascendentes que se observan es la esperanza de vida al nacer, de 62 años en 1970 a 72 años en 1990 (hoy, 73,8). Un aumento que situaría a Chile -a juicio de sus analistas- en una situación similar a la de países con un desarrollo económico superior al nacional.

Continuando el análisis, se indica que "se redujo fuertemente la tasa de mortalidad infantil, de 79,3 por cada 1.000 niños nacidos vivos, a 16; la desnutrición infantil disminuyó a la mitad y la desnutrición grave prácticamente desapareció"

"Los pobres del Chile de hoy tienen mayor educación, con una escolaridad promedio de la población de 9 años, versus 4,5 en 1970. Actualmente sólo un 5% de los niños del 20% más pobre de la población no está cubierto por la enseñanza básica. En 1970, el 43% de los niños de extrema pobreza no asistía a la escuela. En enseñanza media, la cobertura educacional alcanza al 79% y 68% en el 20% más pobre de los estudiantes".

"Las familias que habitan en viviendas permanentes (casa, departamento) han aumentado a cerca del 91% del total de hogares y el 68% es propietario de la vivienda que ocupa. La cobertura de agua potable y alcantarillado abarca a casi la totalidad de la población urbana"(Op. cit. pág.135).

La concreción de estos logros se debe -según la misma institución- a tres factores: el crecimiento económico; la aplicación de políticas sociales selectivas hacia los más pobres; y a un gran esfuerzo por focalizar los programas sociales en los grupos objetivo.

A éstos se suma la incidencia de los programas de inversión en recursos humanos, desarrollados en las décadas 70 y 80, "que se mantuvieron sin variación a pesar de los marcados períodos de crisis que enfrentó el país en ese período". Entre estos programas, Libertad y Desarrollo cita algunos como la alimentación complementaria y escolar, la atención preescolar integral, el aumento de la infraestructura educacional y descentralización del sistema educativo, la entrega de textos escolares y el acceso de los más pobres a subsidios de vivienda y grandes inversiones en infraestructura básica, como agua potable y alcantarillado.

El resultado de estas políticas, a juicio de la entidad, fue la superación de los problemas más importantes, es decir, aquellos relacionados con el acceso de los extremadamente pobres a servicios básicos como la educación, la salud, el saneamiento, y la vivienda. "La estrategia aplicada llevó a un cambio en el perfil de la pobreza y, con ello, un cambio en los requerimientos o demandas de los pobres". Además, la concreción de estas metas significó "mejorar nuestra posición con respecto a los restantes países latinoamericanos, lo que ha sido reconocido internacionalmente" (Op.cit. pág. 136).

A modo de conclusión, Libertad y Desarrollo señala que -salvo ciertos grupos marginados- los niños en Chile ya no son desnutridos, no mueren antes de cumplir el primer año de vida, todos tienen acceso a la educación y existen condiciones de saneamiento y vivienda adecuadas para una gran parte de la población.

Por lo expuesto anteriormente, la derecha insiste en que las políticas sociales deben ser extremadamente bien focalizadas, considerando concienzudamente las características específicas de los grupos objetivo.

CAPÍTULO III

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN CHILE

A) Los objetivos sociales de los gobiernos de la Concertación

Luego del Acuerdo Nacional de 1985, las fuerzas políticas que hoy conforman la Concertación decidieron constituirse en una alternativa de Gobierno y participar por la vía institucional en un progresivo cambio del Estado de Chile.

Ya en el plebiscito de 1988 y las elecciones generales de 1989, la oposición al régimen militar acusó la existencia de más de cinco millones de pobres hacia fines del gobierno de Pinochet. De este modo, la Concertación consideró entre sus principales compromisos el de la justicia social, principio que cuestionaba de plano las anteriores políticas sociales.

Hoy, a seis años de administración y con un segundo período presidencial en avance, hay algunas variaciones en cuanto a la forma en que es enfocado el problema de la pobreza y la desigualdad social. Los cambios que se han producido en el mundo desde entonces han generado nuevas necesidades en la población y en la concepción del rol estatal. A ello hay que sumar las urgencias propias de Latinoamérica y Chile (temas vistos con detención en otros capítulos). En conjunto, aquellos factores y otros derivados de la contingencia política nacional, inciden en los distintos énfasis que ha puesto la Concertación a lo largo de estos años y la consecuente evolución en los programas sociales.

1. Transición Democrática y Equidad Social

El gobierno de Patricio Aylwin asumió con dos compromisos básicos: iniciar un proceso de reforma política tendiente a democratizar las estructuras institucionales del régimen militar (instancia muy conocida como "transición democrática") y emprender la tarea de la justicia social (que denominó "crecimiento con equidad", concepto generado en las esferas de la CEPAL como alternativa al "crecimiento a secas" aplicado en América Latina durante los 80).

En su trabajo "Hacia un Desarrollo Equitativo en Democracia" (Documento de Trabajo del Centro de Estudios para el Desarrollo, julio de 1986), Edgardo Boeninger, quien fuera titular del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, expuso algunas de las ideas comunes en el conglomerado concertacionista.

Boeninger proponía entonces un "proyecto político de desarrollo equitativo en democracia" sobre la base de dos principios debidamente articulados: un compromiso nacional

con el crecimiento ("prioridad a menudo olvidada al agudizarse el conflicto distributivo") y un pacto por la justicia social ("propuesta recientemente enunciada por el Partido Socialista de la Alianza Democrática y que comparten por cierto la Democracia Cristiana y otras corrientes políticas"). Además de hacer referencia a los procesos que debían producirse para generar la democracia y un nuevo orden económico-social, Boeninger amplía lo relativo al compromiso con la equidad, donde cita y coincide con un documento formulado ese año por el PS:

"La democracia debe basarse también en la solidaridad y la justicia. La reconstrucción de un Estado democrático no puede aspirar a ser una obra estable si no va acompañada al mismo tiempo de la superación de las extremas desigualdades que existen hoy en el país. Para que la democracia sea sólida, la igualdad formal de derechos y deberes de los ciudadanos, que es su fundamento más esencial, debe acompañarse de una creciente igualdad en el acceso a las oportunidades y beneficios que implican la vida en sociedad".

Al respecto, Boeninger rescata "la voluntad colectiva que inspira" a todos los que comparten tales planteamientos, lo que debía traducirse en un "avance simultáneo y urgente en varios aspectos cruciales".

En base a tales predicamentos funcionó inicialmente la Concertación, con los necesarios consensos entre las posturas socialistas y demócratacristianas, básicamente.

Consecuencia de este pensamiento fueron algunas medidas en el orden económico-social, las cuales, a pesar de que las negociaciones en el aspecto institucional centraron en gran parte la agenda pública (ejemplo de ello fueron la Reforma Constitucional aprobada en plebiscito nacional, la Reforma Municipal que devino en las elecciones de 1992 y el trabajo de la Comisión Verdad y Reconciliación, más conocido como "Informe Rettig"), buscaron modificar cuestiones de importancia en la lucha por la equidad social.

También es necesario precisar que la magnitud del proyecto de reformas, las diferencias con la centroderecha y las Fuerzas Armadas, fomentaron durante la administración Aylwin la búsqueda del mayor consenso posible en sus políticas, en todos los ámbitos (económico, social e institucional), situación destacada en el capítulo anterior por el politólogo mexicano Fabián Repetto, como elemento beneficioso, desde el punto de vista que legitima las medidas finalmente aprobadas.

Las primeras decisiones gubernamentales en la administración Aylwin desencadenaron la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) y la elevación de rango de la hasta entonces Oficina de Planificación

Nacional, transformada en Ministerio (Mideplán), ambos considerados como importantes para lograr una mejor distribución del ingreso.

También se llegó a un acuerdo de Reforma Tributaria con la oposición institucional, instancia que aumentó los márgenes de tributación a aquellos chilenos que ganaban más, en general, y a los empresarios, en particular.

Otro de los aspectos destacados, a raíz de los mayores recursos provenientes del sistema de tributación, fue el aumento del Gasto Social, cuya evolución fue creciente durante el primer gobierno de la Concertación.

Según datos proporcionados por el Informe de la Dirección de Presupuestos (La Tercera, 4 de mayo de 1995), los recursos destinados a las políticas sociales subieron en un 40 por ciento para el período 1990-1994.

Para apuntes más específicos sobre la administración Aylwin en materia social, puede tomarse el mensaje presidencial del 21 de mayo de 1993, en su última cuenta al Congreso Pleno (texto citado íntegramente por el diario El Mercurio al día siguiente).

En la ocasión, Aylwin se refirió a la "Tarea de la Justicia Social y la Integración Nacional", en cuya primera parte relacionó los temas de crecimiento, pobreza, equidad, gasto social y financiamiento, donde declara: "El crecimiento económico y progreso que acabamos de reseñar, tan evidente en el país, no sería eficaz para derrotar la pobreza si no fuera acompañado de políticas eficaces de **justicia social**" (el destacado es nuestro). Y luego de enumerar algunos resultados (creación de más de 350 mil empleos entre el hasta esa fecha; con reducción de la tasa de desempleo a menos del 5 por ciento; aumento de las remuneraciones en un 4,5 por ciento real, el reajuste de 10,6 por ciento a los pensionados), el mensaje expresa que tales resultados fueron posibles porque se implantaron "con firmeza y perseverancia, políticas sociales inspiradas en los valores de la justicia y la solidaridad".

"Estas políticas, además de buscar la equidad en las relaciones laborales y de mejorar las posibilidades de acceso al trabajo, a la salud, a la educación y a la vivienda para nuestros compatriotas, procuran asimismo, atender las necesidades básicas de los sectores más modestos, que viven en indigencia o extrema pobreza", agrega.

Después puntualiza los aumentos en los programas asistenciales y el Gasto Social, para más adelante describir cada aspecto de su política social.

Por último, hacia el final de su período, Aylwin presentó su libro "Crecimiento con equidad. Discursos

escogidos 1992-1994", en el cual puede citarse el texto que pronunció en el seminario "El desafío de la participación social. Ampliación de la Democracia y Modernización del Estado".

En este discurso indica que es tarea prioritaria del Estado "facilitar y promover la equidad", para progresar hacia formas de convivencia social "más equitativas", creando las condiciones para que los desfavorecidos mejoren su capacidad de integrarse en los procesos económicos. Pero aclara que "el esfuerzo rectificador del Estado es insuficiente si no lo acompaña el esfuerzo de los ciudadanos más desfavorecidos por mejorar sus posibilidades de competencia a través del desarrollo y fortalecimiento de sus organizaciones sociales".

2. Modernización del Estado y Superación de la Pobreza

Frente al desafío de un segundo gobierno, la Concertación realizó algunos cambios en su enfoque programático. Se trasladó el énfasis desde el concepto de transición al de modernización, de acuerdo a los requerimientos nacionales. Se consideraba al respecto que junto con el mandato de Aylwin había terminado la conflictividad de la transición política y, además, que el sostenido nivel de crecimiento denotado durante la última década generaba un ambiente propicio para modernizar el Estado, como condición necesaria para sacar a Chile del subdesarrollo.

En su discurso "Modernización: el Desafío Crucial del Segundo Gobierno de la Concertación" (que inauguró el 7 de julio de 1994 el Congreso de Ciencia Política), el Ministro Secretario General de la Presidencia, Genaro Arriagada, explicó las ideas inspiradoras de la administración Frei.

En su exposición, señala en primer lugar que la transición ha llegado a su fin, pues se ha logrado "consolidar una modalidad de convivencia pacífica y libertaria que permite afirmar sin calificaciones, que vivimos en democracia". Y que si bien, "aún existen enclaves autoritarios y problemas pendientes que la Concertación no descuidará", pues "estos temas son parte de nuestro patrimonio moral y de la identidad que compartimos", se ha traspasado los umbrales de un nuevo período. "La etapa en que el país miraba bienes intangibles como democracia, transición, reconciliación, ha dado paso a otra en que se pone el acento en la demanda de bienes tangibles, directamente relacionados con la calidad de vida de las personas y sus familias; esto es educación, salud mejoramiento del Estado, descontaminación, mejores ciudades e infraestructura".

Por lo tanto, el giro que indica Arriagada explicaría

que actualmente la transición no puede operar como marco conceptual de ordenamiento sociopolítico y socioeconómico. "Los renuncias de legítimos intereses privados o corporativos en beneficio del interés nacional no encuentran en ella un argumento eficaz, provisto de potencia cohesionadora".

Luego Arriagada se refiere específicamente al "gran desafío" del mandato de Frei, señalando que la sociedad chilena tendría una inmejorable oportunidad histórica para dar un salto cualitativo en su ritmo y nivel de desarrollo. Por tanto, la lógica de la "modernización" o del "progreso" debía ser la propia del gobierno del Presidente Frei.

Debido a lo anterior, la nueva administración tenía que "enfrentar con éxito no sólo su propio proceso de instalación y construcción doctrinaria, sino que paralelamente debe resolver con eficacia el problema de la acumulación de demandas sectoriales y particulares, de modo de implantar en la conciencia nacional, como un nuevo eje ordenador de la acción colectiva, la idea fuerza de la modernización", aspecto este último relativo a la creación de una nueva ética, que era necesario constituir en el primer año de Frei, así como "la necesidad de resolver la acumulación de demandas sectoriales, ordenándolas y regulándolas en un marco funcional al desafío de aprovechar la gran oportunidad histórica que se ofrece al país, es propia del quinto año de gobierno de la Concertación".

"De esta manera, el nudo político actual de la Concertación está definido por el cambio del eje de ordenamiento social a partir de la lógica de la transición, hacia un eje de ordenamiento a partir de la lógica de la modernización", sentencia el ministro Arriagada.

Las consideraciones que señala Genaro Arriagada habían sido ya especificadas en el mensaje del Presidente Frei al Congreso Pleno el 21 de mayo de 1994 (El Mercurio), en donde el Primer Mandatario resaltó la "oportunidad histórica" de Chile, la que para concretarse debía ser asumida en seis grandes tareas nacionales: la consolidación del desarrollo económico, la erradicación de la extrema pobreza, el establecimiento de un régimen moderno de relaciones laborales, la construcción de sistemas de salud y de educación eficientes, de amplia cobertura y preparados para las exigencias de una sociedad en rápido crecimiento y la inserción internacional del país.

Integrado a este espíritu modernizador, aparece entonces el concepto de Superación de la Pobreza, posibilitado a través de un programa nacional, descrito ampliamente en la próxima sección de este capítulo.

Producto del nuevo enfoque modernizador, el gobierno de Frei transformó el Comité Económico-Social que había creado Aylwin en el Comité Interministerial Social, entidad

que actualmente agrupa a once carteras, en una concepción interdisciplinaria de la gestión pública, presidido simbólicamente por el mismo Presidente de la República, modalidad que busca reflejar precisamente la primera prioridad de funcionamiento que su gobierno asignó a la tarea de desterrar la indigencia del país de cara al siglo XXI. Aquí cabe citar al Ministro Luis Maira, titular de Mideplán, quien a pocos días de asumir señaló (el 15 de marzo del 94, La Segunda, p14) que el gobierno de Frei "será juzgado por eliminar la extrema pobreza" y se volcará a esos chilenos "en el trabajo, educación, capacitación, y en los servicios básicos, mejorando su nivel de vida".

Este comité (donde participan Hacienda, Mideplán, Salud, Educación, Vivienda, Trabajo, Justicia, Sernam, Agricultura, Obras Públicas, Bienes Nacionales) amplió la cobertura estatal de la política social, incluyendo como "ministerios sociales" a otros fuera de los tradicionales Hacienda, Vivienda, Salud, Trabajo y Educación.

Justamente, el nuevo comité quedó a cargo del Programa Nacional para la Superación de la Pobreza. Conjuntamente, se propuso una estrategia orientada a una mejor focalización de los recursos públicos, dar una mayor dimensión regional y local a los programas, priorizar los temas de fomento productivo y reforzar programas específicos a grupos vulnerables.

En el afán de descentralizar su gestión, el Comité Interministerial Social es reproducido en pequeña escala en cada región, donde el Presidente es representado por el Intendente y cada ministro por su respectivo Secretario Regional Ministerial, los que se encargan de evaluar los proyectos locales y presentarlos al órgano central.

B) Programa Nacional de Superación de la Pobreza

El Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP) fue concebido por la nueva administración concertacionista como uno de los principales instrumentos para modernizar el país, como instancia que persigue elevar la calidad de vida de los sectores en extrema pobreza e incluirlos finalmente en los procesos productivos de desarrollo.

Su meta general es sacar a los señalados indigentes de su situación y asimismo mejorar las condiciones de vida de otros tres millones de pobres. Sin embargo, se declara que serán importantes los avances en el sentido de que los marginados no se hagan dependientes del Estado, por lo cual la idea es reducir el asistencialismo y promover la participación social y la integración productiva de los ciudadanos.

Tales conceptos, vertidos por el Ministro Luis Maira, (17 de marzo de 1994, El Mercurio A10), quedaron de tal

modo comprendidos en el principio de inversión social, aterrizado en el criterio de "doble focalización complementaria" del gasto social, que considera aportar más recursos a aquellos grupos vulnerables de la sociedad (mujeres jefas de hogar, discapacitados, infancia, pueblos indígenas y adulto mayor, son los definidos por el gobierno) y apunta además a focalizar en forma "territorial", hacia las zonas más desprotegidas del país, tomando en cuenta aspectos estratégicos, de aislamiento y extrema pobreza.

1. Fundamentos y objetivos

Con la implementación del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, la administración Frei se propuso desarrollar -con el imprescindible concurso de la sociedad civil- "una activa intervención para, a través de políticas públicas y acciones privadas, imprimir grados mayores de equidad al crecimiento económico que se seguirá promoviendo con empeño, a garantizar una mayor igualdad de oportunidades a toda la población, así como a profundizar y perfeccionar los programas sociales propiamente tales", según consta en el documento que presentó Chile oficialmente ante la Cumbre sobre Desarrollo Social. El objetivo primordial de este nuevo instrumento, que el Ministro Luis Maira calificó de inédito en América Latina (El Mercurio, 24 de abril de 1994), es el de erradicar la extrema pobreza en Chile hacia el año 2000, sin perjuicio de los avances que se persigan para los grupos pobres no indigentes y los que puedan beneficiar también a los grupos vulnerables no pobres.

1.1. Los criterios orientadores del PNSP

Quienes diseñaron el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, consideraron cuatro criterios orientadores de su tarea, con lo que se pretende señalar las pautas generales de las iniciativas concretas. De acuerdo a lo establecido, éstos son:

a) Invertir socialmente en las personas, como una palanca de oportunidades para la gente. Asegurará enfrentar de manera perdurable las condiciones de pobreza e indigencia, descansando en las propias capacidades de las personas, que sólo requieren de oportunidades para salir adelante por sus propios esfuerzos. Sin embargo, ello no exime de la responsabilidad de implementar aquellas políticas y acciones de carácter asistencial destinadas a quienes no pueden beneficiarse del acceso a nuevas oportunidades.

b) La participación activa y directa de la comunidad. Se relaciona con el criterio anterior. Para la inversión social es necesaria una respuesta adecuada de parte de los

que reciben ayuda. Tal punto es crucial para el Gobierno, que busca interesar a las personas en la gestión del Estado. Además, se ha buscado interesar a la sociedad civil en un proyecto de solidaridad, el cual se canalizó a través del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, que preside Alberto Etchegaray, donde participan personeros del ámbito privado. Se busca incentivar la solidaridad y la creatividad, para fomentar la dignidad y autoestima de las personas, y para optimizar recursos múltiples, públicos y privados, convirtiendo a la comunidad, a los usuarios y beneficiarios en actores de su destino y no sólo en meros receptores pasivos de ofertas externas a ellos mismos.

c) La coordinación intra e intersectorial. Aquí se pretende fortalecer la acción integral del Gobierno, como una forma de afianzar la eficiencia en los resultados sociales de la intervención pública y de generar los espacios para una mayor integralidad de todas las acciones y recursos públicos con impacto social, así como de convocar, para tareas concretas, la colaboración y solidaridad de aportes humanos y materiales no gubernamentales, sociales y privados. Este es uno de los puntos más complejos del programa, ya que a partir del Comité Interministerial Social se genera una serie de instancias que se multiplican a lo largo del país, desde que un proyecto es presentado por los comités locales hasta que recibe el visto bueno y es desarrollado en la localidad respectiva.

d) La descentralización. Tiene directa relación con el criterio anterior y busca instrumentalizar las políticas a nivel local, con la participación directa de los afectados. Reproduce los órganos centrales en cada región, para hacer que la inversión social y la participación civil se transformen en programas y acciones específicas que acojan las particularidades y potenciales de la gente y su entorno, considerando también las características culturales y territoriales de las familias más vulnerables que allí residen, acogiendo su activa integración y asegurando la coordinación interministerial, a nivel regional, provincial y comunal, así como la concertación de esfuerzos gubernamentales y sociales, públicos y privados.

1.2. Operacionalidad

A partir de los criterios expuestos, el PNSP se aplica para "darle coherencia y consistencia a la acción pública hacia la pobreza, central y descentralizadamente" (documento presentado por el gobierno chileno ante la Cumbre de Copenhague).

