

INFORME DE SEGUIMIENTO OBJETIVO MILENIO

“ERRADICAR EXTREMA POBREZA Y EL HAMBRE” Y PROPUESTAS COMPLEMENTARIAS



**Fundación para la Superación de la Pobreza
Chile**

Mayo 2004

Prólogo

El año 2000 el Gobierno de Chile suscribió, junto a otros 146 Jefes de Estado y de Gobierno, miembros de Naciones Unidas, la Declaración del Milenio, donde se establece un conjunto de objetivos de desarrollo para ser alcanzados por los países al año 2015.

La primera de estas metas es la erradicación de la pobreza, objetivo al que esta Fundación adscribe plenamente, por su origen, su historia, su misión, su compromiso y las acciones que realiza. Nos complace profundamente que la erradicación de la pobreza se asuma hoy como un compromiso del país, ya que uno de cada cinco chilenos vive en esa situación.

Las condiciones que presenta actualmente el país desde el punto de vista del comportamiento de su economía, parecen augurar que este objetivo es alcanzable, pero nuestras expectativas deben ser también realistas pues hará falta algo más que crecimiento económico para reducir los niveles de pobreza. Y ahí hay varios desafíos que habrá que observar con especial atención. En particular quiero referirme a tres de ellos.

En primer lugar, preocupa el tema del empleo. La afirmación de que el crecimiento económico es la fórmula más efectiva para superar la pobreza, se basa en la hipótesis de que ese crecimiento es generador de empleo y las cifras indican que este es un tema crítico en nuestra economía. En Chile, la fuerza laboral crece a un ritmo cercano al 2% anual. Para que la desocupación no aumente en el país, el empleo debiera expandirse a una tasa similar, lo que requeriría un aumento del PIB entre 6% y 7%. La proyección para el próximo año es del orden del 4%.

La capacidad de generación de empleo está disminuyendo en el país: cada unidad de producto adicional está generando actualmente menos empleo que en el pasado y, para generar un nuevo empleo, se requiere mayor crecimiento del producto que antes.

Pero el tema del empleo va más allá todavía: tiene que ver con su *calidad*. Puesto en términos muy simples, han disminuido los empleos de buena calidad, ha aumentado la

inestabilidad y ha aumentado la informalidad. La mitad de los ocupados en Chile realiza trabajos precarios, que se caracterizan por su baja calidad, productividad e ingresos y porque carecen de protección social. Esto es muy importante porque la sustentabilidad del crecimiento se verá en serio riesgo producto de los salarios bajos, la baja calificación de la fuerza laboral y las malas condiciones de trabajo. Por lo mismo, resulta imprescindible incluir en la agenda pro superación de la pobreza, estrategias dirigidas a mejorar la escolaridad, la calificación laboral, la empleabilidad y la protección de los trabajadores más vulnerables.

En segundo lugar está el tema de la estructura tributaria del país. Lamentablemente esta parece ser una discusión cerrada, en virtud del aparente consenso que hay en torno a que una reforma - o al menos la revisión del tema tributario – sería un desincentivo al crecimiento, lo que supuestamente impactaría negativamente sobre la pobreza por la creación de menos puestos de trabajo. Esto no es así: en 1990 y 1992 se tomaron decisiones redistributivas que tuvieron un impacto positivo en el proceso de superación de la pobreza y no perjudicaron el crecimiento.

Por el contrario, al aumentar la participación de los quintiles inferiores en la distribución, se permitió que muchos hogares elevaran su poder adquisitivo, animando el consumo interno y por lo tanto la actividad económica del país. Tender a la equidad distributiva, provocando la transferencia de ingresos desde los grupos sociales más favorecidos a los de menos ingresos, y alterando la distribución de ingreso inicial a nivel de los salarios, rentas y utilidades es *una necesidad*.

Los impuestos indirectos son los que mayor recaudación generan al representar más del 60% de todos los ingresos tributarios que recoge el fisco. De éstos, solamente el IVA alcanza el 42% de todo el ingreso recaudado, mientras que el impuesto único al trabajo sólo llega al 8,7% y lo que aportan las empresas corresponde al 17% del total. En consecuencia, el IVA es la fuente principal de ingresos del Estado.

Contrariamente a ello, el impuesto que pagan las empresas en Chile, que es de un 17%, se ubica muy por debajo de países como Canadá, Francia, España, México, Argentina y otros, donde las empresas pagan más del 30% de impuesto por sus utilidades. Pero la

discusión re-distributiva no se limita al debate tributario: hay que mirar también lo que pasa con la ley laboral y el salario mínimo.

Por último, respecto a la desigualdad y la pobreza hay un tema cultural que nos debe preocupar y del que debemos hacernos cargo. Hace unos meses, se dio a conocer la Encuesta Nacional sobre Tolerancia y No Discriminación, que demostró el alto nivel de *intolerancia* que existe en Chile hacia los pobres. Un 57% de los encuestados señaló que *las desigualdades son necesarias para el funcionamiento de la economía*, mientras que un 44% señaló que *teme acercarse a los pobres por su aspecto*. Además, 5 de cada diez encuestados señaló que *los pobres lo son porque no se esfuerzan por salir de esa condición*. Frente a esto, las proyecciones sobre el crecimiento de la economía parecen reflejar otro Chile. ¿Cómo convocar a una sociedad a hacerse cargo de las desigualdades e inequidades existentes, con semejantes niveles de intolerancia y desconocimiento sobre la pobreza?

Por lo pronto, será necesario revertir la idea de que la superación de la pobreza es tarea exclusiva del Estado. Muy por el contrario, se trata de una responsabilidad social, donde todos los actores, independiente de la posición que ocupen, juegan roles determinantes en la ampliación de la estructura de oportunidades de los más pobres. La sociedad civil puede dar testimonio de esto porque juega un rol estratégico en materia de pobreza. Por lo mismo, el Estado debe generar incentivos adecuados para un mejor desempeño de esta función.

Que duda cabe, hay mucho por hacer.

Cabe destacar también los esfuerzos de un país que se preocupa por crecer, sin olvidar que hay un segmento importante de chilenos y chilenas que enfrenta numerosos obstáculos para participar de ese crecimiento. La Fundación para la Superación de la Pobreza tiene ya una larga tradición de trabajo al servicio de los más pobres, compromiso que la ha marcado desde su origen. Sabemos que un modelo de desarrollo que no genera condiciones para favorecer la igualdad de oportunidades, no es un modelo *a escala humana*.

Por eso, celebramos también que la superación de la pobreza esté en la agenda del Gobierno. Los esfuerzos que se están llevando a cabo para erradicar la extrema pobreza

y para fortalecer los servicios sociales son destacables. Pero los esfuerzos del *país* van más allá: tenemos una sociedad civil empeñada en aportar a esta tarea. Y qué decir de las comunidades, grupos, familias y personas de escasos recursos, que trabajan muy duro para mejorar sus condiciones de vida.

Sabemos que *la pobreza se puede superar* y esto no es solamente un deseo o una declaración: es una *realidad*. Esta Fundación puede decir, con responsabilidad y con orgullo, que ha sido testigo de cómo los esfuerzos invertidos en la generación de condiciones para el fortalecimiento de capacidades en personas de escasos recursos, sí dan resultados. Es de ellas de quienes debemos aprender para hacer mejor nuestro trabajo.

Chile tiene condiciones para plantearse desafíos exigentes. Hemos madurado como país: primero, porque hasta hace un tiempo trabajábamos *para* los pobres; hoy, trabajamos *con* ellos. Y, segundo, porque desde distintas posiciones estamos articulando esfuerzos y recursos, públicos y privados, para aportar de manera efectiva al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores de escasos recursos.

La meta sobre pobreza y erradicación del hambre acordada en la Cumbre del Milenio establece que en los próximos 15 años debería reducirse a la mitad el porcentaje de población que vive con menos de dos dólares por día. A partir de las mediciones oficiales de pobreza e indigencia, queda demostrado que en cerca de diez años el país ha logrado dar prácticamente cumplimiento pleno a la primera meta milenio, originalmente proyectada para el 2015.

Entre 1990 y el año 2000 el porcentaje de indigencia se redujo en un 55,8% y la pobreza en 46,6%. Por ello, parece adecuado actualizar la meta original y proponerse un resultado más ambicioso. Si hemos reducido la pobreza en cerca de la mitad, sugerimos que Chile adopte el desafío de seguir disminuyendo la incidencia de estos fenómenos y se comprometa de aquí al 2015 a reducirla en otro 50%. La meta que proponemos es que al 2015 la pobreza no supere el 10% y que la indigencia sea menos de 3%.

Los esfuerzos de Naciones Unidas por promover al interior de los países una concertación ampliada en torno al objetivo de reducir pobreza, sumado al esfuerzo de los gobiernos por construir metas realistas pero exigentes en torno a ello, requieren de la incorporación de la sociedad civil, que deberá jugar un rol activo en esto. Y la Fundación ha dado un primer

paso, ya que estamos trabajando en la formulación de análisis alternativos con metas adicionales que aporten a la construcción de la agenda en pobreza.

Estamos contentos de hacer entrega del primer informe de una serie de tres, denominado “Hacia un Milenio sin Pobreza: Propuesta para un Acuerdo País”.