Desde el punto de vista de sus contenidos, en función de la realidad social de la pobreza y de sus expresiones

territoriales, el PNSP contempla dos áreas de políticas, con sus respectivos instrumentos pragmáticos y legislativos, para llevar a cabo su labor:

a) Asistencialidad (Subsidios). Corresponde a aquellas políticas y programas de carácter permanente destinados a quienes, por su condición de edad o discapacidad física o mental no pueden hacerse cargo de sus necesidades por sí mismos o por sus propios medios, y aquellas políticas y programas asistenciales transitorios que son el puente necesario para quienes sus limitaciones materiales presentes no les permiten acceder a las oportunidades que se les abren. Se trata, en el primer caso, de Subsidios Permanentes y, en el segundo, de Subsidios Transitorios.

b) Inversión en las personas, con Programas Sociales Prioritarios y Programas Sociales Especiales. La idea de la administración Frei es reducir paulatinamente el asistencialismo, en beneficio de la inversión social, la que en último término persigue la incorporación de los sectores marginados social y económicamente a los procesos productivos de desarrollo.

1.3 Principios del PNSP

El Programa Nacional para la Superación de la Pobreza se propuso enfatizar las ideas que ayuden a luchar contra la pobreza en el país. Para ello, estableció una serie de prioridades que definirán su labor en los próximos años:

a) Mejor Estado y Más Sociedad

El enfrentamiento de la pobreza, "si bien requiere de una activa participación del Estado" (documentato presentado en la cumbre), supondría importantes cambios en éste, ya que se requiere una transformación de las relaciones del Estado con la sociedad, transfiriendo capacidades, competencias y recursos que aumenten las posibilidades y oportunidades de la sociedad civil, especialmente de los sectores sociales de mayor pobreza y por tanto, de mayor debilidad para hacerse cargo crecientemente de su propio destino.

b) Los Recursos Humanos como base del Desarrollo Productivo

Se apunta que el progreso social requiere como condición el crecimiento y éste, a su vez, de los recursos humanos que lo hacen posible. Esto se traduciría en la necesidad de repensar la acción pública desde la perspectiva de la inversión social en las personas, en sus trabajadores, hombres y mujeres, en su infancia y juventud, en sus productores urbanos y rurales, tanto grandes y medianos, como en la inmensa mayoría que integra la pequeña

producción y las microempresas. Todo ello debería estar íntimamente vinculado, desde la más temprana infancia y a lo largo del desarrollo de las personas, a la calidad y acceso en el sistema educacional convencional y no convencional, a la permanente y oportuna atención a la salud, a su protección y fomento, a los sistemas de seguridad social que garanticen una vida digna a quienes han hecho el aporte de su vida laboral activa.

c) Calidad de vida

Si bien la pobreza se mide desde los ingresos familiares, éstos no darían cuenta cabalmente de la calidad de vida de los hogares. Máxime, cuando la línea que separa a la pobreza de la extrema pobreza respecto de los sectores no pobres es, desde el punto de vista de los bienes a los que se tiene acceso en el mercado, marginal para importantes estratos sociales y cuando, asimismo, el propio crecimiento genera expectativas y nuevas necesidades que hablan más de los niveles relativos que absolutos de pobreza.

Invertir socialmente en las personas sería no sólo incidir en mayores ingresos en los hogares, sino en oportunidades de mejor vida y desarrollo humano.

d) Integración social

La sustentabilidad del desarrollo no sólo requiere de estabilidad macroeconómica, según los gestores del PNSP, sino de condiciones de estabilidad política. Esta última supone la existencia de aquellos equilibrios sociales capaces de expresar los intereses conjuntos de la sociedad, evitando la corporativización de las demandas sociales que, en general, expresan a los actores sociales más fuertes y organizados a expensas de los sectores sociales más débiles, impidiendo políticas nacionales que harían viable un modelo de desarrollo más integrativo y equitativo. Un proyecto de país incluyente requiere de la promoción de políticas sociales destinadas a facilitar el mayor y mejor acceso a las oportunidades de quienes, por condicionantes culturales, por limitaciones de origen social y económico, o por históricas discriminaciones, tienden a ser marginalizados o excluidos de los beneficios del desarrollo y de la integración ciudadana.

1.4 Compromisos

El Programa Nacional de la Superación de la Pobreza asume 12 compromisos centrales a ser alcanzados al término del mandato presidencial. La responsabilidad institucional recae sobre el Comité Interministerial Social.

a) Políticas Sociales Eficaces, Oportunas y

Personalizadas.

- b) Profundización de la Descentralización.
- c) Ampliación de la Participación Social.
- d) Mejorar el Impacto Distributivo del Gasto Social.
- e) Más Oportunidades para los Trabajadores.
- f) Apoyo y desarrollo de los Pequeños Productores y Microempresarios
- g) Más y Mejor Educación.
- h) Plan de Salud Familiar.
- i) Acceso a la Vivienda y a la Infraestructura Social.
- j) Acceso a la Justicia y a la Seguridad Ciudadana.
- k) Calidad de Vida del Adulto Mayor.
- l) Igualdad de Oportunidades para todos los Niños, Jóvenes y Mujeres.

2. La organización institucional pública

Para instrumentalizar su labor, el segundo gobierno de la Concertación creó y modificó bases institucionales y sociales para elaborar, poner en práctica y evaluar el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza:

A nivel central se constituyó el Comité Interministerial Social (CIS), que es presidido por el propio Presidente de la República y coordinado por el Ministro de Planificación y Cooperación (Mideplán), integra además de otros doce ministerios (Hacienda, Educación, Salud, Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Justicia, Sernam, Corfo, Bienes Nacionales, Secretaría General de Gobierno, Trabajo y Previsión Social y Agricultura) y algunos servicios relacionados (Subsecretaría de Desarrollo Regional, Gabinete de la Primera Dama, Instituto Nacional de la Juventud, Servicio Nacional de Menores, etc). Este comité fue el que definió los contenidos y criterios del nuevo programa, para su formulación e implementación, así como define los niveles de financiamiento y la asignación de los recursos (que para 1994 fueron 500 mil millones de pesos y para 1995 llegaron a 674 mil millones, de acuerdo a los presupuestos de los ministerios sociales, que constituyen el gasto social).

La labor de Mideplán dentro del PNSP se realiza a través del Sistema Nacional de Inversiones, mediante el cual registra, evalúa, acepta o rechaza los 11 mil proyectos de inversión presentados anualmente por el sector público nacional (sean municipalidades, tribunales u otros ministerios).

Para realizar esa evaluación, la División de Planificación, Estudios e Inversiones, exige a cada propuesta que cumpla con algunos requisitos considerados como indispensables por el Estado: conveniencia, rentabilidad, equidad distributiva, impacto medioambiental (exigida por la nueva ley de bases generales del medio ambiente) e impacto social. Su objetivo es dar prioridad

a aquellos proyectos que ayuden a paliar o a terminar con las condiciones de pobreza de la población.

Asimismo, en un aspecto que contribuye a la descentralización del poder estatal, el PNSP se asume como el resultado de trece Programas Regionales de Superación de la Pobreza, cuya responsabilidad recae en los Intendentes, quienes deben conducir el proceso de formulación del programa, en forma participativa, apoyados por la Secretaría Regional de Planificación, que actúa como secretaría técnica, y el resto del Gabinete Regional.

Los Programas Regionales se articulan dentro de las orientaciones de carácter nacional y son coherentes con las Estrategias Regionales de Desarrollo. Para ello se contempla, además, la constitución de un Comité Coordinador, integrado a su vez por los coordinadores de los Comités Regionales Sociales, de Desarrollo Productivo y de Infraestructura, y la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, junto a la réplica a nivel regional de un CIS, conformado por los respectivos secretarios regionales ministeriales. Se considera también la incorporación de los Gobernadores en el proceso de elaboración de los programas, tanto en el gabinete, como en instancias de trabajo más específicas.

Dentro del marco del PNSP, y tal como lo contempla el Plan Especial de Comunas, se han preparado -primero en aquellas localidades definidas como prioritarias- Programas Comunales de Superación de la Pobreza, cuya elaboración y seguimiento será de responsabilidad del intendente, aunque delegará en forma directa en los respectivos gobernadores provinciales. Para cumplir con esta tarea y asegurar la solvencia técnica de los Programas Comunales, el gobernador cuenta con dos instancias que se complementan en su trabajo: una secretaría técnica, de carácter principalmente público, y otra entidad representativa de la sociedad civil. Adicionalmente, se han constituido en cada comuna comités comunales, conformados por alcaldes, concejales, organizaciones sociales, etc. Estos organismos son presididos por el gobernador y tiene la misión de participar activamente en la formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos comunales.

Para afianzar aún más la descentralización, la autoridad central puso en práctica un Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (Profim), como un plan piloto para mejorar la gestión. La idea, financiada por créditos internacionales, contempla la creación de un Sistema Nacional de Información Municipal y un Manual de Procedimientos Presupuestarios. Su objetivo es proporcionar a la administración local las herramientas necesarias para superar los problemas de gestión que se han presentado en algunos de los 35 municipios donde el plan arrancó, 33 de los cuales están incorporados al PNSP como zonas de acción prioritaria.

Y para optimizar las demandas de las zonas más afectadas por la pobreza, el gobierno invirtió un millón de dólares para el próximo bienio con el fin de capacitar a los municipios de 58 de las comunas más pobres del país en la elaboración de proyectos de desarrollo con viabilidad técnica y económica, es decir, que puedan ser aprobados para su implementación. Según destacó el ministro Maira (El Mercurio, 15 de julio de 1995), es "una verdadera política de shock para acudir con asistencia inmediata a las comunas abandonadas y con déficit en su cartera de proyectos. A partir de este plan, denominado Programa de Apoyo a la Gestión de Proyectos a Nivel Comunal, se entregará respaldo técnico y capacitación a los municipios para identificar adecuadamente los problemas más urgentes y generar proyectos de inversión pública que tengan un impacto social. En una primera fase, ya en marcha, se ejecuta en las regiones IV, V, VI, VII, VIII, IX y X.

Como complemento de lo anterior, se editó un "Manual de Consulta de Proyectos de Inversión Local", como impulso a los municipios más débiles para que nivelen sus posibilidades de acceso a los concursos de proyectos regionales.

Para hacer más efectiva la coordinación entre los sectores público y privado, se determinó que el PNSP enfatizaría su labor en las zonas más desprotegidas, las que fueron agrupadas en cinco categorías:

a) Con pobreza rural pecuaria, que se refieren a los productores de ganado caprino en la IV Región, específicamente en las provincias de Limarí y Choapa.

b) Agrícolas del secano costero de la VI y VII regiones.

c) De la zona del carbón, especialmente la provincia de Arauco, donde se tiene como eje Curanilahue y Lebú y se suman zonas rurales cercanas como Contulmo.

d) Comunidades mapuches que se ubican entre las provincias de Malleco y Cautín. Las comunas ejes ahí son Curacautín, Lonquimay, Victoria, Ercilla y Lautaro.

e) Comunas no colindantes de la Región Metropolitana que expresan pobreza urbana como son La Pintana y Cerro Navia, principalmente.

De acuerdo a los anteriores criterios de detección de pobreza, el PNSP confeccionó una agenda con 17 áreas para considerar en la puesta en práctica del plan. Éstas son: mujeres jefas de hogar, infancia, localidades pobres, acceso a la justicia, solución a los campamentos, infraestructura básica urbana, programas de asistencialidad estudiantil, programas educacionales focalizados, atención primaria en salud, apoyo a la microempresa, capacitación

laboral, fomento a la pequeña producción rural, conservación de la red vial y comunal, política para los villorrios rurales, infraestructura rural, fortalecimiento de la gestión municipal y fomento de la comunicación y participación.

Sobre esta base, el gobierno identificó un total de 50 comunas que requerían con mayor urgencia del plan. Pero se quiso evitar el análisis tecnocrático, razón por la cual el programa general fue sometido a la ratificación o rectificación de las autoridades de cada región.

En tal contexto, se constituyó a mediados de 1994 un Mapa Territorial de la Pobreza, que ubicó las áreas más afectadas en las trece regiones del país. A partir de ahí, se seleccionó un total de 56 zonas pobres, que corresponden a 37 áreas de desarrollo urbano-rural y 19 áreas pobres de grandes ciudades. Se involucraron así 178 comunas pobres, de las cuales se priorizaron finalmente 71 para el arranque del PNSP. Estas 71 fueron definidas por sus extremos niveles de pobreza, además de su capacidad de gestión y condiciones estratégicas o fronterizas. Las otras 107 se incorporaron durante 1995 al plan y se espera que pronto esté funcionado en las 334 comunas del país.

En las 71 comunas seleccionadas como prioritarias, y en las cuales se actuará preferentemente, se comenzó a aplicar el ya mencionado Programa Especial de Comunas, que consiste en probar una nueva forma de gestión integrada y coordinada, tanto intra como intersectorialmente, comprometiendo a todos los organismos del sector público, a nivel central y descentralizados. En él jugará un rol fundamental la participación de la sociedad civil en general, los propios involucrados, la comunidad y las instancias provinciales y regionales, en la articulación territorial de los proyectos y programas orientados a superar la pobreza. Este Programa Especial de Comunas incluye la elaboración de una propuesta estratégica de superación de la pobreza para las comunas en el horizonte 1995-2000, y se extenderá gradualmente a todas las zonas que sufren la pobreza.

Como parte del Programa Especial, el gobierno concedió rápidamente un suplemento de casi 4 mil millones de pesos en enero de 1995 para atacar las necesidades más urgentes que plantearon los comités comunales. La propuesta fue formulada al gobierno por la directiva de la Democracia Cristiana, en consideración a la necesidad de crear un fondo especial para apoyar las iniciativas de los comités locales de las 71 comunas más pobres del país, donde arrancó el PNSP.

El fondo de \$4 mil millones fue dividido en dos paquetes de dos mil millones cada uno, de los cuales el primero comenzó a ser asignado en abril de este año a los proyectos que las comunas estiman de mayor prioridad. La

distribución de este presupuesto se realiza sobre la base de una tabla que establece qué porcentaje de los recursos será destinado a cada comuna, en función de la población y los niveles de pobreza existentes.

El desglose de los primeros dos mil millones corresponde a \$ 1.000 millones provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) en su capítulo de emergencia; \$ 540 millones del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU); \$ 200 millones del fondo social de la Subsecretaría de Interior, y \$ 200 millones del Programa de Fomento de Empleo del Ministerio de Hacienda, recursos que fueron desagregados del presupuesto para 1995 de las respectivas reparticiones.

Dentro de las peticiones contenidas en los programas entregados por los comités se consideran, entre otras cosas, la ampliación del número de salas en los establecimientos educacionales, el cambio de actividades de las escuelas generales a escuelas técnico-profesionales, la ampliación de consultorios de salud, construcción de multicanchas, proyectos de regadío menor para que los pequeños agricultores almacenen agua, y construcción de sedes comunitarias para las propias organizaciones locales.

3. El Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza

Es un organismo que depende exclusivamente del Presidente de la República y su objetivo principal es el de gestar y promover la participación de la sociedad civil. Dada su importancia estratégica para el gobierno, en tanto la integración social es uno de sus principales objetivos y además legitima sus políticas para combatir la pobreza, el consejo será tratado con mayor amplitud más adelante. Aunque está concebido como parte del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, su generación eminentemente privada le convierte en una iniciativa especial dentro del marco de las políticas públicas.

4. Contenidos y aplicaciones del PNSP

En lo concreto, el PNSP incluye gran cantidad de políticas y proyectos, los que pueden ser emprendidos tanto por el Estado como por la sociedad civil. Algunos de los aspectos más sustantivos fueron separados por el Comité Interministerial Social en apartados sobre Empleo y Desarrollo Productivo, Políticas Sociales (Educación, Justicia, Salud, Vivienda y Seguridad Social), e Integración Social y Grupos Prioritarios, que concentran gran parte de los esfuerzos del programa.

4.1. Estrategias de Empleo y Desarrollo Productivo

En este punto se precisa que como la principal fuente de ingresos de las familias proviene del trabajo, el gobierno pretende impulsar cambios en las relaciones

laborales y en el sistema productivo, que permitan elevar el nivel de productividad y, merced a ello, los ingresos del trabajo, con lo cual se mejoraría además la participación de los más pobres en la distribución del ingreso nacional.

4.1.1. Modernización del mercado del trabajo y de la institucionalidad laboral

En esta área de trabajo, el PNSP destaca que el modo más eficaz de reducir la pobreza desde la óptica de las políticas públicas ligadas al ámbito laboral, es modernizar el mercado del trabajo haciéndolo más transparente y flexible, estimular el ingreso de los grupos más vulnerables, mejorar la calidad y el número de empleos y propiciar los mecanismos que permitan transformar los aumentos de productividad en mejores salarios.

Por tanto, a través del Ministerio del Trabajo, hay un énfasis en las siguientes políticas:

a) Capacitación laboral. Definida como área prioritaria en el aumento de la productividad. Por ello, se requiere una formación profesional y calificación de la mano de obra. El Ministerio del Trabajo ha puesto enfatizado las políticas de capacitación laboral que favorezcan el aprendizaje permanente de los trabajadores, para asegurar su puesta al día en conocimientos y habilidades, fomentando la recalificación de quienes hayan perdido la adecuación a los requerimientos del mercado (concepto definido como reconversión laboral), y promoviendo una mayor preparación y calificación de los grupos vulnerables.

Por intermedio de una reforma legal al Servicio Nacional de Capacitación, que eleva la franquicia tributaria mínima a 13 UTM anuales, y el financiamiento de un monto equivalente adicional vía Fondo de Capacitación, se está dando especial relevancia a la capacitación empresarial y laboral en la pequeña y microempresa.

Además, según anunció el Presidente Frei en su mensaje presidencial del 21 de mayo de 1995, a partir del próximo año se pondrá en marcha un nuevo programa dirigido a los jóvenes, especialmente a aquellos que están en mayor riesgo de marginalidad social y drogadicción. Así, para los siguientes tres años se fijó la meta de enfrentar con el mercado laboral a 70 mil jóvenes con mejores posibilidades.

b) Protección en situaciones de desempleo

Se han desarrollado políticas tendientes a reducir los efectos negativos del desempleo, disminuir la cesantía y utilizar eficientemente los recursos humanos con que cuenta la economía. Además de los subsidios asistenciales, se diseñó un sistema de información para el empleo, cuyos

agentes son las Oficinas Municipales de Colocación.

c) **Negociación colectiva e institucionalidad laboral**

Involucra, en esta parte, el proyecto más ambicioso y conflictivo que pretende concretar el gobierno. Como se verá más adelante, la denominada Reforma Laboral promovida por la autoridad gubernamental, ha encontrado grandes dificultades para su gestación y aprobación en el Congreso, donde actualmente se encuentra en discusión por parte del Senado.

La propuesta de reforma que armó la cartera del Trabajo se sostiene sobre dos grandes pilares: capacitación y negociación colectiva. Como se ampliará en el próximo capítulo, existen serias dificultades entre empresarios, trabajadores y el gobierno por el proyecto de ley.

Para presentar el proyecto, el Ejecutivo destacó que sólo una porción minoritaria de trabajadores fijan sus remuneraciones por medio de la negociación colectiva, siendo además un desafío incorporar este mecanismo a la pequeña empresa.

d) **Salario mínimo**

Se ha mantenido la política de fijación del salario mínimo basada en un cierto criterio de inflación esperada, sumando el incremento de la productividad, en lugar del criterio de inflación pasada.

4.1.2. Desarrollo de la pequeña producción

La intención del PNSP es fomentar la incorporación de los pequeños productores a los ciclos económicos y que tengan acceso a la tecnología moderna y el crédito comercial.

a) **Desarrollo de la microempresa**

El objetivo es aumentar la productividad y lograr una mayor competitividad de sus productos, mejorando el acceso al crédito y los mercados, y como fruto de ello, mejorar su participación en la economía y elevar los ingresos de los ocupados en el sector.

Para articular en una forma más coherente este aspecto, se está generando actualmente un Programa Nacional de Microempresas, donde también se incluirá una ley marco sobre el tema para facilitar su desarrollo, de acuerdo a lo anunciado por el titular de Mideplán, Luis Maira, en mayo pasado.

La iniciativa contempla un proceso de formalización de los microempresarios informales, un programa de crédito con la participación de financieras y el Banco del Estado,

así como la capacitación de los microempresarios para dar salida efectiva a los productos.

Específicamente, y a través del Fosis, se licitaron siete millones de dólares para capacitar, asistir técnicamente y apoyar acciones de crédito para 22 mil 600 microempresarios de todo el país en 1995.

b) Desarrollo de la pequeña agricultura

Es asumido por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que tiene por misión fomentar la expansión y consolidación de la pequeña agricultura como estamento social y agente económico integrada al desarrollo nacional en base a su propia competitividad, para así contribuir a la modernización del mundo rural, a la superación de la pobreza y al incremento de la sustentabilidad de la agricultura.

El Sernam trabaja conjuntamente en el tema, y lleva a cabo un Programa Especial de Atención para Mujeres Temporeras, para tratar de solucionar los problemas que afectan a las campesinas. Una medida específica de este ámbito es la creación de un programa de centros de atención para hijos de temporeras, los que otorgarán apoyo técnicamente calificado y alimentación completa a 1.600 menores de distintas comunas de la V Región, contando con el respaldo de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Digeder y la Intendencia Regional. Este plan piloto se implementaría pronto en otras regiones.

También hay programas Sence-INDAP orientados a la capacitación para el desarrollo de actividades productivas del agro, atendiendo también las necesidades de reconversión de aquellos segmentos cuyo futuro como productores -más allá del autoconsumo- se encuentre comprometido.

En la actualidad, y dentro de los diferentes programas de desarrollo del sector, destaca la iniciativa -en vías de implementación- para destinar 20 millones de dólares para proyectos en zonas agrícolas de secano costero de la Cuarta Región.

c) Plan de desarrollo de la pesca artesanal

Se han definido normas objetivas de acuerdo con la Ley de Pesca, a fin de que distintos grupos de pescadores (industriales, semi-industriales y artesanales) puedan extraer y comercializar los recursos sin que éstos se agoten.