En él, entregamos nuestra visión sobre la pobreza en el país, nuestro análisis sobre la coyuntura desde la que se plantea la meta de reducción de pobreza en el contexto de las Milenio, y proponemos metas alternativas y complementarias en diversas áreas, que consideramos imprescindibles de abordar para cumplir satisfactoriamente con la meta de reducir la pobreza en el país. Cabe reconocer, eso sí, que aun queda un desafío adicional relacionado con la estimación de los costos asociados a la financiación de las medidas que se presentan, en términos globales y también particulares, no obstante, en el texto existen algunos planteos en ese sentido pero que requieren de mayor desarrollo y profundización.

Por último, queda reiterar que con este trabajo esperamos aportar al debate país sobre su estrategia de reducción de pobreza, aporte que se extenderá a través del seguimiento periódico que efectuaremos al cumplimiento de las metas que el Estado defina para el cumplimiento de estos objetivos.

Ese es nuestro compromiso: seguir trabajando por un país sin pobreza.

Leonardo Moreno,
Secretario Ejecutivo De La Fundación Para La Superación De La Pobreza

Preámbulo

La discusión sobre los Objetivos del Milenio representa una valiosa oportunidad para actualizar los marcos éticos que orientan las políticas sociales para la superación de la pobreza. También contribuye a replantear temas tales como el bienestar básico que Chile puede asegurar a todos sus ciudadanos, y en ese sentido los mínimos sociales que gradualmente el Estado se compromete a garantizar especialmente para aquellos que se encuentran en situación de pobreza.

Desde la perspectiva de la Fundación, la definición de metas en pobreza e indigencia debe tomar en consideración que la precariedad social no sólo expresa un problema de carencias e insatisfacción de necesidades, también representa una vulneración de derechos que debe ser revertida. En efecto, los pobres no sólo requieren de la “asistencia” del Estado sino también de la “promoción y el reconocimiento” de su categoría de ciudadanos con titularidad de derechos. Esto implica más que un cambio formal en la fundamentación de las políticas, planes y programas sociales. Chile, como un país que ratifica su compromiso con los derechos humanos y suscribe tratados tan importantes como el Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales, debe incorporar cada vez con mayor fuerza este referente ético-político en la definición de su agenda social en pobreza, y por tanto en la “contextualización y adecuación” de los Objetivos del Milenio a la realidad del país.

Ciertamente, el enfoque que subyace en los Objetivos del Milenio guarda relación con un planteamiento de gradualidad y condicionalidad que no siempre se condice con la perspectiva de derechos aplicada a política social. Sin embargo, un ejercicio no anula necesariamente el otro, es más, pueden complementarse sinérgicamente y contribuir a la toma de decisiones por parte de las sociedades y sus Estados para mantener en la agenda social el problema de la pobreza, sus causas y vías de solución.

Chile se ha comprometido a erradicar el hambre y la extrema pobreza al 2015, siendo para ello indispensable la aplicación del *principio de realización progresiva* de los

derechos en la acción social del Estado a favor de las personas en situación exclusión social, desprotección y vulnerabilidad, y que son los extremadamente pobres y pobres del país.

En consecuencia, el desafío está en definir objetivos y metas para el milenio que representen con nitidez un acuerdo sobre el nivel de bienestar al cual debieran aspirar los chilenos y chilenas como mínimo, para desde ahí plantearse estrategias efectivas y sustentables de desarrollo personal, familiar, comunitario y societal. Con ese “umbral” que puede ser denominado “de ciudadanía”, se deberán visibilizar las brechas sociales sobre las cuales es necesario intervenir y <<deseablemente>> acabar. Dicho material constituye, un insumo ineludible para los diseñadores de la política social y los implementadores de los sistemas de protección resultantes.

Que duda cabe, una iniciativa de esta envergadura requiere de un diálogo amplio que sienta las bases de un sólido consenso o acuerdo país entre las autoridades políticas y técnicas del ámbito público como de la sociedad civil, respecto de la disminución de las desigualdades y brechas existentes en la población pobre e indigente desde un enfoque conceptual que se fije como referente orientador los derechos que el Estado debe garantizar a las personas.

Introducción

Las metas y objetivos de desarrollo para el milenio comprenden un conjunto de desafíos mundiales que los países fijaron en la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York entre el 6 y 8 de septiembre del año 2000. Representan una agenda político-social de trabajo que Naciones Unidas debe promover entre sus Estados miembros para reducir la pobreza, enfrentar algunas de sus causas y manifestaciones más agudas y controversiales. En ese contexto, el Gobierno de Chile suscribió la Declaración del Milenio, en la cual se establecen dichas metas de desarrollo (MDGs) para ser logradas al 2015 - tomando en cuenta como línea de base el año 1990 -.

Los objetivos del milenio se derivan de los acuerdos y resoluciones de las conferencias y pactos mundiales organizados por las Naciones Unidas en la primera mitad del decenio de 1990, referidos a Desarrollo Sustentable, Desarrollo Social y Género. En efecto, y como Naciones Unidas así lo declara, cada uno de los siete objetivos del milenio se relaciona con algún aspecto crítico asociado a pobreza, educación, igualdad de géneros, salud reproductiva, infantil y materna, y desarrollo sostenible. Se ha señalado que el éxito de cada objetivo depende en grados diversos del cumplimiento de los otros 6, no pudiendo prescindirse de ninguno de ellos si se desea avanzar por la senda de la superación de la pobreza y el desarrollo sustentable.

Actualmente, Naciones Unidas se encuentra promoviendo la elaboración de informes nacionales sobre las Metas Milenio. Estos deben evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos básicos acordadas en la Cumbre del Milenio, considerar un análisis de las posibilidades económicas, sociales y políticas que ofrece el país para su pleno cumplimiento y proponer metas, objetivos e indicadores (adicionales) de acuerdo al nivel de desarrollo alcanzado por el país y sus proyecciones para el próximo decenio. A fines del 2004, todos los países en desarrollo deberán tener listo un informe para incluirlo en la cuenta global del Secretario General de Naciones Unidas sobre el “progreso de las metas y objetivos en el 2005”.

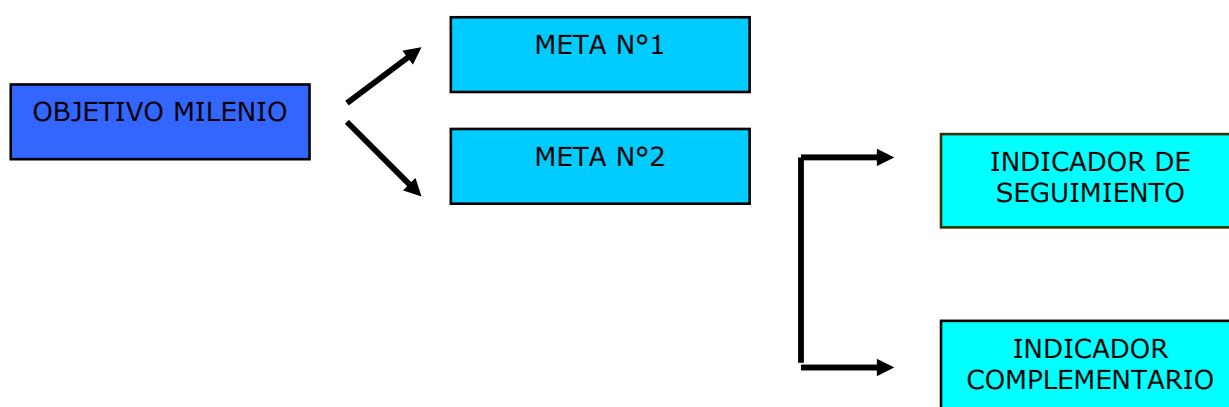
Los objetivos acordados en la Cumbre del Milenio debieran representar una promesa político-ética de primer orden y con absoluta vigencia. No obstante, las metas (expresión operacional de los objetivos) que emanaron de dicho cónclave internacional constituyen un horizonte poco exigente para un país como Chile, ya que prácticamente se encuentra cumplido si se consideran exclusivamente los indicadores de seguimiento establecidos por Naciones Unidas para el mundo en vías de desarrollo. De ahí la importancia y la oportunidad que representa la elaboración de los informes nacionales, pues permiten la construcción de una estrategia de desarrollo con objetivos más realistas, acordes con las posibilidades de desarrollo económico y social que promete lograr Chile en el transcurso de la próxima década.

Tomando en cuenta dicho escenario, la Fundación para la Superación de la Pobreza, ha decidido participar e incorporarse a la discusión y definición de metas adicionales, elaborando una serie de propuestas en temas ligados a pobreza y pobreza extrema. Se asume este desafío partiendo de la base que la discusión sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos del milenio, como también las metas e indicadores adicionales que se definan específicamente para Chile, deben ser fruto de un debate propositivo, amplio y convergente. Superar la pobreza en Chile requiere de un acuerdo país, cuyas bases deben estar constituidas en una discusión amplia, generosa y sus horizontes definidos en consonancia con las posibilidades y oportunidades que Chile puede brindar a todos sus ciudadanos para alcanzar un desarrollo humano adecuado.