También hay instancias que fomentan el desarrollo productivo del sector a través de la asistencia técnica, la asesoría en gestión, la capacitación, el crédito, la

inversión pública en infraestructura y equipamiento portuario pesquero, el acceso a los mercados de productos del mar, el desarrollo y la promoción de la acuicultura, y la organización económica de los pescadores.

Asimismo, a través de otras instancias, se promueve el mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores artesanales, sus familias y las comunidades pesqueras, tratando de asegurar su acceso a programas de educación, vivienda, salud y otros.

4.2. Desarrollo de infraestructura

Es uno de los aspectos más novedosos del PNSP, ya que incluye entre los ministerios sociales al de Obras Públicas, como agente que también canaliza la inversión social hacia la gente, y especialmente a las zonas más desprotegidas.

En el "Compromiso del MOP con el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, 1995-2000", el gobierno ha declarado su plena disposición de incluir como proyectos y políticas sociales las inversiones en infraestructura de esta cartera.

En una primera etapa, para 1995, se destinaron casi \$ 23 mil millones, con el objetivo de superar la extrema pobreza, mediante iniciativas orientadas al mejoramiento de las comunicaciones, integración y seguridad vial.

Para ello, el total de 22 mil 700 millones beneficiará a 816 mil 400 personas de 51 comunas pobres, en obras que se realizarán tanto en zonas rurales, como en algunos bolsones de gran pobreza en las zonas urbanas. A juicio del Gobierno, habría que subsidiar al sector rural para que los segmentos pobres tengan acceso a agua potable y otros servicios básicos que mejoren la calidad de vida y motiven nuevas expectativas. Sin embargo, se destaca que dada la escasez de recursos se debe velar por la rentabilidad del proyecto.

Por esa razón el ministerio sólo está atendiendo a poblaciones concentradas geográficamente y no a las dispersas. El criterio que se aplica para entregar el servicio es que a lo menos 500 habitantes vivan relativamente cerca unos de otros o bien que existan 15 personas por kilómetro lineal.

Los casi 23 mil millones corresponden a 238 proyectos, de los cuales 150 corresponden al mejoramiento de obras viales; 67 a agua potable rural; 14 a regadío y 7 a puertos. La idea es construir caminos comunales, puentes, ciclovías, pasarelas, aeródromos, pasos fronterizos, rampas marítimas con refugios y balseos fluviales. Asimismo, instalar redes de agua potable, equipamiento comunitario

educativa entre ambos niveles.

b) Educación básica. Combina tres propósitos: mejorar las condiciones de trabajo de todas las escuelas básicas financiadas públicamente, dar una atención preferente y focalizada a las escuelas que presentan más dificultades en su desempeño, e introducir innovaciones en los procesos escolares para hacer más afectivos y relevantes los resultados educativos.

Para contribuir mejor a la equidad se han planteado políticas focalizadas en escuelas de alto riesgo, donde se destacan la atención especial a escuelas rurales y el "Programa de las 900 escuelas" (más conocido como "P-900"). En el caso de la ruralidad, el programa MECE aborda los problemas de 3.443 colegios (con una matrícula aproximada de 150.000 alumnos) que son atendidas por uno, dos o tres profesores. Para ello, se está precisando un nuevo currículum y unas formas de enseñanza relevantes para el medio rural. También hay capacitación docente y el diseño y producción de textos auxiliares. El MECE-Rural atendía hacia marzo de 1995 a 2.974 escuelas uni, bi y tridocentes (62 % del universo), 4.596 profesores agrupados en 456 microcentros y 86.878 alumnos. El "P-900", por su parte, focaliza recursos en aquellos establecimientos que presentan mayores déficits de calidad determinados por la prueba Simce. En principio, se incorporó al 10 por ciento de las escuelas con peores puntajes por región. Se propone elevar el rendimiento en colegios básicos gratuitos, ubicados en áreas rurales y de extrema pobreza urbana. El objetivo es mejorar el aprendizaje de los niños de primero a cuarto básico en lectura, escritura y matemáticas, para lo cual se realizan acciones tanto con los escolares como con los profesores, además de distribuirse materiales educativos y de efectuarse reparaciones de infraestructura física. Hasta mediados de 1995 han participado 1.400 escuelas.

c) Educación Media. El Programa de MECE para la educación media cuenta con recursos equivalentes a 206 millones de dólares (17% de los cuales los aporta un préstamo del Banco Mundial) para la ejecución de acciones durante el sexenio 1995-2000. Se introducirán cambios en el proceso educativo, definiendo un currículum moderno y adecuado a las necesidades productivas del país. También se innovará en lo pedagógico. Está en marcha un programa de mejoramiento en cinco áreas: infraestructura en edificios, textos, bibliotecas, material didáctico e informática educativa. Además de los cambios señalados en las condiciones de la EM, se intentará cambiar la relación actual de los jóvenes con el liceo y su trabajo, afianzando los aspectos de motivación. En sectores de pobreza, esta línea de trabajo implica una acción directa de neutralización de factores de riesgo, al atraer al liceo a los grupos que de otro modo están en la calle.

4.3.3. Fortalecimiento de la Profesión Docente

"La revalorización de la profesión docente es una de las condiciones básicas e insoslayables para el cumplimiento de las metas que el país se ha comprometido a cumplir en la educación". Para ello, además de la participación del magisterio, se han puesto en marcha planes de formación, perfeccionamiento profesional, mejoramiento de las condiciones profesionales y materiales del trabajo docente y una política de remuneraciones.

4.3.4 Gestión del Sistema Escolar

En beneficio de la descentralización, se busca lograr en forma gradual una máxima autonomía de los establecimientos educativos, que existe ampliamente en la educación particular (40 % de las matrículas en EB y EM). Sin embargo, se requiere afianzarla en el sector público, respetando los límites relacionados con el marco normativo que da unidad al sistema. También hay un énfasis en la gestión municipal, así como se pretende optimizar la gestión del Mineduc, "que deberá redefinir su rol y sus funciones".

4.3.5 Aumentar el financiamiento público y privado

"El gobierno ha asumido el compromiso público de aumentar el gasto total en educación hasta totalizar un 7 % del PIB en 8 años. De este esfuerzo, el sector público deberá aportar, al menos un 1 % adicional del PIB, lo que, dada una tasa de crecimiento económico de 5 o 6 por ciento, significará duplicar el presupuesto de la cartera en el período".

Para ello, también se requerirá de los aportes privados, donde la meta es hacer crecer en un 1 % del PIB su participación. Para ello, se ha incentivado el financiamiento compartido, donde las familias deberían integrarse de acuerdo a su capacidad de pago. Además, está la ley de donaciones educacionales, "que a más de un año de su promulgación, ha sido prácticamente nula", dada la "falta de interés manifestada por organizaciones empresariales". También se estudia la factibilidad de un Fondo Nacional para la Educación, instancia propiciada por la Comisión Técnica para la Modernización de la Educación (Comisión Brunner) convocada por el Presidente de la República.

4.4. Salud

Este ha sido uno de los aspectos que más ha involucrado la atención de los gobiernos concertacionistas. Esto se debe, a juicio del Presidente Frei, a que "parte importante del progreso del país se relaciona con la puesta al día del sistema de salud pública, que permita garantizar una atención expedita y de calidad a la gente" (mensaje del

21 de mayo 95). Se pretende resolver las "inequidades existentes" en el sector.

En su programa de gobierno, Frei estableció que el trabajo en salud se concentraría en fortalecer la Atención Primaria en Salud con prioridad en los sectores rurales y urbanos pobres, en torno las siguientes líneas estratégicas:

4.4.1 Aumento de la capacidad resolutive descentralizada de la atención primaria de salud.

Pretende aumentar la equidad en la asignación de recursos a través del nuevo mecanismo de financiamiento per cápita. Tiene el objetivo de fortalecer la gestión local en salud, garantizando la eficiencia y eficacia en su utilización a través de la suscripción de compromisos de desempeño.

Aquí hay dos líneas de trabajo: en la mejoría de la cobertura y la calidad de la atención en salud (donde se elabora en "Plan de Salud Familiar") y desarrollar estrategias de participación comunitaria y promoción en salud (para generar canales de participación de la comunidad organizada).

4.4.2. Aumento del acceso y la capacidad resolutive del nivel primario en atención de salud.

Están en implementación programas con recursos focalizados (Laboratorios Básicos Intercomunales, Servicios de Atención Primaria de Urgencia, Extensiones Horarias, Salas de Hospitalización Abreviada).

Se intervendrán los vacíos de cobertura existentes en las comunas más pobres y prioritarias, en materia de infraestructura y equipamiento urbano y rural, señalando sus posibles fuentes de financiamiento. El desafío es diagnosticar y priorizar las necesidades de salud en la Inversión Regional y Sectorial y reorientar la Inversión Sectorial para mejorar la infraestructura y el equipamiento de los establecimientos del nivel primario de atención.

4.4.3 Mejoría de los niveles de salud en la población con prioridad en los grupos vulnerables y de mayor pobreza.

Las metas específicas se organizan en torno a los siguientes programas básicos:

- a) Salud del niño
- b) Salud del adulto y la tercera edad
- c) Salud de la mujer

Algunas de las metas específicas hacia el año 2000 en

estos planes son: reducir la mortalidad infantil, materna y general en las comunas de mayor riesgo relativo y pobreza, a niveles iguales o menores al 50% de su indicador promedio al iniciar la actual década; identificar y brindar atención al 100% de la población beneficiaria que presente discapacidad física y/o sensorial; reducir la morbilidad y mortalidad por Tuberculosis (TBC) en un 10 y 0,5% respectivamente; disminuir la prevalencia de embarazos no deseados en adolescentes en comunas y servicios de salud de mayor riesgo relativo y desarrollar un programa específico y la red de servicios necesaria para proveer atención integral de salud a mujeres pertenecientes a familias afectadas por violencia intrafamiliar, entre otras.

4.4.4 Infraestructura y gestión

Hasta el momento, las autoridades han puesto en práctica dos principios para cumplir a cabo con dichos objetivos: aumentar significativamente los recursos que asigna el Estado a este sector y mejorar su gestión.

En 1995, el incremento de recursos en el área salud con respecto del año anterior asciende al 7,9% real. Estos recursos se han traducido en aumentos salariales, en considerables mejorías en la infraestructura y en el inicio de un programa de mejoramiento de la gestión.

Por ejemplo, en materia de infraestructura, el presupuesto de inversión de salud 1994 se elevó a casi 40 mil millones de pesos, destinados a obras como los centros de Referencia de Salud El Pino, Pudahuel, Peñalolén, Sótero del Río y La Florida; el equipamiento de los hospitales de Puerto Montt y Castro; la segunda etapa del hospital de Iquique; la normalización de la primera etapa del Hospital de Chillán; los pabellones quirúrgicos del Hospital de Temuco; el consultorio de especialidades del Hospital de los Andes; y otras inversiones en consultorios a lo largo del país.

Y en lo que respecta a mejoras en la gestión, actualmente se lleva a cabo el Programa de Modernización para las Personas, que busca avanzar en la construcción de un sistema de salud realmente acorde a las necesidades actuales. A juicio del mandatario, en Chile ha cambiado decisivamente el perfil demográfico, etéreo, cultural y epidemiológico de la población, sin que la salud pública halla incorporado aquellos cambios a su esquema de servicio.

Así, por primera vez en tres décadas, se ha implantado un cambio importante en los programas básicos de salud, incorporando separadamente los Programas de la Mujer y del Adolescente. Igualmente, se ha buscado dar a todos los programas básicos una perspectiva global de atención, con énfasis en la promoción y la educación, e incorporándoles

además los programas odontológicos, de salud mental y de rehabilitación. Con ello se ha buscado optimizar los recursos y brindar un servicio integral a cada grupo.

En relación a la descentralización del sector, se ha implantado un plan -estudiado durante 1994- que ha comenzado a aplicarse durante el presente año. El plan funciona sobre la base de los compromisos de gestión celebrados entre el Ministerio y los Servicios de Salud. En virtud de ellos, el Ministerio aporta los recursos y la asesoría necesarios para desarrollar diversos programas; y los servicios se comprometen al cumplimiento de metas establecidas de común acuerdo, que consideran tanto resultados en los indicadores de salud como en materia de gestión operativa y financiera. Sobre esta base, se ha establecido un decidido y detallado cronograma de descentralización, traspasando crecientemente capacidad de decisión y recursos a los servicios y hospitales durante este año.

4.5. Vivienda e Infraestructura Social

La problemática habitacional va más allá de la sola vivienda, ya que está directamente relacionada con el barrio, con el hábitat general: servicios básicos, pavimentación, áreas verdes, equipamiento, accesibilidad, etc. De este modo, la política tradicionalmente vivierendista tiene que incorporar estos otros servicios que dicen relación con las condiciones de habitabilidad y calidad de vida de la población, especialmente en los sectores sociales más pobres y que residen en las áreas, comunas y localidades de mayor pobreza y marginalidad.

Tales acciones se materializarán a través de iniciativas más integrales de vivienda e infraestructura social, a partir de:

a) Programas existentes: Viviendas Básicas y Progresivas del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), Programa Especial de Trabajadores y Subsidio Rural.

b) Programas nuevos: Vivienda de Libre Elección, Equipamiento y Parques Urbanos, Villas Rurales y Pavimentación Participativa.

4.5.1 Focalización del acceso a la vivienda y mejoramiento de su calidad

Contempla acompañar la programada entrega de 610 mil subsidios habitacionales hasta el 2000, con una priorización de un gasto focalizado hacia los grupos de mayor pobreza, así como la necesidad de garantizar la calidad de las soluciones habitacionales e infraestructura social.

Metas de este punto son proporcionar solución a las familias de campamentos, aumentar progresivamente los subsidios rurales, aumentar el número de subsidios para viviendas destinadas a la población más pobre, revisar y mejorar la ficha CAS-II en su uso como instrumento de focalización para la asignación de subsidios, un fomento al desarrollo de nuevos sistemas constructivos que induzcan mayor productividad y mejor calidad de la construcción y modernizar y profundizar la inspección técnica de las obras, entre otras.

4.5.2. Disminuir los déficits de cobertura en infraestructura básica y equipamiento

La visión integral del PNSP al respecto, plantea la necesidad de cubrir los déficits que existen en este aspecto, que es definido como "de mayor importancia para la superación de la pobreza". Las prioridades hasta final de siglo son:

a) Reducir los actuales déficits de pavimentación, con la participación de la comunidad beneficiaria y los municipios. La Pavimentación Participativa ha sido focalizada por el Minvu hacia los sectores de extrema pobreza, destinando en 1995 un 38,2 % de los recursos para este concepto al plan de las 71 comunas más pobres del país. Debido a ello, el ministerio otorga puntaje adicional a conjuntos habitacionales que se hayan originado en una operación de sitio o casa precarias de emergencia o progresivas, así como las poblaciones que correspondan a programas ministeriales básicos.

b) Dotar de equipamiento a los nuevos conjuntos de vivienda básica y progresiva, incorporando servicios públicos, áreas verdes y deportivas, jardines familiares, centros abiertos, escuelas, consultorios, etc. Sobre el particular, el Programa de Mejoramiento de los Barrios es una instancia a través de la cual se quiere focalizar recursos hacia los sectores menos equipados.

c) Alcanzar en el año 2000 el 100 por ciento de cobertura de agua potable en la población rural y el 68 por ciento de cobertura de aguas servidas en la población rural concentradas en localidades de más de 500 habitantes.

4.6. Modernización del Sistema Judicial

En el marco de modernización de las políticas de justicia, se busca beneficiar específicamente a los sectores más postergados, "toda vez que la adecuación de los procedimientos y estructuras estará destinada a dar condiciones igualitarias de acceso a la justicia a la población, facilitando la cercanía del sistema judicial a los sectores más pobres y marginados".

4.6.1. Mejoramiento del acceso y de la calidad de la justicia y de sus servicios

Las medidas y metas comprometidas a este respecto, se refieren a mejoras en la tutela judicial, a la desjudicialización del sistema de administración de justicia, a la modernización del sistema de asistencia gratuita y de los servicios de administración de justicia.

En relación al tutelaje de derechos, se plantean simultáneamente los objetivos de aumentar la oferta y mejorar su acceso igualitario. Ello supone crear tribunales a los que puedan recurrir quienes actualmente se encuentran marginados. Para tal propósito, se ha enviado al Congreso un proyecto que crea los Tribunales de Familia, cuerpo legal que además modifica la legislación sobre menores. También son importantes otras leyes recientemente aprobadas, como las de violencia intrafamiliar, maltrato infantil, erradicación de menores de las cárceles, régimen patrimonial del matrimonio y el patrimonio familiar. En trámite está una ley de adopción.

Para desjudicializar el sistema de protección de los derechos, se busca descargar a los órganos jurisdiccionales de aquellas materias que podrían conocer, con mayor eficiencia y a menor costo, agencias administrativas o privadas, estableciendo mecanismos alternativos para la resolución de conflictos. En este marco, ya ha sido aprobado el proyecto de ley que introdujo la conciliación obligatoria, a la vez que se promueve ante el Congreso un estatuto de arbitraje, como también se presentará una propuesta que fomenta el uso del arbitraje.

Sobre la asistencia jurídica gratuita, se planea llegar al año 2000 con 13 Corporaciones Regionales de Asistencia Jurídica, proyecto que se encuentra en trámite. Asimismo, el Programa Especial de Asistencia Jurídica, que ejecuta el Ministerio de Justicia a través de consultorios jurídicos y centros de información, tanto fijos como móviles, se ha reforzado y actualmente abarca a 37 comunas consideradas como prioritarias.

En cuanto a los servicios de administración de justicia, se ha iniciado la modernización del Registro Civil y de Identificación y el Servicio Médico Legal, para ofrecer "una más oportuna, digna y simplificada atención" (doc).

4.6.2. Equidad y Eficiencia del procedimiento Penal

Para evitar la discriminación y la ineficiencia "que actualmente existe", se aborda la reforma del procedimiento penal y el sistema penitenciario.

En relación al primer punto, se presentará un proyecto de ley que garantice el derecho de cada persona a ser

juzgada por un juez. Al juicio criminal concurrirían así las partes involucradas y los jueces, en un proceso oral e inmediato. También se promoverá el desarrollo de las penas sustitutivas o alternativas a la privación de libertad.

Sobre las políticas penitenciarias, se ha iniciado un plan de mejoramiento de las condiciones de vida de la población penal, lo que contempla la construcción y equipamiento de cinco nuevos establecimientos y el reciclaje de 10 de los existentes, así como de 9 Centros de Reinserción Social, destinados a la población que cumple penas alternativas. Se ha empezado a reforzar la dotación de talleres, maquinarias y herramientas para el desarrollo de las actividades productivas de los internos, así como de programas de capacitación y trabajo remunerado, con una cobertura del 60 % de los internos a finales de este siglo.

4.7. Seguridad Social

El PNSP considera aquí políticas en torno al sistema de subsidios y la cobertura previsional y de seguridad social, que ocupa un porcentaje significativo del gasto social.

Se tratará de lograr la mejor focalización de los subsidios monetarios, con una progresividad en los beneficios asistenciales permanentes altamente focalizados.

Otro elemento político es la ampliación que se busca en la cobertura previsional y de seguridad social, donde las metas son perfeccionar los instrumentos destinados a asegurar una mayor transparencia en el funcionamiento de las AFP, elaborar propuestas que permitan una atención especial para aquellos sectores de trabajadores que no acceden adecuadamente a los sistemas vigentes, principalmente temporeros, eventuales, transitorios e independientes.

4.8. Integración Social y Grupos Prioritarios

Una preocupación central en el marco de la política de integración social, es la de desarrollar acciones orientadas a aquellos sectores y grupos más vulnerables o que sufren con mayor rigor la marginación social. Aquí se ubican los cinco grupos definidos por el gobierno para su acción social prioritaria.

4.8.1. Desarrollo integral infantil y juvenil

Se está definiendo una nueva estrategia de políticas sociales, a través de un enfoque de ciclo de vida que, articulando básicamente las políticas de salud y educación como condición de un desarrollo más integral de niños y niñas, especialmente de los más pobres, permita articularse con políticas de justicia y laborales, estimulando

iniciativas innovativas y diversificadas, con acciones complementarias públicas y privadas, promoviendo una nueva relación de los adultos con estos grupos etáreos.

a) Cobertura en programas de desarrollo infantil y educación inicial. La meta para llegar al 2000 es alcanzar un 100 por ciento de los niños menores de 5 años en los hogares de mayor pobreza.

b) Mejorar la calidad de las prestaciones de educación de educación y salud a niños y niñas en riesgo social, así como el acceso a nuevas oportunidades. En esta parte, algunas metas son: desarrollar programas selectivos y altamente especializados, orientados a los niños que desertan del sistema escolar en la enseñanza básica. A la espera de que se regularice un sistema de atención para problemas emergentes, en 1995 se implementaron 7 casas de acogida para menores maltratados y sometidos a abusos sexuales. Otra meta es lograr la máxima focalización (100 %) de la atención del Servicio Nacional de Menores (Sename) en la línea de prevención, hacia aquellos menores que presentan variables asociadas a la delincuencia juvenil, sin que aún incurran en infracciones contra la ley. También se aprobó en el Parlamento una ley que erradicaría a los menores de las cárceles.

c) Reformas a la legislación familiar y de menores. El Ministerio de Justicia considera necesaria una reforma integral a la legislación de menores, distinguiendo materias relativas a la protección de aquellos en situación de carencia, de las relativas a las infracciones juveniles a la ley penal. Además de las ya aprobadas leyes de sobre violencia intrafamiliar o contra el maltrato infantil, se tramitan una ley de adopciones (adecuada a la Convención Internacional de Derechos del Niño) y una ley que crea los Tribunales de la Familia.