En consecuencia, el desafío es que cada uno de los siete objetivos del milenio (ver cuadro N°1) sea adaptado y redefinido en función de la situación que Chile exhibe en materia de indicadores de desarrollo, y que lo sitúan en un espacio intermedio entre los países plenamente desarrollados y aquellos en vías de desarrollo¹. A su vez, cada uno de dichos objetivos se descompone en metas encargadas de expresar operacionalmente aquello que se pretende lograr al año 2015 (tomando como línea base 1990). Por ejemplo, el Objetivo N°2 *“lograr la enseñanza primaria universal”* se traduce en la siguiente meta operacional: *“velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria”*. Con el propósito de hacer seguimiento

¹ Esta afirmación queda suficientemente fundamentada al analizar los niveles de crecimiento económico durante los últimos 15 años, el IDH, IPH, cobertura de servicios básicos de educación, salud, vivienda, transporte e infraestructura, telecomunicaciones, etc.,

al cumplimiento de dichas metas, la Cumbre acordó dos tipos de indicadores: (i) de seguimiento y (ii) complementarios. Los primeros poseen máxima prioridad y miden en términos estrictos el nivel de cumplimiento de la meta –en el caso de la meta en educación, es “*tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria*”; el segundo tipo de indicadores complementa la información y enfatiza aspectos ligados fundamentalmente a la “calidad” del proceso de cumplimiento de la meta o a un aspecto crítico asociado.



En esta oportunidad el documento que se presenta profundizará en los alcances del Objetivo Milenio N°1 “**Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre**”. La estructura de este documento se divide en una cuatro partes: La primera, titulada “**Consideraciones Generales sobre la Evolución Económica y Social del país**” expone algunas de las principales tendencias sobre la pobreza a nivel mundial y latinoamericano. Luego profundiza sobre el caso chileno tomando en cuenta el contexto económico y las políticas sociales impulsadas durante la década de los noventa. Se identifican "momentos relevantes" en el proceso de reducción de la pobreza y se plantean algunos elementos relativos a factores y dinámicas del fenómeno. A continuación, se presenta el “**Informe de Seguimiento del Objetivo Milenio N°1**”, el cual se estructura en función de los indicadores acordados en la Cumbre, y que analiza el nivel de cumplimiento de las metas asociadas a dicho objetivo. El tercer capítulo, titulado “**Objetivos y Metas Adicionales para Chile**”, contiene propuestas y sugerencias que adaptan y complejizan los objetivos y metas definidos por la Cumbre - planteándose como línea base el año 2000 -. También incorpora indicadores de cumplimiento más exigentes que aquellos propuestos por la

Cumbre del Milenio y que ponen de relieve el desenvolvimiento de variables específicas que entregan información sobre causas o factores relacionados con el cumplimiento de la meta. Estos resultan insoslayables para enfrentar exitosamente un proceso de reducción de la pobreza e indigencia de aquí al 2015 - considerando las características específicas del país -.

Por último, el lector encontrará un capítulo conclusivo: **“Análisis de Condiciones para la Construcción de una Agenda Social en Pobreza”** <<En Elaboración>> estructurado en base a una reflexión final sobre las condiciones políticas, económicas y sociales para el cumplimiento de las metas. En éste, también se evalúa el carácter facilitador, aportador u obstaculizador de las agendas sociales de los diversos sectores (Estado, privados, sociedad civil y organismos internacionales). El documento termina fundamentando la necesidad de un acuerdo país multisectorial para llevar a cabo un proceso de construcción de un informe nacional del milenio y definir planes de acción acordes a él.

En la trayectoria de la Fundación para la Superación de la Pobreza la pretensión de contribuir con propuestas a la formulación de acuerdos país no es nueva y tiene una larga historia que se remonta a su creación como Consejo asesor del Presidente de la República en 1994 y que se ha expresado sucesivamente en la organización de encuentros de alto nivel político y técnico, como también en la elaboración de documentos y propuestas como **“La Pobreza en Chile: Un Desafío de Equidad e Integración Social”** (1996) que plantea adoptar una visión más compleja e integral del fenómeno de la pobreza, e incorporar a la Sociedad Civil en la tarea de superar la precariedad social en el país como socios estratégicos del Estado. **“Propuestas para la Futura Política Social”** (1999) que problematiza sobre los compromisos que el Estado debe asumir en materia de política social sectorial, acuñando el término “mínimos sociales” que representan un piso de garantía de derechos que el Estado de Chile debe asegurar a todo chileno o chilena y que representa el acceso a un bienestar mínimo. Complementariamente, se ha publicado **“El Estado y la Sociedad Civil en las Políticas Sociales”** y **“Transformaciones en el Mundo Rural: desafíos para superar la pobreza”** y **“Potencialidades y Oportunidades: un enfoque global de la pobreza y su medición”**, (1999). Más recientemente, el estudio de **“Actualización del Indicador de Pobreza por Ingreso para Chile”**.