También se propone fijar la responsabilidad penal a los 18 años, eliminando el trámite de discernimiento a que son sometidos los jóvenes entre 16 y 18 años en conflicto con la justicia, entre otras cosas.

d) Cambios en la institucionalidad para una efectiva política de desarrollo infantil y juvenil. El conjunto de iniciativas priorizadas supone cambios institucionales que permitan hacer frente a la dispersión y descoordinación de instituciones e instrumentos destinados a la población infanto-juvenil. Asimismo, es necesario poner a prueba las modalidades innovativas en materia de las políticas en cuestión, de donde se puedan obtener lecciones y correcciones con fines de replicabilidad, adecuadas a las particulares realidades familiares y territoriales en que la problemática de la niñez se desarrolla. Atendiendo a los objetivos anteriores, se proyecta que una Autoridad Social (concepto aplicable también a cualquier otra iniciativa social) sea responsable del diseño, seguimiento y

evaluación de las políticas destinadas a la infancia y la adolescencia, y que, en el marco de las políticas universales destinadas a toda la infancia, priorice a los niños en extrema pobreza y en situación de riesgo social.

Además, se implementará próximamente un Programa Especial de Atención Integral a Niños en Situaciones de Extrema Pobreza y Riesgo Social.

4.8.2. Igualdad de Oportunidades para la Mujer

Se destaca que propender a la igualdad de la mujer, no sólo respondería a la necesidad de asegurar condiciones de equidad de género, introduciendo nuevas y mejores oportunidades para niñas, jóvenes, adultas y ancianas, sino hacia la ampliación de oportunidades que redundará en un mejoramiento de la calidad de vida para toda la sociedad. En este marco, el Sernam sitúa sus esfuerzos en el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, con el fin de que distintos sectores de la administración del Estado incorporen en su quehacer la tarea de transformar la situación social del sexo femenino y construir una sociedad igualitaria. Se propone lo siguiente:

a) Apoyo a las mujeres jóvenes. Entre otras cosas, el Ministerio del Trabajo y el de Educación realizarán acciones para mejorar la capacidad laboral de las jóvenes. Además, salud, Justicia, Agricultura y el Instituto Nacional de la Juventud, operarán sobre la prevención del embarazo adolescente, así como el apoyo integral a adolescentes embarazadas y madres para retenerlas en el sistema escolar y prepararlas para el trabajo.

b) Apoyo a las mujeres de la tercera edad. grupo definido como especialmente vulnerable. Se revisarán las políticas asistenciales en el marco de una seguridad social que conlleve un nivel mínimo de calidad de vida. Asimismo, de acuerdo a lo expresado por el Presidente Frei el 21 de mayo (1995) se aumentarán las pensiones de viudez en porcentajes que van desde el 20 hasta el 30 por ciento, según sea el caso, beneficiando con ello a más de 155 mil mujeres.

c) Incorporación de la mujer al mercado del trabajo y mejoramiento de las condiciones laborales. Una de las iniciativas concretas es la "Escuela de la Mujer", proyecto puesto en marcha en abril de 1995 y cuyo objetivo es formar y capacitar mujeres -especialmente de escasos recursos- para que se puedan insertar en el mundo productivo, ya sea ganando una vacante o creando su propia miniempresa. Es un programa de la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (Prodemu), organización presidida por la esposa del Presidente Frei, Marta Larraechea.

Con este plan, Prodemu se incorpora al PNSP y al

Programa de Igualdad de Oportunidades que desarrolla el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), con el fin de elevar la calidad de vida de aquellas mujeres que asumen la responsabilidad de ser jefas de hogar. El proyecto se aplicará durante el quinquenio 1995-2000 y su ámbito de enseñanza, con una malla curricular semiflexible, estará abocada a las áreas social, económica y cultural.

El Sernam ha implementado también el Programa de Atención Integral a la Mujer Temporera, que contempla medidas de cuidado infantil, capacitación y/o nivelación escolar, de mejoramiento de las condiciones de salud integral y de promoción de la participación.

d) Programa Nacional de Mujeres Jefas de Hogar. Iniciativa que existe desde 1992, que combina acciones en las áreas de empleo y capacitación laboral, cuidado infantil, salud, vivienda y atención legal. Es un programa de ejecución local, que se implementa actualmente en un 25 % de las comunas, y está en proceso de expansión, para llegar a la totalidad del país en los próximos 5 años.

4.8.3. Integración Social de las Personas con Discapacidad

El PNSP da importancia a la necesidad de abordar las políticas sociales para discapacitados de manera tal que se combine la creación de una institucionalidad específica, como es el caso de la Ley 19.284, de Integración Social de las Personas con Discapacidad, con una serie de otras iniciativas legales y políticas especiales en los ámbitos de salud, educación, empleo, previsión social, recreación y deportes, etc. Se trabajará sobre la base de tres áreas:

a) Área de diagnóstico y prevención de la discapacidad. Se intervendrá en políticas de nutrición, de los servicios sanitarios, servicios de detección temprana y diagnóstico, cuidado pre y post natal; educación apropiada en materias de cuidados sanitarios, etc. Se le da gran importancia además a la prevención comunicacional de modo que permita elevar el nivel de información, conocimientos y educación de la comunidad general.

b) Área de rehabilitación de la discapacidad. Con un enfoque integrador, que si bien plantea una perspectiva médico-funcional, no pierde de vista que se realiza con el propósito de integrar educacional, laboral y socialmente a los afectados.

c) Área de equiparación de oportunidades. Se enfatiza la eliminación de todo tipo de discriminación, para generarles un acceso igualitario a la cultura, la información, las comunicaciones, la educación, el trabajo, las organizaciones sociales, conjuntamente con la eliminación de las barreras arquitectónicas. En lo específico del trabajo, se considera una capacitación que tenga en cuenta las capacidades remanentes de las personas

con discapacidad.

4.8.4. Adultos Mayores

Los objetivos de las políticas para el adulto mayor buscan brindarles oportunidades para satisfacer sus necesidades materiales básicas, así como de realización personal; fomentar y promover su autodependencia; reconocer que el fenómeno del envejecimiento tiene una connotación social, pero también individual y humana; enfatizar la importancia de su integración a la familia, al vecindario, la comunidad y la localidad, así como también su relación con otros grupos etéreos, especialmente los jóvenes y menores.

Una iniciativa específica radica en el Programa del Adulto Mayor Beneficiario del Fondo Nacional de Salud, que se dirige a satisfacer sus demandas en salud y a facilitarle su acceso a tratamientos y servicios que requiere con urgencia.

4.8.5. Política Indígena

A través de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, puesta en marcha en 1994 (estaba contemplada en la Ley Indígena aprobada en 1993) se propiciaron dos fondos.

Uno de éstos se denomina Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, que se ha abocado a ampliar las cabidas indígenas mediante la compra de predios de litigio histórico. Y también está el Fondo de Desarrollo, que inició acciones tales como un programa de Infraestructura de Servicios Productivos, un estudio de Preinversión para las Áreas de Desarrollo Indígena, la segunda Etapa del centro de Desarrollo Indígena Cañete-Imperial-Osorno, la adquisición de terreno para el centro de Desarrollo Aymará, un Estudio de Preinversión en Comunidades: Coya, Yamana-Kawascar.

Todas las gestiones del Fondo de Desarrollo apuntan a la autogestión de las comunidades indígenas, tendiente a crear empresarios y microempresarios con efecto multiplicador de la acción económica.

Conadi tratará de operar en la defensa de aspectos importantes en la vida indígena: Identidad y Cultura, Desarrollo Económico y Territorial, Formación de Recursos Humanos, Fortalecimiento de la Sociedad Civil y Derechos Políticos.

4.8.6. Políticas para los jóvenes

Habría un cambio en la forma de concebir las políticas de juventud, que presupone necesidades tales como: voluntad política de considerar a los jóvenes como actores

relevantes; desarrollar sistemas de información que faciliten la detección de puntos críticos que orienten la focalización de la acción gubernamental y la generación de políticas intersectoriales; generación de sistemas de evaluación válidos y confiables ex ante, durante y ex post que permitan discriminar y potenciar el desarrollo de aquellas acciones que impacten positivamente en los jóvenes; descentralización del aparataje estatal que incorpore la participación activa de los interesados, haciendo corresponsable en este proceso a la sociedad civil; coordinar entre los ámbitos público y civil, donde un ente coordinador relevante son las asociaciones juveniles para la vinculación con la población local.

El rediseño de las políticas de juventud presupone que éstas cumplan con las siguientes características: integralidad, concertación, descentralización, participación, capacidad de ser reaplicadas nacionalmente e innovadoras. Y específicamente, se está trabajando sobre la forma en que las políticas se pueden enfocar a los grupos de extrema pobreza y vulnerabilidad. en este punto trabaja el Instituto Nacional de la Juventud, que depende de Mideplán.

5. La Cooperación Internacional

5.1 Institucionalidad y Políticas

La cooperación ha sido utilizada como una fuente complementaria de recursos para apoyar el desarrollo económico-social en áreas prioritarias y, también, para reforzar los objetivos y propósitos de la política exterior, lograr una efectiva presencia internacional y promover los procesos de integración con otros países de igual o menor desarrollo relativo.

Tales objetivos se han traducido en tres prioridades de trabajo:

a) La de la cooperación con los países desarrollados que, expresada al comienzo en aportes financieros para la ejecución de proyectos sociales. Hoy se traduce en la transferencia de recursos científicos y técnicos relevantes al desarrollo nacional.

b) La cooperación horizontal, con prioridad en los países de América Latina, especialmente en Centroamérica y El Caribe, expresada en un conjunto de programas que ayuden a proyectar hacia el exterior las capacidades científicas, tecnológicas y comerciales de que el país dispone.

c) La acción internacional, manifestada en el impulso para lograr una mayor presencia en los organismos internacionales de cooperación y participar activamente en

el debate acerca de los grandes temas y propuestas sobre la naturaleza y condicionalidades de la cooperación, su gestión y la mejor manera de aprovechar los recursos y oportunidades que se abren en este campo.

Con tales propósitos se creó la Agencia de Cooperación Internacional (Agci), situada en Mideplán y dirigida por un consejo en el que participan los ministros de Relaciones Exteriores y Hacienda, así como representantes del Presidente de la República. Le corresponde la gestión de la cooperación concesional bilateral y multilateral proveniente de los países desarrollados y el diseño y la gestión de los programas de cooperación técnica con otros países en desarrollo.

C) Consejo Nacional Para La Superación De La Pobreza

Recientemente en La Pintana se rechazó, ante el asombro de muchos, un proyecto de la ONU para realizar cultivos hidropónicos (en agua) por un monto cercano a los \$140 millones. Ello porque, según se expresó en el comité comunal, la iniciativa en sí no representaba en el largo plazo una buena forma para generar nuevos ingresos.

Eso sí, en la respuesta dejaron abierta la posibilidad de que esa colaboración pudiera materializarse en alguno de los proyectos definidos "por ellos" como prioritarios.

Esta situación es un claro ejemplo del cambio de actitud frente al tema de cómo resolver la pobreza en Chile. Porque resulta claro que antes, los de la mencionada comuna, habrían aceptado el ofrecimiento. "Esa capacidad de discriminar es genial. Cuando la gente empieza a pensar en su realidad y objetivos, y en cuáles son los caminos viables, eso ya es un cambio", señala Ximena Valdés, secretaria ejecutiva del Consejo Nacional de la Superación de la Pobreza (CNSP).

Y eso es justamente lo que ha hecho este organismo, constituido el 27 de mayo de 1994. En poco más de un año, no sólo ha logrado coordinar el trabajo que realizan distintos organismos en esta materia: ONGs, fundaciones y el propio Gobierno, sino también ha demostrado que los pobres también pueden decidir, y que por eso es necesario tomar en cuenta su opinión.

1. Involucrar a la sociedad civil

Cuando el Presidente Eduardo Frei instituyó el Comité Interministerial Social, ya tenía en mente la creación de un organismo que involucrara a la sociedad civil en el desafío de superar la pobreza extrema.

Con la firme idea de llevar adelante su propósito, el

mandatario elaboró un Decreto Supremo -que fue oficializado tras su firma y la del secretario de Mideplan, Luis Mairan en el que se especificaban los objetivos que animarían a la futura entidad.

En el documento se señalaban dos metas: la de constituir un lugar de reflexión y propuesta de las diferentes iniciativas de la sociedad civil encaminadas a superar la pobreza extrema y la de colaborar con las autoridades nacionales en la aplicación del Programa Nacional para la Superación de la Pobreza.

Para articular la interacción de las organizaciones cívicas, eclesiásticas, gremiales, de investigación superior y comunitarias que se contemplaban, se decidió la creación de un Consejo que, vinculado al Comité Interministerial Social y bajo la supervisión de la presidencia, fuera una instancia representativa de la comunidad.

Finalmente, el Consejo quedó integrado por 20 destacados personajes provenientes de los más diversos ámbitos, bajo la presidencia del ex ministro de Vivienda, Alberto Etchegaray. La nómina de integrantes -cuya participación es ad honorem- es la siguiente:

Alberto Etchegaray, presidente del Consejo; Benito Baranda, secretario ejecutivo del Consejo, psicólogo y director social de la Fundación Hogar de Cristo; Gonzalo de la Maza, presidente de las ONG chilenas; Claudio Di Girólamo, arquitecto; Roberto Fantuzzi, presidente de Asexma; Erasmo Farfán, obispo representante de las iglesias protestantes; José Antonio Guzmán, presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio; Juan Pablo Illanes, Editor de Redacción de El Mercurio; Fernando Léniz, empresario; Haydée López, médico experta en medicina popular; Patricia Matte, economista del Instituto Libertad y Desarrollo; Ana María Medioli, asistente social, coordinadora de ollas comunes populares; Eugenio Ortega, abogado, asesor del PNUD; María Rozas, vicepresidenta de la CUT; Alberto Undurraga, ex presidente de la FEUC; Sara Vásquez, dirigente poblacional de Cerro Navia; Humberto Vega, economista, ex Tesorero General de la República; Monseñor Manuel Camilo Vial, obispo de San Felipe; José Zabala, empresario, presidente del Hogar de Cristo.

El Consejo cuenta con la colaboración de un Comité Técnico asesor, cuya acción comprende desde el diseño de estudios, investigaciones y propuestas que el Consejo le enmiende, hasta el suministro de materias técnicas de apoyo.

En total, son veintiuna personas, quienes fueron designadas por Mideplán. Sus miembros son Ximena Valdés, quien actúa como secretaria ejecutiva; Claudio Barriga, José Bengoa Cabello, Ema Budinich Besoain, presbítero

Felipe Berríos del Solar, Rodrigo Calcagni González, Pablo Coloma Correa, Maximiliano Cox Balmaceda, Eugenio Díaz Corbalán, Cecilia Dockendorff Briones, Adriana Fuenzalida Risopatrón, Consuelo Gazmuri Plaza, Patricio Silva, Cecilia Milevic Potín, Oscar Peña Barraza, Luis Razzeto Migliano, Mariano Requena Bichet, Pedro Saínez Goyenechea, Mariana Schkolnick Chamudes, Andrea Sondek Darmstadter y Juan Agustín Vargas Avilés.

2. Guía para ayudar

Entre las numerosas iniciativas que ya se han materializado, el Consejo patrocinó este año la denominada "Guía para la Acción Solidaria", preparada por la ONG Soles y el Fosis, cuyo lanzamiento oficial fue hecho durante la primera semana de agosto. Los propietarios de teléfonos de la CTC pudieron recibir en sus manos una de las 700 mil publicaciones se repartieron junto a las guías telefónicas del período 1995-96.

La Guía para la Acción Solidaria -fruto de la colaboración de una veintena de empresas- contiene en 32 páginas una lista clasificada con más de mil fundaciones de beneficencia, con sus direcciones y teléfonos, y lo más importante, sus necesidades. En cada una de ellas se mencionan sus requerimientos, que pueden ir desde juguetes, ropa y alimentos, hasta voluntarios para la labor que desarrollan.

"A través de esta Guía, le entregamos más de mil iniciativas para que se pueda elegir dónde poner en acción su potencial solidario. Son más de mil posibilidades de practicar una solidaridad de buena calidad. No queremos promover la limosna, sino una vivencia más gratificante y profunda" señaló una de las integrantes del Comité técnico asesor del Consejo, Cecilia Dockendorff, durante la ceremonia de lanzamiento.

Asimismo, el presidente del Consejo, Alberto Etchegaray, valoró el hecho de que la gente pueda conocer la labor solidaria que realizan muchas personas y más de mil instituciones. "Creo que el esfuerzo por dar a conocer lo que en Chile sucede, las potencialidades y posibilidades que el país tiene en los distintos ámbitos, es muy bueno. Los que hacen solidaridad, comprometen su vida, sus energías y voluntad en ello. Eso es lo que la Guía pone en primer lugar".

3. Fuerza Joven

Otra de las acciones que ha concitado la atención de la ciudadanía es el Servicio País. Una iniciativa que no ha tardado en tildarse de exitosa por los entendidos y que tiene como propósito fundamental acercar profesionales jóvenes a áreas muy pobres donde jamás se había dado un interés por participar, con el fin de ayudar a las

comunidades donde se encuentren insertos, transformando las necesidades de la gente en proyectos.

El Servicio País fue una de las primeras propuestas hechas al Gobierno por el CNSP durante 1994, la cual recibió una excelente acogida por parte de las autoridades y la población. El Consejo llamó a ocupar esos cargos a jóvenes de entre 25 y 35 años, de acuerdo a una lista de necesidades realizadas por las mismas comunas. El resultado no se hizo esperar: más de 600 jóvenes postularon a los 130 cargos ofrecidos en todo el país, copando las vacantes existentes.

Así, en abril de este año partieron rumbo a sus destinos: las 71 comunas más pobres del país, según el último Mapa de la Extrema Pobreza elaborado por Mideplan en julio de 1994. Estas comunas, por lo general, no eran capaces de postular a fondos gubernamentales. No generaban buenas iniciativas o no sabían cómo concretarlas. Y es un hecho que estos profesionales -pese al corto período que llevan trabajando- están provocando un cambio sustancial en la estrategia de desarrollo de esas localidades. A Putre, por ejemplo, se envió un médico veterinario y un ingeniero agrónomo, dos profesionales con los que no contaban, y que ya consiguieron recursos de fondos públicos para financiar proyectos en ganado camélido y pequeña agricultura, las dos actividades principales de ese lugar.

"Es claro el aporte que están haciendo y ya hay productos tangibles, especialmente en comunidades rurales, que tienen muchas carencias, porque ahí las municipalidades no cuentan con los recursos profesionales y técnicos adecuados", sostiene la asistente social del CNSP, Gloria Vío, quien viajó por todo el norte supervisando.

Y si bien la mayoría se fue pensando en retornar dentro de un año o dos como máximo -plazo estipulado por el CNSP- muchos han cambiado de parecer. Esto, ya que en las comunidades les están pidiendo que se queden y ellos están aceptando. Situación que tiene muy contentos a los miembros del Consejo, ya que se cumple otro objetivo: dejar capacidad técnica instalada para llenar las vacantes en las plantas de los municipios.

Por el éxito obtenido, las autoridades ya están pensando en la posibilidad de doblar el número de profesionales para el año 1996. Sin embargo, en este aspecto se esperan algunas modificaciones. Este año, los recursos para los profesionales provienen del fondo especial del Presidente de la República. La idea es que el próximo año el financiamiento sea mixto, 50% del Presidente y 50% de la sociedad civil; es decir, empresarios, iglesias, profesionales y particulares que han manifestado su interés por hacerlo.

Un "servicio país" cuesta mensualmente entre \$290.000

y \$390.000, según los grados de la administración pública y de acuerdo a la profesión de que se trate.

4. Ambito legal

Otra de las tareas que el Consejo asumió para este año es la difusión y promoción de la Ley de Donaciones con Fines Educativos. Con este objetivo, el CNSP y la UNICEF han elaborado un manual que explica cómo opera la mencionada normativa, que permite a las empresas hacer aportes deduciendo impuestos. Una labor que ha sido complementada con seminarios regionales, dirigidos a industriales locales para motivarlos a usar esa franquicia.

A juicio de Ximena Valdés, "con esta acción se mata dos pájaros de un tiro, porque se involucra a los empresarios y, al mismo tiempo, se aborda el tema de la educación, que es una estrategia importante en la superación de la pobreza".

Pero, el CNSP no se ha limitado sólo a esto. Durante su funcionamiento ha hecho varias propuestas de modificaciones legales con el fin de ajustar las políticas públicas a las necesidades reales de los pobres.

Actualmente, varias de éstas se encuentran en estudio en el Ejecutivo. Una de ellas es un proyecto que beneficia a menores en educación preescolar, en donde se propone que todos los trabajadores -hombres o mujeres- con un menor a cargo, puedan acceder al beneficio de la sala cuna o jardín infantil, y no sólo se beneficien aquellas madres que laboran en empresas con más de 20 trabajadores. Para ello, sería necesario modificar el artículo 203 del Código del Trabajo.

Asimismo, se sugiere ampliar la cobertura de la edad tope, desde los dos hasta los cuatro años, de los menores que gozan del beneficio, o hasta que ingresen a la educación básica, para cubrir el período intermedio que la normativa actual deja al descubierto.

Siempre en el cuidado de los menores, el Consejo propuso extender la jornada en los centros abiertos y salas cunas de la Fundación Integra, dada la necesidad urgente de las mujeres jefas de hogar que trabajan para mantener a su familia. Un objetivo que ya se cumplió.

En otra esfera y recogiendo la inquietud que la población de escasos recursos le ha hecho al Consejo, el organismo se encuentra realizando un estudio de factibilidad para traspasar las tarifas eléctricas de costo fijo a variable. De tal forma que no pague lo mismo una persona que vive de una pensión mínima, que otra con mayores ingresos. Y es que a juicio del presidente del CNSP, Alberto Etcheagaray, "es absolutamente legítimo cobrar por consumo y no por el costo fijo". Por ello, no se

desestima la posibilidad de sugerir un sistema similar para el servicio de agua potable.

Los resultados de la investigación -que realiza una consultora de ingenieros civiles expertos en el tema- serán entregados a la Comisión Nacional de Energía, porque cada cuatro años se llama a licitación para fijar estas tarifas, y ese plazo se cumple en diciembre de este año. El estudio sobre las tarifas eléctricas que regirán en el período 1996-2000, ya fue iniciado por el Gobierno en el mes de agosto.

5. Metas cumplidas

Transcurrido un año y cuatro meses de su gestión, el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza ya puede atribuirse algunos logros concretos. Esta situación ha conseguido despertar el interés de algunos países latinoamericanos, entre los que figuran Ecuador, Argentina, Costa Rica, Perú y México, quienes han pedido asesoría y detalles del funcionamiento de este organismo con miras a implementarlo en sus territorios.

A los éxitos descritos anteriormente, se suma la concreción de metas definidas en un primer momento como prioritarias. Una de ellas fue la de tomar contacto directo con distintos mundos y actores: organizaciones sociales, partidos políticos, empresarios, iglesias, ONGs y Fundaciones de Asistencia Social, universidades y, muy especialmente, con las personas que viven en situación de pobreza. No cabe duda que en este sentido, la labor del CNSP ha sido incansable. El Consejo ha organizado seminarios, conferencias y visitas en terreno a poblaciones afectadas, con el fin de recoger las inquietudes y propuestas de los distintos actores de la realidad nacional, en la búsqueda de posibles soluciones.

Otro de sus alcances ha sido la implementación de Consejos en todas las regiones del país, con una composición similar a la del Consejo Nacional. Estos Consejos Regionales poseen la autonomía necesaria para impulsar las iniciativas que surgen en el plano local, intencionando el desarrollo de acciones integradoras de recursos propios y estatales. Y al igual que en el caso del Consejo Nacional, todos sus integrantes cumplen sus funciones en forma gratuita.

Por último, no puede obviarse el esfuerzo del CNSP por diseñar una campaña comunicacional con miras a sensibilizar a la sociedad frente a la realidad de la pobreza. La campaña se inició a fines de enero y contó con la colaboración de tres canales de televisión. Su intención fue crear conciencia de que hay actitudes, valores, percepciones, y prejuicios en todos los sectores sociales, que es necesario modificar para construir un país de calidad diferente.

D) Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis)

En agosto de este año, el Fosis dió a conocer un plan piloto destinado a mejorar directamente la calidad de vida de los adultos mayores pobres de comunas urbanas del país. El proyecto -según lo anunciado por el director ejecutivo del organismo, Ricardo Halabí- se concretará a fines de este año, contemplándose el financiamiento de propuestas provenientes de grupos de la tercera edad.

Este proyecto se suma a los cientos de iniciativas que el Fosis ha acogido durante sus cinco años de gestión. Período en el que se ha dedicado a financiar en todo o en parte, planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, tal como lo define la ley que le dió origen en julio de 1990. Esta ley, la Nº18.989, coloca especial énfasis en la necesidad de participación de los propios afectados y en la existencia de una estricta coordinación entre el Fosis y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Asimismo, destaca la pobreza rural y a los jóvenes marginados como sujetos de especial atención de las acciones del Fosis y establece que éstas se orienten preferentemente a las localidades que presentan los más elevados índices de aislamiento, marginalidad y pobreza.

La ley señala que el Fondo puede entregar la realización de sus actividades mediante convenios con los sectores público y privado, para lo cual establece un procedimiento específico. Es por eso que instituye el Registro Público regionalizado, en el cual deben quedar inscritas las personas naturales o jurídicas que celebren contratos con el Fosis. Sólo se exceptúan de esta obligación las instancias públicas, municipalidades y universidades. Del mismo modo, y con las mismas excepciones, la ley establece la obligación de quienes contraten con el Fosis de proveer garantías tanto por el fiel cumplimiento de los contratos, como por las cantidades recibidas y por los adelantos de pagos.

En cuanto a su proceder, el Fosis también posee una serie de principios que regulan su acción. En primer lugar, el no ejecutar programas directamente. En segundo, la transparencia en la asignación de recursos (mediante concursos y licitaciones públicas). En tercer lugar, la descentralización en la toma de decisiones y desconcentración de la actividad institucional. Y en cuarto y último lugar, el fomento de la participación de los propios destinatarios de la acción del Fondo en las propuestas y ejecución de los proyectos.

Estas características son, a juicio de Halabí, el gran "mérito" de este organismo, porque permiten a los gestores de los proyectos ser protagonistas y ejecutores de sus ideas. "No es que el Estado llegue a la solución de la

pobreza, sino a partir de la identificación de las zonas más necesitadas, se llega a las unidades vecinales cuyos habitantes se esfuerzan por superar sus carencias" (El Mercurio, 11 de febrero 1995).

Es por ello que no duda en afirmar que el Fosis actúa fundamentalmente por intermediación y que "es lo menos estatista que hay. Y la prueba está en que en cada programa el aporte privado es esencial" (El Mercurio, 6 de junio 1995).

1. Áreas de acción

Las áreas en las que trabaja el Fosis se definen sobre la base de tres grandes líneas programáticas:

La primera es el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa, a los trabajadores por cuenta propia y a la economía campesina. Para atender a estos sectores, el Fosis ha definido diversos programas en los ámbitos urbano y rural. Para apoyar a los microempresarios urbanos se ha trabajado preferentemente en programas de acceso al crédito, a la capacitación, asistencia técnica y asesoría en gestión. Y en el ámbito rural, la focalización ha estado centrada en pequeños productores organizados y etnias. Los programas más relevantes han sido riego campesino, forestación y recuperación de suelos, capacitación a organizaciones campesinas, concursos de proyectos de infraestructura y productivos para pueblos indígenas.

Por este concepto, Mideplán y Fosis licitaron este año la entrega de siete millones de dólares destinados a la capacitación, la asistencia técnica y el apoyo de créditos para 22 mil 600 microempresarios de todo el país. El 6 de junio, en el marco de la entrega de los resultados de esta licitación, el Ministro Luis Maira anunció también la creación de un segundo programa especial de fomento de la microempresa, dentro del Programa Nacional para la Superación de la Pobreza (PNSP) impulsado por el Gobierno.

La segunda línea programática del Fosis concierne a la ayuda a la juventud de sectores populares pobres. En este sentido, se han elaborado tres estrategias: capacitación laboral, integración social y desarrollo de iniciativas.

La tercera y última, se refiere a la generación de capacidades de desarrollo en las localidades más pobres. El programa "Entre Todos" y el Concurso Regional se enmarcan dentro de esta política del Fosis por generar y fortalecer las capacidades de autogestión en las localidades más carentes del país, con miras al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos organizados.

Este año, cerca de 20 millones de dólares serán

invertidos en más de 1.500 proyectos diseminados por todo el país, a través de las propuestas adjudicadas en el programa "Entre Todos" y el Concurso Regional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Según el Subsecretario de Mideplán, Pedro Goic, el 80% de los planes aprobados corresponden a propuestas de regiones.

Al programa "Entre Todos", diversas organizaciones locales presentaron 937 proyectos, aprobándose 796, distribuidos en 669 localidades de las trece regiones del país. Es decir, el 85% de los postulantes podrá concretar distintas acciones como arreglo de alcantarillado, construcción de clubes sociales y multicanchas, entre otras.

A dicho programa, sólo postulan entidades que se integraron a cursos de capacitación del Fosis sobre formulación de proyectos. De este modo, representan la puesta en práctica de su preparación teórica y corresponden a las necesidades priorizadas por los propios beneficiados. En este caso, ellos aportaron \$1.500 millones en capital de trabajo y materiales.

Al Concurso Regional, en tanto, postularon 1.208 iniciativas, aprobándose sólo 748, por un monto cercano a los US\$ 10 millones, de los cuales los favorecidos contribuyeron con \$1.600 millones.

2. Otras actividades

A fines de julio, el Fosis fue protagonista de un convenio orientado a fortalecer la vinculación de entidades del sector público con la comunidad organizada de Petorca, Lolol, Paredones, Curicó y Cerro Navia. El acuerdo, al que también se adscribieron el Ministerio Secretaría General de Gobierno, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y las autoridades locales, busca estimular la participación de la gente de estas cinco comunas en acciones concretas para superar la pobreza.

Esta acción y la del programa de atención para ancianos pobres, forman parte de iniciativas que contempla el Fosis, pero que no se inscriben directamente dentro de sus tres líneas programáticas. Algunas de éstas guardan relación con la difusión y comunicación; la formación de recursos humanos; la supervisión y auditoría de proyectos, o con el seguimiento y evaluación de programas.

Asimismo, el Fondo no desestima su participación en actividades en las que se encuentran comprometidos los esfuerzos de otras instituciones. Es así como también desarrolla labores en el área de la alimentación complementaria (junto a la Vicaría de la Solidaridad, el Comando de Ollas Comunes y Prosam); en el mejoramiento de la vivienda rural (con Mideplán y Municipios); en la capacitación de mujeres jefas de hogar (con el Servicio

Nacional de la Mujer, Sernam); en los centros familiares (con la Fundación "La Familia"); en la regularización de títulos de comunidades rurales (con el Ministerio de Bienes Nacionales); en los jardines infantiles para hijos de mujeres temporeras (con la Junta Nacional de Jardines Infantiles, Junji) y en el apoyo a comunidades pobres afectadas por desastres (Aluvión de Antofagasta y Volcán Hudson), entre otras.

Y en el terreno de la cooperación internacional, el Fosis tampoco podía quedar ausente. Fruto principalmente de los esfuerzos de Solidaridad (México) y Fosis (Chile) y con la cooperación de la OEA; se han logrado realizar varios Talleres de Intercambio de Experiencias sobre Superación de Pobreza (en México, Chile y Costa Rica) y se ha institucionalizado una Red de Cooperación Horizontal, cuya Secretaría Ejecutiva está funcionando en Costa Rica. Esta Red -que de hecho ya opera hace cuatro años (1991)- ha posibilitado el proceso de capacitación del personal y enriquecido la reflexión sobre la pobreza en el continente y los esfuerzos para superarla.

3. Criterios de selección

En la selección de programas y su posterior financiamiento, el Fosis realiza una exhaustiva labor de evaluación. En ésta se privilegian tres criterios: la focalización, la inversión en y con la gente y la pertinencia institucional. El primer criterio busca centrarse en aquellos programas de desarrollo social orientados a beneficiar a los estratos sociales más pobres; y regular selectivamente el acceso a estos y otros programas para favorecer explícitamente a dichos estratos.

El segundo, destaca y releva la dimensión "inversión social" y la participación de los afectados para superar la pobreza, alejándose, por tanto, de programas con sesgos meramente asistenciales y paternalistas.

Y el tercero, persigue la realización de tareas que otros no hacen, para evitar duplicar la acción de otras instancias públicas y potenciar la eventual complementación de programas con dichas instancias.

A estos tres criterios, Ricardo Halabí agrega otro adicional: la excelencia técnica. Y es que el Fosis, según su director, "es un organismo altamente técnico, que quiere innovar en la intervención de políticas sociales para que, una vez probada esa intervención, el Estado la valide" (El Mercurio, 6 de junio 1995).

CAPÍTULO IV
EVALUACIONES Y PROPUESTAS

A un año y medio de iniciado el actual mandato gubernamental, el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, con cada uno de sus ámbitos, ha sido uno de los temas más recurrentes en la agenda de los medios de comunicación.

De hecho, hasta antes de que el "Caso Contreras" entrará en su parte decisiva, los temas económico-sociales concentraron en buena medida la discusión entre los agentes políticos del país, sobre todo en lo relativo a las prioridades establecidas por el Gobierno de Frei: eliminar la extrema pobreza, invertir socialmente en las personas y modernizar la gestión del Estado.

Y, a pesar de que estos temas debieron compartir el interés nacional con asuntos judiciales y también relativos a las relaciones cívico-militares, igualmente la cuestión de la pobreza en Chile ha mantenido un cierto nivel de debate, en el que se ven involucradas diversas ópticas.

Debido a lo anterior, las políticas públicas para la superación de la pobreza en nuestro país han estado en un continuo proceso de evaluación. Con críticas y aplausos, conformidad y satisfacción, acuerdos y desacuerdos, el PNSP lleva un año desde su puesta en marcha, en octubre de 1994. Y ha sido enjuiciado, controlado, y/o corregido desde el mismo gobierno que lo aplica, la Concertación que le da apoyo, la oposición institucional (la derecha y el soporte técnico que encuentra en el Instituto Libertad y Desarrollo), los empresarios, los trabajadores, la Iglesia Católica, algunas ONGs y académicos.

Cada uno desde su particular punto de vista, plantea consideraciones a tomar en cuenta, destacándose como consecuencia algunos temas específicos de discusión, ya que si bien existe una especie de aprobación general hacia el PNSP, al menos en varios de sus criterios centrales, surgen aspectos específicos que marcan distintas concepciones sobre lo que deberían ser las políticas públicas para la superación de la pobreza.

A) La Oposición Institucional

La apreciación de la derecha acerca de las políticas concertacionistas destinadas a superar la pobreza en el país es, sin duda, negativa. Si bien se le reconoce a los gobiernos de Aylwin y Frei un buen desempeño en la dirección de la economía, las estrategias sociales son calificadas de poco innovadoras, mal focalizadas y excesivamente centralistas¹⁰.

¹⁰"Las políticas, aplicadas a contar de 1990, no han implicado cambios de fondo en los programas sociales aplicados a las décadas anteriores. Si bien es necesario mantener los programas sociales en el tiempo, por cuanto

Pero, las críticas no terminan allí. Los miembros de Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente acusan a la Concertación de preocuparse de la cuantificación y masificación de la pobreza y olvidar las características específicas de los diversos grupos objetivos. Así como también de llevar al Estado ha asumir un rol netamente asistencialista y benefactor, sin considerar las capacidades de los individuos para generar soluciones que les puedan llevar a superar la pobreza.

Según los antecedentes proporcionados a la opinión pública por personeros del sector, las principales inquietudes que tiene la derecha en torno al tema se relacionan, en primer lugar, con el aumento del gasto público y los impuestos. Y en segundo, con el "bloqueo partidista" que ocurriría al interior del Gobierno. Al respecto, son enfáticos al señalar que un alza tributaria pone en peligro el crecimiento económico y que el "bloqueo" retrasa al país, pues pone freno a los impulsos modernizadores.

Las sugerencias de la derecha para avanzar en la erradicación de la pobreza propugnan una mejor focalización del gasto, modernización del país y crecimiento económico. Asimismo, consideran imprescindible centrar los esfuerzos gubernamentales en el aprovechamiento de las buenas condiciones de desarrollo en que se encuentra el país, lo que implicaría evitar que la discusión pública se centre en los hechos ocurridos durante el régimen militar.

1. Modernización: tarea pendiente

En materia de modernización, el diagnóstico de Renovación Nacional es concluyente: se ha avanzado poco o casi nada. Según un informe dado a conocer a fines de septiembre por la directiva del partido, las modernizaciones en cinco áreas prioritarias de la gestión del Gobierno apenas exhiben un avance promedio del 7%.

El estudio -realizado por el Instituto Libertad y Desarrollo- llevó al presidente del partido, el diputado

los resultados de erradicación de la pobreza se ven en el largo plazo, puede, no obstante, considerarse como un retroceso el no haber visualizado las nuevas dimensiones de la pobreza en el país, con el objeto de diseñar políticas más acordes con estas nuevas características" (Patricia Matte, "Nuevos desafíos para superar la pobreza", Las tareas de hoy, 1994. Pág.139).

"Los dos gobiernos de la Concertación no han creado ningún nuevo instrumento o mecanismo que permita resolver los problemas sociales o mucho menos los de la pobreza extrema "que afectan a demasiadas personas en Chile" (Eugenio Cantuarias, El Mercurio, 28 de agosto)

Andrés Allamand, a reiterar su convicción de que el impulso modernizador se encuentra retrasado y en algunos casos virtualmente paralizado. "El estudio descrito constituye una señal de alerta sobre la parálisis modernizadora que prevalece en el país y el hecho de que no se estén fortaleciendo las bases del proceso de crecimiento económico y desarrollo social futuro" (El Mercurio, 23 de septiembre).

Según Allamand, esta situación es producto del "bloqueo partidista" que han ejercido algunas colectividades de la Concertación a las iniciativas modernizadoras del Gobierno y también al hecho de que en los últimos meses los actores políticos han concentrado sus energías principalmente en los temas de la reconciliación y los derechos humanos.

El dirigente manifestó que el estudio se hizo pensando en el cumplimiento de un año desde la instalación del nuevo gabinete ministerial, es por ello que el Instituto Libertad efectuó una evaluación de la gestión gubernativa en las áreas de salud, educación, pobreza, infraestructura y modernización del Estado.

Las conclusiones arrojadas por este documento indican que sólo se registran avances parciales en educación e infraestructura, mientras las tres restantes no se han aplicado las medidas modernizadoras definidas por las autoridades.

En el documento se toma un total de 30 iniciativas de modernización que han contado con el respaldo del Gobierno y la oposición, de las cuales hasta ahora sólo se han llevado a la práctica dos: una educación y otra en infraestructura.

En la primera, de seis medidas consideradas, sólo se consigna el avance en una: la flexibilización del régimen laboral del profesorado, a la cual contribuye "parcialmente" la modificación del Estatuto Docente.

En cambio, el avance es nulo respecto de otras cinco medidas: constituir el Fondo Nacional de la Educación; perfeccionar los incentivos tributarios; promover el financiamiento compartido; difundir masivamente los resultados del Simce (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), obligando a informar el resultado por curso y por último, los incentivos a entidades privadas a asumir la administración de los colegios.

En cuanto a Infraestructura, se consigna el avance que significó la modificación a la ley de concesiones para facilitar la inversión privada en caminos. Ningún progreso ha habido en cambio según los criterios del estudio en aspectos como la tarificación vial; la participación privada en el manejo de los aeropuertos; la privatización

del servicio de pasajeros en ferrocarriles, y la modernización de puertos y empresas sanitarias.

En las tres áreas restantes, el estudio concluye que no se ha producido ningún tipo de avance. Según Allamand, el sector que exhibe objetivamente un mayor retraso es salud, porque "la vocación modernizadora del ministro Carlos Massad ha sido obstaculizada por el bloqueo que le han impuesto los partidos de la Concertación y la resistencia de los médicos y funcionarios a la reforma del sistema público de salud".

Los retrocesos quedarían manifiestos en acciones como: la "rigidización" de las normas que rigen al personal de Salud y el envío, por parte del Gobierno, de un proyecto de ley que, en la práctica, "valida la modalidad de negociación centralizada de remuneraciones", en lugar de radicar la gestión en los propios establecimientos.

Asimismo, a juicio del partido, el PNSP en vez de ser descentralizado, crea "comités comunales sin atribuciones ni recursos". "El Gobierno ha asumido la administración directa de funciones que antes efectuaban privados en áreas como la atención de menores en situación irregular. Asimismo, en lugar de "modernizar la estructura tributaria" se ha aumentado la carga impositiva".

Dado lo anterior, Allamand señala que la oportunidad histórica que tiene Chile por delante puede desperdiciarse si en lugar de volcar sus energía y capacidades a solucionar los temas del mañana, se destina el 90% de ambos a intentar resolver conflictos originados hace casi un cuarto de siglo. Por ello, afirma que se debe "cambiar radicalmente la agenda del debate público". "No se pueden sacar cuentas alegres con los éxitos macroeconómicos del país, si al mismo tiempo están detenidas las medidas que permitirían seguir alimentando el desarrollo futuro" (La Segunda, 22 de septiembre).

2. Mala focalización

Otro aspecto que la derecha estima como deficitario en la acción gubernamental tiene que ver con la focalización del gasto social. De partida, el Instituto Libertad y Desarrollo considera que el proyecto de Gobierno de Frei ha definido a grupos prioritarios como también áreas territoriales diferentes a los criterios tradicionales (El Mercurio, 11 de febrero).

Según la entidad, "el hecho de que la autoridad haya puesto énfasis en 71 comunas pobres incorporando criterios de pobreza urbana, difiriendo de los estudios que el Fosis y la Unicef han hecho al respecto, es altamente cuestionable".

Y en lo referente a cómo se está administrando el

dinero del gasto social, tanto Renovación Nacional como la UDI coinciden en que se está realizando una mala focalización. Al respecto, el senador de la UDI, **Eugenio Cantuarias**, no duda en señalar que "el 18% de la inversión social que realiza el Gobierno no cumple con su objetivo de favorecer a los sectores de extrema pobreza. Muchos de los beneficios los reciben algunas personas que no los requieren con tanta prioridad" (El Mercurio, 28 de agosto).