Tabla N°1	
Objetivos de Desarrollo del Milenio	
Objetivos y Metas del milenio	Indicadores de Seguimiento/complemento
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	
Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.	1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día a paridad del poder adquisitivo (PPA). 2. Coeficiente de la brecha de pobreza (la incidencia de la pobreza multiplicada por la profundidad de pobreza).
Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre 5. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria.	3. Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población. 4. Porcentaje de menores de 5 años con insuficiencia ponderal.
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.	
Meta 3: Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.	6. Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria. 7. Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado. 8. Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años.

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.	
Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015.	<p>9. Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior.</p> <p>10. Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de 15 a 24 años.</p> <p>11. Proporción de mujeres entre los empleados asalariados en el sector no agrícola.</p> <p>12. Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional.</p>
Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.	
Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.	<p>13. Tasas de mortalidad de menores de 5 años</p> <p>14. Tasa de mortalidad infantil</p> <p>15. Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión</p>
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	
Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.	<p>16. Tasa de mortalidad materna.</p> <p>17. Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado.</p>

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.	
<p>Meta 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.</p>	<p>18. Prevalencia de VIH entre gestantes de 15 a 24 años.</p> <p>19. Porcentaje de uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos.</p> <p>19a. Utilización de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo.</p> <p>19b. Porcentaje de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA.</p> <p>20. Relación entre la matriculación de niños huérfanos y la matriculación de niños no huérfanos de 10 a 14 años.</p>
<p>Meta 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.</p>	<p>21. Prevalencia y tasas de mortalidad asociadas al paludismo.</p> <p>22. Proporción de la población de zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento del paludismo.</p> <p>23. Prevalencia y tasas de mortalidad asociadas a la tuberculosis.</p> <p>24. Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa (DOTS).</p>

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.	
<p>Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.</p>	<p>25. Proporción de la superficie cubierta por bosques.</p> <p>26. Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total.</p> <p>27. Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1 dólar del producto interno bruto (PPA).</p> <p>28. Emisiones de dióxido de carbono (per cápita) y consumo de clorofluorocarbonos que agotan la capa de ozono (toneladas de PAO).</p>
<p>Meta 10: Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.</p>	<p>29. Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos.</p> <p>30. Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales.</p> <p>31. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales.</p>
<p>Meta 11: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.</p>	<p>32. Proporción de hogares con acceso a tenencia segura.</p>

CAPÍTULO I

Consideraciones Generales sobre la Evolución Económica y Social en Chile

1. La Pobreza en el Mundo

En muchos países en desarrollo, los pobres perpetúan su situación de precariedad y se mantienen al margen del mercado del trabajo, sufren la carencia de servicios básicos y no perciben horizontes de desarrollo que les permitan acceder a un nivel de bienestar mínimo. Como muy bien lo expone Naciones Unidas, los pobres “adolecen de influencia política, de educación, de servicios de atención de salud, de vivienda adecuada, seguridad personal, ingresos regulares y de comida suficiente”², lo que configura contextos de exclusión social y profundización de brechas que por momentos parecen alejar el arribo a un mundo con mayor justicia social, democracia y equidad.

Durante los últimos lustros, la evolución de la pobreza en el orbe ha seguido un camino sinuoso e irregular. Esto se confirma al revisar el número y la proporción de personas que vivía en situación de pobreza extrema durante el transcurso de la década anterior, que disminuyó ligeramente a mediados del decenio de 1990, tendencia que a finales de ese mismo período se frenó e incluso aumentó en algunos países asolados por crisis políticas, ambientales y económicas, conflictos armados y disputas étnicas. Es así como hoy uno de cada cinco habitantes del mundo vive con menos de 1 dólar diario y uno de cada siete padece hambre crónica. Según cálculos de Naciones Unidas son 1.200 millones de personas las que viven con menos de 1 dólar diario y los otros 1.600 millones viven con menos de 2 dólares diarios.

Asimismo, actualmente existen en el mundo en desarrollo 150 millones de niños con peso inferior al normal, aunque la proporción de niños desnutridos se reduce en todas las regiones excepto en África. Este es uno de los indicadores más críticos de pobreza, puesto que un peso inferior al normal aumenta el riesgo de muerte e inhibe el desarrollo mental y físico. Por lo tanto, esta variable influye directamente en los ciclos de reproducción intergeneracional de la pobreza, principalmente porque impide que las personas adquieran un capital humano adecuado y suficiente para aprovechar las oportunidades que se les pueden brindar.