Para **Cristián Larroulet**, director del Instituto Libertad y Desarrollo, la Casen 94 es un fiel reflejo de esta situación. "La encuesta Casen es una poderosa herramienta de diagnóstico de pobreza. Ella nos muestra los avances que el crecimiento económico está produciendo en la situación social y la urgente necesidad de reformular muchas políticas y programas sociales para focalizar los recursos en los más pobres" (El Mercurio, 11 de septiembre).

Según Larroulet, uno de los desafíos que tiene el país actualmente es mejorar la calidad de su política social. Una instancia que pasa, necesariamente a su juicio, por una adecuada focalización del gasto. En este sentido, propone una reformulación profunda de programas masivos "que implican enormes gastos", como por ejemplo el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) y el Programa de Alimentación Escolar (PAE), ambos "programas de amplia cobertura y gran consumo de recursos".

Pero, para Larroulet, este perfeccionamiento requiere de medidas imaginativas que no incrementen el gasto, "no puede ser que la única política sea aumentarlo y financiarlo con mayores impuestos". Sin embargo, en su opinión, las administraciones de Aylwin y Frei no se han caracterizado por nuevas propuestas. "La autoridad ha concentrado los esfuerzos principalmente en aumentar el gasto, sin preocuparse de rediseñar los programas, o de estudiar cuál es el ámbito adecuado para la administración de los distintos planes". "Las alzas de impuestos propuestas recientemente por el ministro de Hacienda constituyen simplemente un desperdicio de recursos que podrían liberarse al mejorar la focalización de los programas que demuestren tener incidencia en la situación de pobreza de las personas".

3. Gasto Social

Preocupada y descontenta se encuentra la derecha en este terreno. Lo primero, porque observa una clara tendencia a incrementar los recursos destinados a gasto social. Y lo segundo, porque no considera que se estén focalizando adecuadamente.

A juicio de Cristián Larroulet, el aumento de los impuestos a privados para destinar mayores recursos al gasto social puede acarrear consecuencias negativas para

la economía chilena. "No hay que olvidar que cada peso destinado al gasto social es un peso que el Estado ha extraído de los particulares: personas o empresas impidiendo así que éste de origen a mayor consumo o inversión privados. Esto significa que hay puestos de trabajo que dejan de generarse a partir de ese gasto privado".

El aumento del gasto social resulta inconveniente, según su parecer, ya que la presión de una mayor tasa de interés o carga tributaria puede inhibir el crecimiento económico, reduciendo la capacidad para derrotar a la pobreza. Es por ello que el Gobierno "debería realizar un esfuerzo especial por mejorar el impacto distributivo del gasto social y recortarlo, terminando con programas ineficientes y dando así una mayor oportunidad a la inversión".

Opinión en la que coincide el presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, **José Antonio Guzmán**. Según su perspectiva, las autoridades deberían actuar con prudencia en este tema, ya que se han observado indicios inquietantes en la economía, tales como: el bajo dinamismo de la creación de empleos y el menor crecimiento de la inversión.

A juicio del dirigente, el punto de equilibrio de los impuestos en la economía tiene que ser aquel que le permita al país, y al sector que tiene la mayor responsabilidad en el desarrollo económico, seguir teniendo tasas de crecimiento. "La superación de los problemas sociales, principalmente la pobreza, atraviesa fundamentalmente por la posibilidad de poner a disposición de las personas más y mejores empleos".

En este sentido, la autoridad no debe ceder a presiones de grupos, para evitar el desaprovechamiento del buen momento que vive actualmente la economía. "No cabe duda que el brillo del éxito que tiene hoy nuestra economía relega a segundo plano las causas que lo provocaron y el costo que debió pagar el país. El éxito está ocultando las debilidades que tenemos y ablandando la fortaleza para tomar decisiones de política económica que son necesarias".

Para Guzmán, el Gobierno tiene la voluntad de avanzar, pero lo traicionan las consideraciones políticas. "Me consta de que en el Gobierno hay disposición a impulsar avances, pero por consideraciones políticas ellas no se llevan a cabo. Me refiero a una mayor apertura del sector financiero, nuevas privatizaciones e incluso la legislación sanitaria que está descansando sin haber avance significativo en su tramitación".

La culpa de esto la tienen, según el dirigente, "ciertos sectores conservadores, ciertos sectores socialistas que cruzan transversalmente a todos los

partidos de Gobierno, los cuales han logrado neutralizar muchas iniciativas del Ejecutivo".

B) Relaciones Laborales y Equidad

El tema de la reforma laboral es uno de los elementos más conflictivos del proyecto modernizador del Gobierno, en general, y su aplicación a los criterios del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, en particular. Aquí, según se ha reiterado en varias ocasiones desde la esfera gubernamental, subyace el concepto de equidad.

En su mensaje del 21 de mayo de 1994, donde precisó las seis tareas iniciales de su administración, el Presidente Eduardo Frei ubicó el tema de las relaciones laborales justamente después de la erradicación de la extrema pobreza.

"La política laboral de mi gobierno se orientará conforme a tres conceptos fundamentales: equidad social, esto es, mejores oportunidades de acceso de todos los chilenos a los beneficios del desarrollo, con particular énfasis en los sectores que aún permanecen en condiciones más desfavorecidas; modernización; y, finalmente, concertación social, cuyo propósito es alcanzar el reconocimiento mutuo entre las partes relevantes de las relaciones laborales", precisó entonces el Primer Mandatario, quien puntualizó las pautas de trabajo que desarrollaría en adelante la cartera respectiva, entre las cuales destacaba la posibilidad de una reforma a las leyes laborales. "Hemos iniciado un riguroso y objetivo examen para evaluar la actual legislación laboral en ocho aspectos fundamentales, centrados en el derecho a sindicalización y en la negociación colectiva. Después de esta evaluación, el Gobierno generará las acciones concretas que estime procedentes, en consulta con las organizaciones de trabajadores y empresarios.

De tal modo, la propuesta de reforma que armó el Ministerio del Trabajo, presentada en 1994 al Parlamento y con muchos problemas en su tramitación, se sostiene en dos grandes pilares: capacitación y negociación colectiva.

Ambos objetivos son observados y apreciados desde distintos ángulos. En lo que se refiere a elevar la capacitación de los trabajadores, no hay mayores divergencias, porque se considera fundamental para la competitividad. Además, tomando en cuenta la movilidad laboral que se da en el mundo, y que comenzaría en Chile, también la capacitación resulta imprescindible para otorgar mayor seguridad al asalariado. En tanto, el otro punto sí conlleva focos de notables desacuerdos. Para el Gobierno, al menos, es prioritario mejorar las negociaciones colectivas y los derechos sindicales, porque la legislación actual no resolvería los problemas por sí sola. Tendría que

ser una institucionalidad percibida como de equilibrio.

1. Trabajo y Justicia Social

Para **María Rozas**, vicepresidenta nacional de la CUT e integrante del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, actualmente habría notorios desequilibrios en el mundo laboral. "No existe relación alguna entre el trascendental aporte que los trabajadores venimos realizando a la consolidación del crecimiento económico del país y el efectivo reconocimiento a sus derechos y reivindicaciones socioeconómicas básicas. Nos preocupa el alto grado de injusticias y desigualdades que existe, lo que se expresa principalmente en la situación de pobreza que afecta a un tercio de los trabajadores chilenos", es su declaración de principios.

Para ella, como representante de los trabajadores y coincidiendo en este punto con el Presidente Frei, los frutos del crecimiento tendrían que verse reflejados en mejores oportunidades para todos los chilenos. "El nivel de desarrollo y modernización no puede ser medido sólo en función de los índices macroeconómicos. El desarrollo debe ser capaz de certificar su capacidad de producción de riqueza y de mantener beneficios y mejor calidad de vida para todos".

A pesar de su planteamiento por una reforma a las leyes del trabajo, María Rozas va más allá e idealmente propone modificaciones a la Constitución Política. "Este necesario reconocimiento debe trascender el marco específico de la legislación laboral, para ser acogido entre las normas fundamentales, de manera que los derechos laborales más esenciales, particularmente el derecho al trabajo, a una remuneración digna y una efectiva seguridad social, dispongan de mecanismos constitucionales para su defensa y promoción".

En la exposición de sus ideas, Rozas resalta el objetivo de la equidad en cualquier política de desarrollo. Por eso, una política laboral debería, según ella:

a) Promover la constitución de relaciones laborales equilibradas entre trabajadores y empleadores, a través de mecanismos bipartitos y tripartitos que faciliten la participación.

b) Establecer los instrumentos de protección ante el desempleo.

c) Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y en particular su financiamiento.

d) Ampliar y fortalecer los contenidos y cobertura de la negociación colectiva, especialmente a los trabajadores

de las pequeñas empresas y de sectores de trabajo temporal.

e) Promover más y mejores empleos, mejorando la calificación de los trabajadores y calidad en el empleo para aumentar la productividad.

f) Promover la integración de los jóvenes y mujeres al mercado de trabajo, en empleos productivos y en condiciones de igualdad.

g) Restablecer un sistema de seguridad social, fundado en principios tales como universalidad y solidaridad, entre otros.

h) Impulsar la modernización de las relaciones laborales en las empresas del Estado y administración pública, otorgando a sus trabajadores los derechos internacionalmente reconocidos, creando mecanismos de participación para mejorar la productividad y el desarrollo productivo.

i) Difundir el conocimiento y cumplimiento de las normas laborales.

j) Formular una política de salud laboral y mejorar las condiciones de trabajo, creando mecanismos de prevención de riesgos.

k) Fomentar la cultura de protección del medioambiente.

l) Facilitar el acceso de los trabajadores a la salud curativa, reformando la Ley de Isapres y mejorando la calidad de la atención.

Como profesora que es, además, apunta a la educación como un factor determinante en el desarrollo y la superación de la pobreza. "La educación no ha estado a la par con el ritmo de los cambios. Debemos reorientar los recursos en una misma dirección, ya que la educación formal (centrada en el ministerio respectivo) no puede estar desligada de los esfuerzos de capacidad y reconversión que se hagan en otras áreas (Ministerio del Trabajo-Sence-Mideplán)". Por ello está de acuerdo a la prioridad uno que ha otorgado el Gobierno a este tema en particular y espera que puedan cumplirse el proyecto que moderniza la educación chilena.

A nivel de ejemplos, precisa que lo anterior ayudaría bastante a los niños-trabajadores, realidad ante la cual "no podemos seguir expectantes". "Ellos tienen que crecer con oportunidades de estudiar, recrearse y formarse para su integración a la sociedad. No podemos aceptar que sean mano de obra barata para reducir el costo de la producción".

En lo relativo a la distribución del ingreso nacional, María Rozas trata de asumir una postura conciliadora, aunque dice no estar de acuerdo en lo absoluto con la actual estructura. "Durante los últimos cuatro años los trabajadores demostramos con hechos concretos nuestra responsabilidad y madurez para construir las bases de un país libre y democrático. Pero los resultados no fueron distribuidos de la misma manera por todos. Sin embargo, creemos que es posible aún hacer entender que ningún país crece si no tiene a sus hombres y mujeres comprometidos en ese proceso. Un país que avanza, que se moderniza, debe integrar a los actores empresarios, trabajadores, gobierno, para proponer, elaborar y garantizar la participación para lograr un desarrollo equitativo, anticipándose a los conflictos".

Al analizar la gestión del Gobierno, indica que una de las fallas de las políticas del gobierno es "no tomar medidas respecto de la distribución de ingresos. Hay sectores laborales que han tenido una disminución en sus salarios, lo que se refleja en el aumento de la brecha entre pobres y ricos. Además son los grupos que no tienen los mecanismos para organizarse. También, en las encuestas no se refleja el impacto de la desocupación, porque se tiene como promedio que la persona demora tres meses en encontrar empleo, pero generalmente el nuevo es de menor calidad".

Y respecto del proyecto de reforma laboral que tiene serias dificultades en la discusión del Senado, María Rozas precisa que aún cuando no contendría todo lo que la CUT deseaba incluir a nombre de los derechos de los trabajadores, por lo menos representaría un avance de aprobarse finalmente como Ley de la República. De hecho, la CUT no ha estado ajena al proceso parlamentario y en varias ocasiones ha acudido al Congreso Nacional para hacer presente su disconformidad con algunos parlamentarios de derecha que obstruirían la tramitación del proyecto.

"Queremos que esto se concrete luego, porque si efectivamente se quiere superar la pobreza, que afecta a un número significativo de trabajadores y sus respectivas familias, es evidente que cualquier demora implica un retroceso. Es importante y necesario que todos tengan derecho a los beneficios de la negociación colectiva y puedan recibir salarios más justos, de acuerdo al aporte que se hace a las empresas".

En relación a estos temas, el presidente de la CUT, **Manuel Bustos**, también ha expresado su el parecer del organismo sindical. En una nota del diario La Segunda ("Muchos son los chilenos que no se han subido al avión", del 28 de abril de 1995), Bustos indica que "hay 600 mil trabajadores que ganan menos de sesenta mil pesos al mes", entre personas que laboran en actividades agrícolas, forestales, en las bombas de bencina, en áreas de

servicios, supermercados, dependientes del comercio, aseadores, etiquetadores, ordenadores de prendas, etc. Su diagnóstico, luego de acotar que existen 1 millón de pensionados que gana menos que el salario mínimo, es el siguiente: "Somos un país pobre con grandes grupos de marginados, que crece económicamente en beneficio de pocos". Entre sus propuestas, resaltaba la necesidad de aumentar convenientemente el salario mínimo, reformar la legislación laboral para dar oportunidades de negociar colectivamente a los trabajadores que no pueden hacerlo. Así habría una mejor distribución de la riqueza que se genera en el sector privado. "Y sobre todo un gran espíritu de solidaridad para aceptar un aumento en los impuestos. Chile tiene los impuestos más bajos. Hay que crear una tasa con recursos especiales para temas específicos que apunten a resolver temas de extrema pobreza. Fondos especiales para pensionados, para la Educación y la Salud", señala Bustos.

2. Empresa y Crecimiento

Otra es la óptica del sector empresarial. **Pedro Lizana**, presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), señala que "redistribución ha habido". "No digo que sea suficiente. Pero el crecimiento económico ha sido para bien, si hubiera sido para atrás quién estaría comprando las cosas que se están comprando. Los ricos no comen cinco veces al día, ni andan en tres autos ni tienen 20 televisores en la casa", resume, para agregar que los marginados "son las personas que viven en áreas de extrema pobreza: los mineros del carbón, las poblaciones de Santiago donde no hay demanda de mano de obra.

Sobre la reforma laboral, Lizana precisa: "La teoría de Bustos y del Ministerio del Trabajo es que aumentando la negociación y la presión sindical se mejora el ingreso. Ese pensamiento es de los años 70. En los últimos cinco años un sector no sindicalizado, como el de los temporeros, dobló sus ingresos. Y eso ocurrió por un aumento de la demanda de ocupación. El mejor sindicato es el aumento del empleo". Y respecto del aporte que podrían hacer los empresarios para que el crecimiento llegue a todos, es decir, para que el "chorreo" funcione, Lizana dice que ellos necesitan que les "amplíen la cancha". "Que el Estado nos deje meternos en las sanitarias. Así habría más oportunidades de empleo y de ingresos", enfatiza.

José Antonio Guzmán, presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, manifiesta, en tanto, su satisfacción con la fotografía actual de la economía, pero manifiesta su preocupación por lo que él denominaba ciertos sectores socialistas que existirían en todos los partidos de Gobierno y "han logrado neutralizar muchas iniciativas del Ejecutivo".

"Ejemplo de este predominio de ideas socialistas son la descalificación y crítica a los empresarios la

neutralización de iniciativas modernizadoras, la promoción de políticas obsoletas y retrógradas y el bloqueo de iniciativas de reconciliación real. Me consta que en el Gobierno hay disposición a impulsar avances, pero por consideraciones políticas, ellas no se llevan a cabo", apunta el máximo dirigente de la cúpula empresarial.

Para Guzmán varios son los puntos que el Gobierno debería mejorar y los agrupa en tres aspectos centrales.

a) Hay lentitud en la aplicación de medidas para aumentar la competitividad, como en el desarrollo de la infraestructura, en la vivienda, en la modernización del Estado y en la propia educación donde el año pasado se consensuó un proyecto para la modernización de la educación que hoy está bloqueado debido a consideraciones políticas.

b) Hay cierta permeabilidad en el Gobierno a presiones corporativas.

c) Otro factor inquietante es la inestabilidad de ciertas políticas que han sido claves para el éxito del modelo, con las políticas laboral y tributaria. La más perjudicial de ellas, las reformas laborales, están en el Congreso pendiente como una espada de Damocles sobre el sector empresarial y sobre el futuro del desarrollo económico del país. En el aspecto tributario, a partir del año pasado comenzar a manifestarse presiones importantes para nuevos incrementos de impuestos.

Al decir del dirigente, el punto de equilibrio de los impuestos en la economía tendría que ser aquel que le permita al país, y al sector que tiene la mayor responsabilidad en el desarrollo económico, seguir tendiendo tasas de crecimiento: "La superación de los problemas sociales, principalmente la pobreza, atraviesa fundamentalmente por la posibilidad de poner a disposición de las personas más y mejores empleos".

A su modo de ver, la existencia de casi cuatro millones de pobres se explicaría en que "las oportunidades que ha generado el crecimiento de la economía todavía no son aprovechadas por todos y por eso una de las tareas principales es la educación. La segunda razón es que los recursos que la sociedad chilena ha destinado a la superación de este problema no han llegado a los sectores más pobres y lo reconocen las propias autoridades cuando más del 60 por ciento de los recursos sociales se quedan en intermediarios o llegan a sectores de ingresos medios e incluso a sectores altos".

Con la última reforma tributaria, el sector privado del país le giró al sector público un cheque de por lo menos 600 millones de dólares anuales, cerca de 3 mil millones de dólares en cinco años, para reducir la pobreza y no se pregunta con qué derecho hay sectores que pretenden

más recursos si no hay una cuenta clara de que esta plata se gastó eficientemente y que llegó efectivamente a los sectores más pobres.

En el tema de la reforma laboral, que considera nociva y dice que podría frenar el impulso del crecimiento, Guzmán destaca que hay tres aspectos que incluso rayan en la inconstitucionalidad.

a) La llamada "negociación inter-empresas", que implica agrupar a un conjunto de trabajadores de distintas empresas para que negocien colectivamente con los empresarios, en un cuerpo común, lo que sometería a los éstos a presiones mayores que lo normal.

b) La obligación de entregar información interna a los dirigentes sindicales, lo que podría filtrar antecedentes claves y podría dañar la gestión de la empresa.

c) La eliminación de los "reemplazantes" en caso de huelga, porque ello implicaría que los trabajadores podrían decidir la mantención indefinida de la huelga e impedir el funcionamiento de la empresa, en casos extremos.

C) La Distribución Del Ingreso

Es el tema general que más separa las políticas sociales del Gobierno de lo que son las propuestas y los análisis de la oposición y el empresariado.

Mientras la derecha y representantes de los empresarios citan recurrentemente el estudio realizado por Osvaldo Larrañaga, economista que sobre la base de la encuesta Casen 92 estableció que el 80 por ciento de la superación de la pobreza tendría como causa el crecimiento económico y que sólo el 20 por ciento restante se debería a las políticas sociales redistributivas, fuentes del Gobierno y la Concertación, así como la CUT, opinan que una mejor distribución es un aspecto pendiente que podría ser priorizado, a través de distintos programas.

1. El Estudio Larrañaga

Larrañaga, profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile e investigador de Ilades, llegó a concluir que el factor fundamental que explicaría la reducción de la pobreza en el período 87-92 sería el crecimiento. En cambio, su estudio señala que el efecto distribución "que reduce la pobreza debido que el ingreso de los pobres crece en relación al ingreso de la población" sólo habría contribuido en un 20 por ciento en el período.

Ante la pregunta de por qué, entonces, no se habrían producido mejoras en los últimos años, cuando uno de los énfasis de los gobiernos de la Concertación ha sido el área social (El Mercurio, 7 de octubre de 1995), **Larrañaga**

explica que los cambios de distribución serían lentos en el tiempo y en función de variables estructurales. Influirían factores culturales, históricos, políticos, económicos y sociales, entre otros. En cuanto al gasto social, señala que gran parte de él no debiera verse reflejado todavía, ya que buena parte de los programas son de mediano plazo, como ocurre en el caso de la inversión en educación.

Aunque el Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social-CEPAL, **John Durston**, cuestiona las conclusiones obtenidas por Larrañaga (El Mercurio, de 1995), el tema queda planteado. Durston explica que "a estas alturas, ningún investigador serio duda de que existe un factor importante de "chorreo", o "trickle down", del crecimiento económico, ni de que el mismo es insuficiente para eliminar la pobreza por sí mismo. No es correcto decir que la mejor política social es el crecimiento económico, simplemente porque el crecimiento y la inversión social no son estrategias alternativas, sino complementos inseparables".

Además, Durston propicia dos tipos de políticas de redistribución, que definen diferentes formas de atacar el menor ingreso de los más pobres:

a) Las políticas de "redistribución pura", como la elevación del sueldo y otras transferencias directas de dinero, son de efecto inmediato (y bastante importante) en elevar hoy los ingresos de los pobres.

b) Las otras políticas sociales intentan redistribuir la inversión en recursos humanos hacia los más pobres, mediante el apoyo a la microempresa, la asesoría técnica a los campesinos, la capacitación laboral, la salud y, especialmente, la educación. Como la mayoría de las inversiones, estas últimas políticas dan sus frutos sólo en el mediano plazo.

Justamente, estos dos puntos figuran dentro del Programa Nacional de Superación de la Pobreza como los instrumentos básicos para aplicar el plan: el asistencialismo y la inversión social, de las cuales el gobierno de Frei manifiesta la clara intención de privilegiar la segunda en detrimento del primero.

2. Socialismo e Igualdad de Oportunidades

Uno de los aspectos que más preocupa al interior de la Concertación es el tema de la distribución del ingreso, que es donde un sector de la Democracia Cristiana se distancia del sus principales socios en el conglomerado: Los partidos Socialista y Por la Democracia.

En una declaración oficial, dada a conocer a la prensa el 30 de agosto de 1995, el PS planteó que, en relación a

Los informes de la cartera de Hacienda que señalaban positivas cifras de proyección económica, se consolidarían las condiciones para lograr "una distribución más justa del ingreso en Chile".

Y, mientras el presidente de la DC, Alejandro Foxley, destacaba (para El Mercurio) que los balances del Ministro Aninat revelan que "el país va muy bien encaminado en conjugar el desarrollo económico y desarrollo social", para el socialismo chileno el tema no es tan claro, ya que en sus discursos el Presidente Frei (DC) pone poco énfasis en estas materias.

Según el PS, a los buenos resultados macroeconómicos se suman otros no tan alentadores como el bajo nivel en la superación de la extrema pobreza, lo que resaltaría la existencia de un núcleo duro de chilenos excluidos del progreso. "En esta tarea el país debe ser consistente en su esfuerzo y no conceder a grupos de presión con una situación menos precaria los márgenes de maniobra fiscal que el crecimiento va generando". Asimismo, se apunta que los números de Hacienda establecerían "las bases para que en un acto de opción por la justicia social, se inicie una profunda reforma del sistema de salud, sin perjuicio de atender hoy las necesidades de los más agudamente postergados".

En una propuesta conjunta, ofrecida en conferencia de prensa el 25 de agosto, los senadores concertacionistas **Sergio Bitar** (PPD) y **Carlos Ominami** (PS) se manifestaron por la creación de un grupo técnico que se dedicara a trabajar contra la "desigualdad social", petición que fue formulada oficialmente al Ministro Eduardo Aninat.

La principal misión de la entidad sugerida por los parlamentarios se refiere al análisis del "deterioro en la distribución del ingreso 1992-94 que reveló la encuesta Casen".

Además, Bitar y Ominami definieron cuatro ámbitos que el Gobierno debería considerar para reducir las desigualdades:

a) La estructura productiva del país, donde habría que favorecer a aquellos sectores que generan un mayor valor agregado.

b) La estructura tributaria, que debería ser descongelada, lo cual conduciría a eliminar algunos impuestos, a cambio de que se erradiquen "subsidios" tales como el que se otorga a los adquirentes de acciones de primera emisión, el aporte de 20 mil millones de pesos que hace el Fisco a las Isapres o las exenciones del DFL2 para la construcción de edificios de departamentos; y sobre todo, para terminar con los mecanismos de evasión que "continúan existiendo en el país"

c) Las reformas laborales, donde Ominami señaló que "cuando en el país sólo el 11 % de la población tiene posibilidades de acceder a la negociación colectiva, se explica también que los aumentos de productividad que se generan en la economía se distribuyan de una forma que es muy poco equitativa".

d) Los programas sociales y el gasto social, que tendrían que ser revisados en forma exhaustiva, porque existiría la impresión de que el aumento del gasto social no se vería suficientemente reflejado en un mejoramiento de los servicios que se prestan a los beneficiarios.

Ambos senadores justificaron su postura al considerar que "en virtud de las tasas de crecimiento, el país avanza en la lucha contra la pobreza al paso que retrocede en el combate de las desigualdades", en palabras de Ominami, a la vez que Bitar señaló en la ocasión que "no es aceptable que la estructura de distribución siga deteriorándose durante los próximos años. Por mucho que se continúe avanzando en la erradicación de la pobreza, una agravación de la concentración de los ingresos constituiría un fracaso en un aspecto fundamental de la política gubernamental".

D) Iglesia y Superación de la Pobreza

En la Iglesia Católica el tema de la pobreza tiene una prioridad central. Reconocidamente imbuida del espíritu que enunció el Papa Juan Pablo II durante su visita a Chile en 1987, cuando señaló en su discurso ante la CEPAL que "los pobres no pueden esperar", ha hecho constantes llamados apelativos a la solidaridad de los chilenos que tienen más, formulando su opinión al respecto.

Aparte de sus consideraciones de carácter teológico sobre la pobreza humana, destaca que hay otros determinantes de este fenómeno. El Arzobispo de Santiago, **Carlos Oviedo**, resaltó este punto en su carta pastoral sobre el tema, que salió a la luz pública en junio de 1992 y justamente llevó como título la frase empleada por el máximo representante de el Vaticano. "La sociedad no puede orientarse exclusivamente sobre la base de los criterios económicos", consigna Oviedo, para añadir que "se oculta el verdadero problema cuando se afirma que la pobreza es esencialmente un problema económico. En verdad, es antes un problema antropológico que económico, puesto que pone en juego el carácter y la calidad de la responsabilidad socialmente compartida frente a las estrategias y políticas económicas".

Agrega Oviedo que "muy importante también es el rol de la empresa, cuya finalidad no es simplemente la producción de beneficios, sino más bien la existencia misma de la empresa como comunidad de hombres que, de diversas maneras, buscan la satisfacción de sus necesidades fundamentales y constituyen un grupo particular al servicio

de la sociedad entera. Quienes han sido dotados de abundancia de bienes y materiales son administradores de una riqueza que pueden poner al servicio de todos los hombres a través de iniciativas de trabajo nuevas y creativas, o de otras formas de acción social que organicen la atención y la ayuda de las personas más necesitadas. Con su talento y con sus obras pueden dar una colaboración social importantísima para superar la miseria".

Para dar un camino de salida a la pobreza, el Arzobispo planteó entonces que el esfuerzo para superarla "debe ser de todos, no sólo ni principalmente en un sentido económico, sino por sobre ello, en el sentido de dar al tejido social una calidad humana tal que siempre exista alguien atento a las necesidades reales de las personas. Se necesitan fuertes lazos familiares que acompañen a cada hombre y mujer durante el curso de su vida".

Más adelante, en la actualidad, dos obispos, entre otros también se refieren al tema, comentando los últimos resultados de la encuesta Casen y apuntando algunas condiciones necesarias para ayudar a los que tienen menos.

En una conferencia sobre el mundo de los pobres, (nota de prensa publicada el 31 de agosto de 1995 por El Mercurio), el Obispo de San Felipe, **Manuel Camilo Vial**, representante de la Iglesia Católica en el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, indicó que "sería lamentable que en Chile la pobreza fuera determinada en términos retóricos cuando existen cuatro millones de pobres y de ellos un millón y medio viven en extrema pobreza".

"Desgraciadamente, los índices económicos de este país exitoso no están marcando la gran diferencia entre ricos y pobres. Hay riquezas muy grandes y hay pobrezas inmensas", acotó, precisando su desacuerdo con la distribución del ingreso en el país.

Como integrante del CNSP, monseñor Vial manifestó estar profundamente de acuerdo con esta iniciativa impulsada por el Presidente de la República. "La sociedad tiene que darse cuenta de esa realidad y una cosa que hemos hecho en el comité es hacer tomar conciencia a Chile y a todos los sectores, no sólo a los más ricos, sino también a los pobres", expresó, para luego aclarar que el problema de la pobreza no se resolverá entregando dinero o regalando cosas a los más pobres, sino que la solución es una cuestión de educación, de valor y dignidad, de participación en la vida social.

Asimismo, el Obispo de Talca, **Carlos González Cruchaga**, se refirió en una carta pastoral a "los graves problemas" que existen en la VII Región, de acuerdo a los indicadores de la encuesta Casen 94. La zona, una de las más pobres del país, fue una de las que subió sus niveles de pobreza, de un 39,8 por ciento a un 40,5, con lo cual

sigue entre las áreas más desprotegidas del territorio nacional.

"Esto significa que en materia económica hay problemas graves y que una región cercana a los 900 mil habitantes va marchando para atrás. Los pobres están más pobres, y ese hecho, reconocido por la encuesta, merece reflexión y también pide a nuestros gobernantes modificar el trato en esta región. El Gobierno se ha preocupado de la pobreza y ha hecho planes y programas para sensibilizar a la opinión pública. Hay personas capaces trabajando en el tema, pero esto parece no llegar en forma real a los más pobres de nuestra región".

Aunque en sus palabras alude directamente a los planes gubernamentales, el PNSP, explicó que el tema interpela a todos: autoridades, iglesia, empresarios, comunidad y a los mismos pobres. Dijo que unos la viven, otros son indiferentes y otros la toman como un problema de carácter ideológico, pero pocos la enfrentan como debería ser.

De igual modo comentó que el fenómeno de aumento de la pobreza y marginalidad para la Región del Maule, así como para otras en situación similar, tendería a aumentar si no se toman las medidas de salvaguardia importantes para la agricultura tradicional en los tratados comerciales que el país está negociando.

"Tenemos excelente capacidad humana, hay tierras con potencial de producir muy buen vino de exportación, la fruta es una realidad importante. Es posible que la falla esté en el modelo económico rígido que no tiene la flexibilidad de entender procesos sociales, y si no hay un trabajo humanizado de la economía, no se logra mejorar la realidad del país".

En su análisis, monseñor González señala como condición necesaria del éxito la plena integración de los pobres a los programas que pretenden ayudarlo. "Hay una acción social fuerte y se trabaja en superar situaciones de pobreza, pero no estoy convencido de que estas medidas sean realidades con participación activa de los pobres. Se trabaja para los pobres, pero éste es un posible cliente, no un socio. Mientras no se modifique esa relación, no hay solución real de la pobreza. Habrá paternalismo, buenas intenciones, tal vez ingenuidad, pero sólo con los pobres es posible hacer transformaciones reales. Veo que la macroeconomía parece bien llevada, pero no veo igual interés por la microeconomía que constituye el interés de los pequeños. Mientras no se produzca una solución armónica de lo grandes con lo pequeño, no se podrá salir de esta situación que todos lamentamos y sufrimos", puntualiza al finalizar carta pastoral.

Por último, monseñor **Christian Precht**, a cargo de la Vicaría de la Juventud, también apuntó algunos conceptos

durante su participación en un seminario post Cumbre Social. En la ocasión, además de indicar varios puntos en que concuerda con los compromisos adquiridos en Copenhague, destacó: "Se puede criticar, y es cierto, el aparato de una Cumbre, el gasto, la fanfarria. Asimismo, que sus relaciones no sean vinculantes, que sean simplemente enunciados de principios, deseos, propuestas, propósitos. Se puede criticar la ausencia de algunos compromisos específicos, por ejemplo aportar algo mayor del PGB de cada país, como mecanismos para enfrentar el problema de la deuda de las naciones más pobres. Esas cosas se pueden criticar. Sin embargo, ante esas críticas es importante considerar que ante el mundo entero los pobres estén puestos como sujetos de su desarrollo y no como objeto de preocupación y eso es un paso cualitativo que no está siempre en la conciencia de la gente. Hay también que señalar el hecho de que en este siglo, en esta historia, donde la economía parece tener el primer lugar de la reflexión, aparece el desarrollo social, en la cual la economía es un aspecto, y no el todo".

Asimismo, el monseñor Precht indica que "la Cumbre puede ser criticada tal como ha sido criticada la carta de derechos humanos, y sin embargo esa carta ha sido un elemento muy útil en la defensa de los derechos humanos ante regímenes totalitarios de distintos tipos".

Y es que a su juicio, "la Cumbre cumple con su propósito de dar principios de soluciones básicas que estimulan a un trabajo en un sentido y a darle una gran valía para poder realizarlos".

Sin embargo, en su opinión, la Cumbre también posee un lado oscuro. "Extraño la presencia de los jóvenes. Entiendo que la mujer esté mencionada muchísimas veces y podría mencionarse muchas más y entiendo también que este tipo de cumbres se preocupe mucho del adulto mayor. Claro, es un problema de muchas naciones. La mujer y la infancia están vinculadas, por lo tanto hay mucho tema sobre los niños, pero con los jóvenes no sucede así. Yo encuentro que no hay un pensamiento articulado y eso creo que es dramático porque refleja una situación del mundo actual, en el que no sabemos articular un mensaje en torno a los jóvenes. Pero, en esta Cumbre es más dramático porque si se está trabajando para el futuro, hay que poner relevancia en los jóvenes, para que no sean ellos los marginados en esta historia y puedan incorporarse activamente al proceso de desarrollo".

Por otro lado, monseñor Precht critica la cobertura que el evento tuvo en la prensa. "Sentí que en Chile no se le dió la importancia que tenía este evento. Las primeras planas las ocuparon muchos problemas locales no sólo chicos y sin trascendencia y nos mantuvieron desinformados en

torno a la Cumbre. Puede ser eso una señal de que no se le tomó en serio o medianamente en serio o no con el valor que debería tener en el mundo de las comunicaciones y es por eso que yo creo que ocasiones como ésta es muy importante que los participantes lo den a conocer. Yo creo que hay que ver a la Cumbre como un nuevo pacto que nos ayude a impulsar el desarrollo social integral".

E) Aporte de la Civilidad

Para el presidente del CNSP, **Alberto Etchegaray**, la labor que ha desarrollado la entidad durante el año y cuatro meses de gestión, es altamente satisfactoria. Tal es su impresión, que no duda en afirmar la probabilidad de que en el corto plazo, consejos de esta naturaleza o parecidos existan en muchas naciones de Latinoamérica, "porque es una experiencia que vale la pena intentar" (El Mercurio, 2 de agosto).

Este optimismo, sin embargo, no carece de fundamento. Son varios los países de la región, entre los que se cuentan Argentina, Costa Rica, Ecuador, Perú y México, los que han solicitado a la entidad asesoría y detalles acerca del funcionamiento del CNSP.

A su juicio, todavía existen varias instancias en las que el organismo puede seguir colaborando con el Gobierno para la erradicación de la pobreza. Pero, advierte, la población debe tener su cuota de paciencia, "si la gente se pone ansiosa en exigir resultados va a frustrar la acción, es fundamental que se le deje el tiempo para cambiar los corazones" (El Mercurio, 30 de julio).

En relación al panorama que actualmente presenta la pobreza en Chile y la labor que desarrolla el Estado en torno al tema, el dirigente señala que aún queda un largo trecho por recorrer para que el país resuelva su inequidad interna. "Aunque en Chile hay cifras muy buenas y alentadoras en algunos aspectos vinculados a calidad de vida; lamentablemente, a pesar de esta mejoría, las situaciones desde un punto de vista relativo han empeorado notablemente. Hace treinta años la diferencia entre las personas que ganaban más y las que ganaban menos, medida en términos de ingreso, era de treinta veces y hoy, es de 60 veces lo que implica una profundización de las desigualdades"

Según Etchegaray, en Chile se conjuga la existencia de 6 inequidades básicas "que pueden afectar seriamente la competitividad de la nación". Éstas tienen que ver con "una mala distribución del ingreso, una mala distribución del conocimiento, el bajo nivel de los años de estudio, el desigual acceso a los servicios, la mala distribución del poder como consecuencia de la excesiva centralización del

país y por último, con la situación objetiva de la mujer".

Las anteriores son, a juicio del ex ministro de la Vivienda y Urbanismo, la mayor fragilidad que tiene el país. Situación que, como se encarga de señalar, no pasa desapercibida en el extranjero. "Los organismos internacionales reconocen los avances que Chile tiene en inversión, en comercio exterior y en control de la inflación, pero a la vez evalúan negativamente la mala distribución del ingreso, las diferencias que existen en educación, la desigualdad en el acceso a los servicios, el excesivo centralismo administrativo y el trato discriminatorio que se le da a la mujer".

Sin embargo, Etchegaray considera que en la actualidad el país se encuentra en un momento de su historia particularmente apropiado para resolver esta problemática. "A diferencia de otros países, Chile cuenta con un elemento sustantivo para atacar la pobreza, como es la mantención durante 10 años de un crecimiento sostenido que hoy es de 6,3%, un "lujo" que no se puede desaprovechar".

Asimismo, confiere a la democracia y al "gran consenso político en torno a temas estructurales" una importancia sustantiva en la elaboración de estrategias destinadas a superar la pobreza. "En el pasado, los conflictos sociales derivados de la inequidad se resolvieron por medio de la presión o de las revoluciones y ahora, por primera vez se podrían resolver con acuerdos".

"Cuando se pensaba que resolver el tema de la pobreza era redistribuir lo que se tenía, fue una solución no sólo teórica y poco realista, sino que discreta. Después, suponiendo el éxito de las bondades de la economía social de mercado, dado el espectacular crecimiento que Chile ha tenido y la pronta respuesta a los esfuerzos localizados por socializar y educar; pensar que el problema de la pobreza se va a resolver solo tampoco es adecuado. Es evidente que la complejidad de las relaciones, especialmente cuando se producen en base a ingresos diferenciados a la cultura, la educación y también a los bienes y servicios, requiere una riqueza de relación y un esfuerzo distinto".

Pero, esto no quiere decir que el Estado asuma una posición paternalista como en antaño y se dedique a otorgar asistencialidad. La idea es atacar la raíz misma del problema y anticiparse a las crisis. "Estoy convencido de que la pobreza no se arregla con más subsidios, sino con que el pobre tenga oportunidades. No puede ser que después de la crisis, recién detectemos la necesidad de reconversión. Por eso he desafiado a las universidades regionales en hacer los esfuerzos de estudio, a través de talleres o memorias encaminadas a anticiparse a la situación. No debiéramos haber vivido la crisis del carbón, cuando en las cercanías se está produciendo una cantidad

increíble de madera. Sin embargo, cuando se alejó de esa actividad a esas personas, se les enseñó peluquería o a manejar un taxi. No se buscó el tema de la reconversión a fondo. Yo creo que en esto la empresa también puede hacer un gran aporte, ver dónde están las pistas del futuro y nosotros les señalamos a los jóvenes por dónde va su opción de estudio o capacitación"

La superación de la pobreza, tal como ha tratado de concientizar a través de su gestión en el Consejo, es responsabilidad de todo el país, no sólo del Estado. "La pobreza no es culpa ni de unos ni de otros, pero nadie puede estar indiferente. Aquí se juzga la calidad de vida de cada chileno, que cada uno se pueda realizar, aquí se decide la historia de nuestro país".

En este sentido, se encuentra convencido de que "el 80% de los problemas que se viven en la marginalidad se van a resolver en la medida de que los profesionales, la clase pensante y todo el que tenga acceso a la cultura asuma el tema, pero de frente, cara a cara con la profunda humanidad que hay detrás del más necesitado" (El Mercurio, 2 de abril).

El aporte que le corresponde al Estado, en todo caso, es sustantivo. En este sentido, "su modernización debe obedecer no sólo al objetivo de aumentar su eficiencia en cuanto a gestión, sino además para perfeccionar su compromiso social".

Con respecto al rol que le cabe al empresariado en esta tarea, Etchegaray afirma es fundamental comprometerlo en proyectos como la educación. Es por ello que plantea como una de las intenciones del Consejo "hacer que piensen cómo mejorar la escuela y la capacitación". Y es que en su opinión, al empresario "el tema de la pobreza no le es indiferente. Le importa la vivienda de sus trabajadores, el acceso a la salud, la capacitación; por ello confiamos también en su aporte" (El Mercurio, 17 de diciembre, 1994).

Otro de los sectores en que ha puesto sus esperanzas, es el profesional. Y, tal parece, sus expectativas se han cumplido satisfactoriamente. La sola acogida con que se ha recibido el programa Servicio País, impulsado por el CNSP, ha sido verdaderamente cálida y sus resultados -según los expertos que han supervisado el accionar de los que participan en esta iniciativa- ya son considerados como "pequeños grandes éxitos" en el fortalecimiento de la gestión municipal de las comunas pobres.

F) Ciudadanía y Participación Social

Aunque en el universo de las Organizaciones No Gubernamentales está presente todo el espectro político nacional, la mayoría opera en base a los conceptos de integración y participación social.

En un artículo de opinión, publicado por el diario La Época el 5 de marzo de 1995, el presidente de la Asociación Chilena de ONGs y miembro del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, sociólogo **Gonzalo De la Maza**, destacaba precisamente tales conceptos.

En primer lugar, para De la Maza es fundamental que aquellos a quienes se asume como postergados y necesitan ayuda en forma urgente, sean incentivados a dejar por sí mismos las condiciones de pobreza que les afligen.

"Los pobres deben dejar de ser considerados como responsables de su propia pobreza e incluso como meras víctimas impotentes de una situación injusta. Revertir los enormes problemas de la pobreza exige apoyar la movilización de los propios afectados por los problemas, los verdaderos "expertos" en el tema. Su esfuerzo es cotidiano, pero muchas veces cae en el vacío, porque el contexto económico, institucional o cultural no les brinda herramientas adecuadas. La pregunta no es cómo "sacar" a la gente de la pobreza, sino qué pueden hacer el Estado y las instituciones en general para apoyar el esfuerzo que los pobres están haciendo por salir de su condición".

Otro punto elemental desde el punto de vista del presidente de las ONGs chilenas tiene que ver con los derechos de la persona pobre, los que no serían ejercidos como debe ser. "Más allá de las políticas de los gobiernos, que dependen de los recursos disponibles, los intereses políticos y otras variables, lo fundamental es que los pobres y marginados tienen derechos que les están siendo negados. No es un tema sólo de reivindicaciones, sino de ejercicio del derecho al desarrollo social. Estimular el surgimiento de una ciudadanía consciente, que junto con presionar a quienes tienen poder para solucionar los problemas, asume las tareas que le corresponden, sin esperar recetas mágicas. El papel del Estado debe ser de apoyo y dar facilidades para la acción de los propios interesados, sin suplantarlos en aquello que éstos pueden hacer.