² “Un mundo Mejor para Todos 2000. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional”. Naciones Unidas. junio 2000.

En el caso particular de América Latina, de acuerdo a las últimas estimaciones disponibles, el último trienio se ha caracterizado por un estancamiento en el proceso de disminución de la pobreza en la región³. Entre 1999 y 2002 la pobreza disminuyó solo 0,4 puntos porcentuales, al pasar de 43,8% a 43,4%. Por su parte, la pobreza extrema creció 0,3 puntos porcentuales, lo que significó que un 18,8% de la población regional se encuentre en situación de miseria. Según CEPAL, la baja variación registrada en la incidencia de la pobreza guarda relación con el escaso crecimiento económico alcanzado por la región en el 2001, que fue de apenas 0,3% y de -0,7% durante el 2002. El período de estancamiento en la región abarcó cinco años⁴.

En ese contexto, el mismo organismo ha sostenido que siete países están en condiciones de cumplir con la meta de reducción de pobreza planteada por la Cumbre del Milenio antes del 2015 - suponiendo un ritmo de crecimiento acorde con la evolución histórica, y descontando a los dos países que tienen la meta cumplida (Chile y Rep. Dominicana) -. No obstante, para que todos los países cumplan, se requiere extender el período por otros 5 años más. Por otra parte, CEPAL ha afirmado que un mejoramiento de la distribución de ingresos puede potenciar el efecto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza. Una reducción del Índice de Ginni del 5% puede rebajar de 2 a 5 años el tiempo requerido para reducir la pobreza a la mitad.

En cuanto a la meta de reducción del hambre, se estima que a fines de la década pasada casi 55 millones de latinoamericanos y caribeños sufrían algún grado de subnutrición. Si se toma en consideración la evolución del suministro de energía alimentaria en la pasada década y su probable evolución hasta el 2015, CEPAL estima que 10 de 23 países de la región no alcanzarán la meta de reducir la tasa de subnutrición a la mitad. En relación a la desnutrición infantil, la situación es más favorable ya que 19 de 23 países cumplirían la meta, aunque al mismo tiempo es preciso señalar que ésta es quizás la manifestación más determinante y extrema de hambre en la población ya que al no ser tratada a tiempo provocará secuelas prácticamente imposibles de subsanar a posteriori.

2. Evolución económica y social durante la última década en Chile

³ "Panorama Social de América Latina 2002-2003". CEPAL, 2003.

La situación de Chile en materia de pobreza e indigencia constituye un escenario diferente y excepcional en el contexto latinoamericano. No obstante, un acucioso examen del recorrido hecho por el país en los últimos años revela aspectos y fenómenos necesarios de poner en discusión. A continuación se presenta un análisis de la evolución económica del país y cómo ésta ha influido en el desarrollo social y en los procesos de reducción de la pobreza.

La evolución económica de la última década, ha estado marcada e influida por los procesos de cambio estructural que ha experimentado el país durante los últimos treinta años. El conjunto de reformas económicas y políticas implementadas durante el régimen militar enfatizaron el crecimiento económico liderado por las exportaciones, pero con un alto costo social inicial. Esto requirió de la apertura de fronteras para aprovechar el comercio internacional, y un aumento significativo del ahorro y la inversión interna. Las políticas específicas que recomendaron los organismos internacionales con frecuencia tuvieron una fuerte influencia en el control y la reducción (si no la eliminación) de los déficit fiscales, tanto del gobierno central como de las distintas agencias gubernamentales, especialmente de las empresas y servicios públicos, lo que en muchos casos implicó una contracción del gasto y el desarrollo de una política social nítidamente “pro-cíclica” durante un período donde se presentaron dos crisis recesivas importantes (1975-1976 y 1982-1983) y niveles de cesantía muy elevados cercanos al 30% (Alejandro Foxley 2003). Se inició un proceso de privatización de los activos y empresas estatales y, paralelamente, se flexibilizó el mercado laboral y se modificó la legislación laboral, lo que tuvo entre sus impactos más visibles, la pérdida sistemática del poder e influencia que la organización sindical detentaron en períodos previos. Efectivamente, se trata de un período caracterizado por elevados niveles de pobreza, con un porcentaje importante de hogares que inician verdaderos procesos de “descapitalización”, debiendo vender parte importante de su patrimonio para poder sobrevivir, con servicios básicos en mal estado y con baja inversión pública. Un período que no sólo atentó contra la satisfacción de necesidades básicas y el ejercicio de los derechos socioeconómicos de las personas, sino también donde la represión política y la falta de un Estado de derecho impedían la influencia y participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Desde 1985 la economía inicia una senda de crecimiento sostenido abriéndose con ello nuevas oportunidades de empleo y consumo. De manera prácticamente concomitante, en el plano

⁴ Op. Cit.

político comienzan a fraguarse las condiciones para el retorno a la democracia, opción que se consolida definitivamente luego del plebiscito de 1988. Ambos fenómenos combinados constituyen el telón de fondo del proceso de reducción de pobreza verificado en los 90'.