Y luego pasa a analizar el caso chileno, en lo que a la materia de la participación social se refiere. Para Gonzalo De la Maza, Chile a escala local "no tiene mecanismos de participación ciudadana para la determinación de los presupuestos sociales de una comuna, por ejemplo, ni existe la obligación del municipio de rendir cuentas públicas de su gestión".

Aquellos aspectos, que considera básicos, configurarían una necesidad de ampliar la democracia, confiando en que una mayor integración de las personas a los procesos de toma de decisiones, lejos de ser un peligro, permitiría "plantearse en serio los objetivos del desarrollo social, que de otro modo serían inabordables para cualquier gobierno".

Así, De la Maza apunta que en Chile, "con una economía dinámica y una enorme acumulación de recursos, sólo un amplio proceso de movilización ciudadana permitirá atraer al sector privado a un compromiso con las tareas del desarrollo social, que hasta ahora no ha existido. Sólo un fuerte consenso en torno a la superación de la pobreza y el desarrollo social como prioridad nos permitirán abordar la enorme desigualdad entre ricos y pobres y en la distribución de las oportunidades".

Por último, el representante de las ONGs en el CNSP indica los desafíos a que se someten tanto la gestión pública como la sociedad en general. Al respecto, señala que el punto más difícil, para producir un "desarrollo social genuino", terminar con la pobreza dura, equiparar las oportunidades, supondría reorientar un modelo que más que en el desarrollo "se ha centrado en el crecimiento económico de corto plazo".

Dice que el tema comienza a abrirse poco a poco en los debates: en la discusión económica en torno a la "segunda frase", en el campo institucional, en el de la reforma del Estado y la participación de la sociedad civil, y en el terreno social en lo relativo a la educación, los jóvenes, la violencia y la familia. "Tenemos ante nosotros una opción: o profundizamos el proceso tenido hasta ahora, apostando todo a la continuidad del crecimiento económico abierto al exterior, o incorporamos en cada uno de estos debates el objetivo de un desarrollo social equilibrado, sostenible y para todos.

G) Una Crítica Comunal

En julio pasado, la alcaldesa de la comuna de Cerro Navia, **Cristina Girardi** (PPD), manifestó su insatisfacción respecto del Programa Nacional de Superación de la Pobreza.

Según la autoridad edilicia, en Cerro Navia (una de las localidades consideradas en el Programa Especial de Comunas) no se habría registrado un mejoramiento en los planes tradicionales de que disponen los municipios para acceder a mayores recursos. Afirmó (El Mercurio, 26 de julio de 1995) que "la campaña publicitaria de este plan ha generado expectativas en la población de las 71 comunas que contempla el plan, sin embargo, no existe concordancia entre el discurso de las autoridades y la materialización de iniciativas".

La principal crítica de Cristina Girardi apunta a que el diseño del programa no contemplaría propuestas alternativas a las que actualmente pueden acceder los municipios, mediante la postulación de sus proyectos para obtener financiamiento; ni tampoco recursos adicionales, por lo que deberían competir en igualdad de condiciones con otras comunas por las fuentes de financiamiento tradicionales.

Al respecto, manifestó que "se debe desmitificar el carácter de plan de la iniciativa para superar la pobreza, ya que una propuesta de esta naturaleza debe contemplar acciones concretas, en tiempos determinados, evaluaciones permanentes, además de la asignación de fondos que se requieran para su aplicación".

En cuanto al monto que invierte el Estado para financiar propuestas destinadas a superar la indigencia, Cristina Girardi recalcó que si bien este supera los \$ 600 mil millones, se trataría del mismo presupuesto asignado a los ministerios para costear sus clásicos programas, por lo que no serían recursos "frescos". "Son los mismos recursos que se habrían gastado con o sin plan. hoy en día lo que se está haciendo y eso hay que decirlo es una mayor focalización del gasto, destinando más recursos a las comunas más pobres, pero no en función de un programa de superación de la pobreza. Es el mismo objetivo que se ha perseguido siempre. Para que comunas como la nuestra puedan competir por los mismos recursos como la de Santiago o la de Las Condes, se necesitarían proyectos hechos por excelentes profesionales que no tenemos ni podemos pagar. Después viene la otra parte: el proceso del "lobby". La eterna pelea para obtener el financiamiento. En el concurso regional se decide con criterio político, no técnico. El gobierno puede querer focalizar, pero cuando se opta con criterio de cuoteo político se pierde el objetivo inicial.

Cuando la alcaldesa Girardi señala que, en realidad, el PNSP sería una idea que "es buena y necesaria pero requiere tiempo madurarla", por lo cual no constituiría un programa, plantea además que en su opinión, las comunas deberían tener un plan de desarrollo efectivo y que éste cuente con los medios que se requieren. "El tener que acceder a la oferta de recursos y no a las necesidades como sucede ahora disgrega cualquier proyecto".

H) Óptica Gubernamental

1. Resultados a mediano plazo

En el Gobierno existe conciencia de que los resultados del Programa Nacional de Superación de la Pobreza sólo se verán concretados en el mediano plazo. De hecho, fue diseñado para cumplir con el objetivo de terminar con la extrema pobreza al final del sexenio que corresponde a la

administración Frei.

De acuerdo a lo que expresa el Ministro de Planificación, **Luis Maira**, "ningún programa serio, de largo aliento, y con una inversión significativa puede arrojar resultados espectaculares en seis meses o un año".

En términos de la Casen 94, para el gobierno lo primero que muestra dicha encuesta es que las políticas públicas sí estarían reduciendo la pobreza, pero que todavía queda mucha gente en esta situación. Por lo tanto, se confirma que el Estado debería seguir destinando recursos al gasto social, según se plantea en el Proyecto de Presupuesto de la Nación 1996, que se discutía en el Congreso en el mes de octubre de 1995 (la fecha en que se terminó este trabajo). En todo caso, en las esferas gubernamentales se ha destacado que los datos de la última Casen se refieren a los ingresos autónomos de las personas, debiendo esperarse los resultados de la encuesta en lo que se refiere específicamente al impacto de las políticas sociales, es la indicación que hace **José Pablo Arellano**, Director de Presupuestos (El Mercurio, 10 de septiembre de 1995).

La razón relativa a la necesidad de esperar los resultados más allá del corto plazo, fue precisamente uno de los motivos por los que el Gobierno decidió implementar un fondo social destinado a satisfacer las necesidades más urgentes que plantean los comités de los municipios que forman parte del Programa Especial de Comunas. Los cuatro mil millones, desagregados a principios de año de los presupuestos de distintos ministerios y fondos de desarrollo, se enfocaron entonces a trabajos en construcción de equipamiento comunitario, multicanchas, pavimentación y de varios programas en el sector rural". La indicación de entregar fondos frescos a las 71 comunas más pobres, hecha en principio por la Democracia Cristiana, buscó además atacar la percepción de que las políticas sociales tendrían una cierta carencia en cuanto a allegar recursos a nivel de la comunidad. "Esta idea de una política social que en cierta medida parte de abajo hacia arriba, desde la comunidad que se organiza en pequeños grupos y propone proyectos, creemos que cierra esta brecha de insatisfacción o la paradoja de que, teniendo el gasto social más alto que haya tenido el país en su historia, a la gente le cuesta percibir que esté llegándoles a ellos", señaló **Alejandro Foxley**, presidente de la DC (El Mercurio, 21 de enero de 1995).

2. Criterios de Rentabilidad

A poco de comenzar el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, el Gobierno decidió la incorporación del Ministerio de Obras Públicas al Comité Interministerial Social, luego de darse cuenta que esta cartera trabajaba

también en el plano de la inversión social, a través de diversos programas que enfatizan el mejoramiento de la calidad de vida de las zonas más desprotegidas del país y también de iniciativas que buscan el despegue productivo de las localidades. Al cubrir tales aspectos, se incluyó al MOP como uno de los ministerios de más alcance en las políticas públicas, de acuerdo a los criterios privilegiados en la concepción del PNSP.

En un artículo publicado por el diario El Mercurio, el día 21 de septiembre de 1995, se destacó que el Gobierno había ampliado los criterios de rentabilidad para atacar la pobreza, incorporando metodologías hasta ese momento no consideradas, como sendas de penetración, electrificación, telefonía rural y defensas fluviales, entre otras, todas iniciativas involucradas en el área donde se desempeña Obras Públicas.

Al respecto, **Ricardo Lagos**, titular del MOP, sostenía que frente a la pobreza los criterios de rentabilidad social pasan a ser determinantes, por lo cual concluyó que había que revisarlos, señalando dos ejemplos. Uno: en una región específica, casi todos los proyectos presentados estaban siendo rechazados por Mideplán, según los parámetros tradicionales. Otro: pavimentar cierto tramo de la Carretera Austral requirió de un mandato presidencial para echar a andar el convenio de programación respectivo, porque los criterios de rentabilidad sencillamente no sustentaban el proyecto.

Reinaldo Ruiz, Jefe de la División de Planificación, Estudios e Inversión de Mideplán, señalaba sobre el particular que dentro del objetivo de una mayor eficiencia, se habrían incorporado parámetros para evaluar la rentabilidad de ámbitos antes no considerados y que inciden en el tema de la pobreza. Estos son las sendas de penetración, electrificación y telefonía rurales, y defensas fluviales.

El Ministro Lagos afirma que "el que se tenga que revisar la metodología nos indica que vamos en buena dirección, porque determinados sectores ya están siendo satisfechos en sus demandas. Con todo, igual seguimos teniendo una cantidad enorme de cosas por hacer".

3. Presupuesto 1996

La discusión del Proyecto de Ley de Presupuesto para 1996, es una instancia donde el Gobierno ha expuesto especialmente los logros y avances generados por el gasto social. Aunque a la fecha de entrega de esta memoria, el tema seguía siendo debatido ampliamente en el Parlamento, con exposiciones de los ministros de Hacienda, Educación, Planificación y Cooperación, Salud, Justicia, Vivienda y Obras Públicas.

Según el Ministro Eduardo Aninat, el "modelo de crecimiento con equidad, fase dos" (definición señalada el pasado 30 de agosto en un texto de portada de El Mercurio), sólo tendrá sentido si, más allá de los buenos indicadores de la economía, los grupos más vulnerables de la sociedad logran ir incorporándose a los beneficios de este modelo de sociedad. En razón de ello, destacó en ese momento que el proyecto presupuestario incluye un nuevo esfuerzo por aumentar el gasto social, pues el Gobierno no cree que la fuerza del mercado por sí sola permita superar la pobreza.

Entre los puntos que aún hay falencias, el Ministro Aninat mencionó el empleo, donde el ritmo de crecimiento es menor que lo esperado, especialmente por una situación de rezago en algunas áreas, como la construcción, en que la recuperación ha sido más lenta tras un período de ajuste como el vivido el año pasado.

La distribución del ingreso "no es equitativa todavía" en Chile, agregó Aninat. Pero, para avanzar en esta materia "se requiere tiempo ya que no hay fórmulas mágicas". Apuntó que el camino correcto va por incrementar la productividad, impulsar la educación y la capacitación.

Sobre las críticas que provienen del sector empresarial, en especial sobre el tema del gasto público y el alza de algunos impuestos, el Secretario de Estado manifiesta que "el Gobierno y sus ministros tienen una agenda y un mandato que cumplir. No se pueden paralizar esas metas porque algún aspecto puntual no le guste a determinado sector, sean empresarios o dirigentes sindicales.

En lo específico de la lucha contra la pobreza, Aninat precisa el desafío de acelerar y dar un mayor impulso a las políticas para derrotar la pobreza, "ya que en esta materia los avances aún son insuficientes y el trabajo conjunto en esta materia de los sectores público y privado puede llevar a mejores logros".

Cabe destacar que en el Presupuesto para el próximo año, el Gobierno contempla un alza del 8 por ciento en el gasto social. En lo específico, Educación recibirá un aumento del orden del 16 por ciento, con énfasis en las subvenciones educacionales, la inversión en infraestructura educacional y los programas tendientes a mejorar la calidad de la educación básica y media. Asimismo, la inversión en Salud aumentará en un 10,6 por ciento, mientras que Vivienda tendrá un incremento de 8 por ciento. El pago de pensiones considera un 10 por ciento más para las que no superen los 100 mil pesos, a la vez que habrá entre un 20 y 30 % más para las pensiones mínimas de viudez y un 5 por ciento adicional para los subsidios que se entregan a los mayores de 70 años.

El Ministro Eduardo Aninat, en su exposición al Senado

sobre el estado de la Hacienda Pública, en el marco de las discusiones para el Presupuesto de 1996, dedicó un capítulo especial al "Mejoramiento de la calidad de vida de los más pobres", donde señalaba que el crecimiento económico suele tener un gran protagonismo en la discusión pública y en la imagen presentada por los medios de comunicación. "Pero no debemos olvidar que el objetivo fundamental de la política económica es mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de todas las personas".

A su juicio, "las políticas públicas aspiran a tornar más viables los esfuerzos de bienestar individual, social y colectivo que realizan los individuos de un país, en su lucha por mayores grados de felicidad. Lo anterior no quiere decir que el crecimiento en cuanto tal sea poco importante, ya que es un medio fundamental y una condición necesaria para el logro de los objetivos mencionados. Es por ello que hemos definido la actual estrategia de desarrollo como la consolidación del crecimiento con equidad. En consecuencia, para evaluar los resultados de esta estrategia, no basta con analizar las cifras macroeconómicas, sino que es necesario además evaluar su efecto sobre las condiciones de vida de los chilenos. Particularmente importante en este plano es el tema del horizonte social que se ofrece al país".

Luego se refiere a los antecedentes proporcionados por la Casen 94: "Recientemente, la última encuesta Casen de Mideplán ha entregado una serie de resultados que es necesario precisar. El primero es constatar que la distribución del ingreso sigue siendo muy desigual. Chile no se destaca favorablemente en cuanto a la distribución del ingreso, como sí ocurre con sus cifras de crecimiento y otros logros. Como la evidencia internacional y nuestra propia historia económica lo demuestran, no es realista o viable esperar cambios fundamentales en muy pocos años, la política económica tiene un papel fundamental que jugar en la equidad. Se debe perfeccionar la focalización del gasto social así como otras iniciativas destinadas a mejorar las oportunidades de los más pobres, las que no afectan directamente la distribución del ingreso, pero sí mejoran la distribución del consumo. Asimismo, la política económica debe tender a ampliar las oportunidades, para permitir que quienes nacen en hogares de ingresos relativamente bajos tengan posibilidades de mejorar su situación. Se debe procurar que los padres de hogares pobres puedan ver que los fuertes sacrificios que hacen para asegurar alguna educación y mayor capacitación a sus hijos, rinden frutos tangibles en sus vidas".

A nivel de las metas que se plantean, destacó que si bien la mantención de una tasa de crecimiento anual del orden de un 6 %, debería llevar en el año 2000 a reducir la pobreza hasta un 20 % de la población (17 % de los hogares) y la indigencia a un 3 %, el Gobierno no se conformará con tales cifras. "Aspiraremos a tener aún

menores niveles de pobreza que los reseñados, y eliminar definitivamente la extrema pobreza".

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA EFE. **Informaciones cablegráficas referidas al Informe Mundial sobre Desarrollo Social 1995**, obtenidas entre el 16 y el 20 de agosto de 1995.

AGENCIA REUTER. **Informaciones cablegráficas referidas al Informe Mundial sobre Desarrollo Social 1995**, obtenidas entre el 16 y el 20 de agosto de 1995.

AGENCIA UPI. **Informaciones cablegráficas referidas al Informe Mundial sobre Desarrollo Social 1995**, obtenidas entre el 16 y el 20 de agosto de 1995.

ARRIAGADA, GENARO. **"Modernización: el Desafío Crucial del Segundo Gobierno de la Concertación"**, texto publicado en el libro "¿Qué espera la Sociedad del Gobierno?" del Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Octubre, 1994.

AYLWIN AZÓCAR, PATRICIO Y OTROS. **"Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social 1995"**. Texto patrocinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el BID y el PNUD. Enero, 1995.

BID/PNUD. **"Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo"**. Nueva York, Estados Unidos. En Biblioteca de la CEPAL. Marzo, 1993.

BOENINGER, EDUARDO. **"Hacia un desarrollo equitativo en democracia"**, documento de trabajo número 27 del Centro de Estudios del Desarrollo. Santiago de Chile. Julio, 1986.

CEPAL. **Educación y transformación productiva con equidad**, Santiago, Chile. 1991.

CEPAL. **Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado**, Santiago, Chile. 1992.

CEPAL. **Estudio económico de América Latina y el Caribe**, Santiago, Chile. 1993a.

CEPAL. **Población, equidad y transformación productiva**, Santiago, Chile. 1993b.

CEPAL. **Panorama económico de América Latina 1993**, Santiago, Chile. 1993c.

CEPAL. **Transformación productiva con equidad**, Santiago, Chile. 1993d.

Diario LA SEGUNDA. Editado en Santiago de Chile. **Período**

comprendido entre diciembre de 1993 y octubre de 1995. Centro de documentación de El Mercurio.

Diario LA TERCERA. Editado en Santiago de Chile. **Período comprendido entre enero de 1994 y octubre de 1995.**

Diario LA ÉPOCA. Editado en Santiago de Chile. **Período comprendido entre enero de 1994 y octubre de 1995.**

Diario La NACIÓN. Editado en Santiago de Chile. **Período comprendido entre enero de 1994 y octubre de 1995.**

Diario EL MERCURIO. Editado en Santiago de Chile. **Período comprendido entre junio de 1993 y octubre de 1995.** Centro de documentación de El Mercurio.

FOSIS. **"Superación de la Pobreza: el desafío de invertir con la gente"**. Documento Fosis. Santiago de Chile. Marzo, 1993.

FOSIS. **"Experiencia y proyecciones"**. Documento Fosis. Santiago de Chile. Marzo, 1994.

FRANCO, R. **Nuevas orientaciones de la política social en América Latina.** ILPES, Santiago, 1992.

JACOBI, PEDRO. **"La politización del hambre"**, texto publicado en revista Nueva Sociedad número 131: "Pobreza y políticas sociales". Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. Mayo-junio, 1994.

LIBERTAD Y DESARROLLO, INSTITUTO. **"Medición de la pobreza: análisis crítico del informe de la CEPAL"**, artículo publicado en la Serie Opinión del Programa Social. Fundación Libertad y Desarrollo. Santiago de Chile. Noviembre, 1990.

LIBERTAD Y DESARROLLO, INSTITUTO. **"La ficción de los cinco millones de pobres"**, artículo publicado en la Serie Opinión del Programa Social. Fundación Libertad y Desarrollo. Santiago de Chile. Septiembre, 1991.

LIBERTAD Y DESARROLLO, INSTITUTO. Fundación Miguel Kast. **"La Pobreza: Desafíos de Ayer y Hoy"**. Santiago de Chile. Diciembre, 1994.

LIBERTAD Y DESARROLLO, INSTITUTO. **"Políticas para erradicar la pobreza"**, artículo publicado en la Serie Opinión Social. Santiago de Chile. Febrero, 1994.

MATTE, PATRICIA Y CAHMI, ROSA. **"Nuevos desafíos para superar la pobreza"**, texto publicado en el libro "Las tareas de hoy: políticas sociales y económicas para una sociedad libre", de la Fundación Libertad y Desarrollo. Ed. Zig-Zag. Julio, 1994.

- MIDEPLAN. **"Chile: Informe Nacional. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social"**. Santiago de Chile. Febrero, 1995.
- MIDEPLAN. **"Integración al Desarrollo. Balance de la política social: 1990-1993"**. Santiago de Chile. Febrero, 1994.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. **Chile en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social**. Documentos de referencia. Dirección de Asuntos Culturales e Información. Enero, 1995.
- MINUJIN, ALBERTO Y LÓPEZ, NÉSTOR. **"Nueva pobreza y exclusión: el caso argentino"**, publicado en revista Nueva Sociedad 131: "Pobreza y políticas sociales". Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. Mayo-junio, 1994.
- PNUD. **"Informe Mundial sobre Desarrollo Social 1992"**. Santafé de Bogotá, Colombia. Abril, 1992.
- REPETTO, FABIAN. **"Política social entre la democracia y el desarrollo"**, artículo publicado en el número 131 de la revista Nueva Sociedad: "Pobreza y políticas sociales". Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. Mayo-junio, 1994.
- SOMAVÍA, JUAN. **"¿Por qué el desarrollo social?"**, artículo publicado en el libro "El Desarrollo Social. Tarea de todos", editado por la Comisión Sudamericana de Paz. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. Noviembre, 1994.
- STAHL, KARIN. **"Política social en América Latina: La privatización de la crisis"**, publicado en revista Nueva Sociedad 131: "Pobreza y políticas sociales". Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. Mayo-junio, 1994.
- SUNKEL, OSVALDO. **"La crisis social en América Latina. Una perspectiva neoestructuralista"**, texto publicado en el libro "Desarrollo Social. Tarea de todos", editado por la Comisión Sudamericana de Paz. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. Noviembre, 1994.
- SUÁREZ SALAZAR, LUIS. **"Apuntes para un enfoque estructural de la pobreza"**, texto publicado en el libro editado por la Comisión Sudamericana de Paz "El Desarrollo Social. Tarea de todos". Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. Noviembre, 1994.
- URZÚA, RAÚL. **"Desarrollo Social y Reforma del Estado: Algunos Temas de Reflexión"**, texto publicado en el libro "¿Qué espera la Sociedad del Gobierno?" del Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Octubre, 1994.