La aplicación de una nueva estrategia macroeconómica originó en Chile un conjunto de cambios estructurales, económicos y sociales, donde el sector industrial fue una de las actividades productivas más duramente afectadas. En lo fundamental, la profunda transformación que se produjo al interior de este sector aparece asociada a dos procesos básicos que, en parte, evolucionaron en forma simultánea. Por un lado, el progresivo desmantelamiento de importantes industrias que se habían desarrollado al amparo del proteccionismo vigente en la etapa de industrialización sustitutiva, como consecuencia de la aplicación de las políticas de liberalización económica. Por otro, la rápida modernización y/o reconversión de muchas industrias, con un alto componente de cambios organizacionales -externalización de servicios entre otros- realizados para poder acumular y crecer en las nuevas condiciones establecidas por la liberalización y la apertura. En esta dinámica, de manera complementaria, se abrieron las puertas para la irrupción de nuevas actividades manufactureras, capaces de aprovechar las posibilidades que ofrecía la creciente inserción de la economía chilena en la dinámica de la globalización. En este escenario, también se acentuó el proceso de terciarización de la economía, que ya había comenzado a cobrar impulso a partir de la década de los años 70', tanto en su participación en el PIB como en la generación de puestos de trabajo.

Tabla N°1

Composición de la Población Económicamente Activa 1952 – 1992

	1952	1960	1970	1982	1992
Agricultura y pesca	30,1	27,7	21,2	17,5	15,8
Minería	4,7	3,8	3,0	2,1	2,3
Industria manufacturera	19,0	18,0	16,6	13,3	17,1
Construcción	4,7	5,7	6,5	6,3	7,5
Servicios	37,9	38,6	43,8	50,6	55,2
Otros	3,6	6,2	8,9	10,2	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Censos de Población y Vivienda 1952 – 1982 INE

Bajo los efectos interrelacionados de la liberalización económica, la apertura externa y la globalización, se intensificaron los procesos de reconversión industrial y de terciarización del aparato productivo. Además, dado que tanto las actividades industriales como los servicios son actividades que se desarrollan predominantemente en el medio urbano, en este período culminó un proceso de urbanización de la actividad productiva -y, por tanto también, del empleo y de la población- que había comenzado a tomar impulso en el período de industrialización sustitutiva.

En el contexto de estas transformaciones el sector industrial enfrentó una situación inicial de estancamiento y regresión. Luego comenzó a vivir una fase de reestructuración y reconversión, bajo cuya impronta se desarrolló, entre 1985 y 1998, una etapa de sostenido crecimiento, de la cual emergió lo que se podría considerar “la nueva industria chilena”. En efecto, luego de la recesión de los años 1982-83, comenzó un sostenido proceso de recuperación y crecimiento industrial, que se mantuvo hasta 1998 cuando, bajo los efectos de la crisis asiática, se inició una nueva fase recesiva.

El proceso de recuperación también se refleja en la creciente contribución del sector industrial al proceso exportador, que se intensifica significativamente en este período. La participación de las exportaciones de bienes industriales asciende de 31% en 1985 a 45,9% en 1998, lapso en el que las mineras decrecen desde 56% a 44,5% en 1998. Al respecto, si se comparan las exportaciones industriales con las del resto de los sectores transables, se observa que ellas se habían ubicado hasta 1998 como las primeras en importancia, por encima del sector minero y del agrícola-silvícola. Debe destacarse al mismo tiempo, que persiste una fuerte presencia de la industria procesadora de recursos naturales. Esto señala que si bien se ha evolucionado hacia una segunda fase exportadora, éste recorrido no se ha consagrado completamente.

Cabe destacar que entre 1990 y 1998 la economía chilena experimentó un crecimiento promedio de 7.3%, impulsado especialmente por el incremento de la inversión externa y nacional y por la expansión de las exportaciones, en un contexto de disminución y de reducción de la tasa de desempleo. Sin embargo, el impacto de la crisis financiera de los mercados asiáticos frenó esta tendencia, a lo que se sumó posteriormente el efecto del ajuste monetario sobre la producción y el empleo aplicado por el Banco Central a través del aumento de las tasas de interés, orientado a reducir el gasto interno. Así, en 1998 la

tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto fue de 3,9% y en 1999 de –1,1%, para recuperarse posteriormente al 2000 hasta un 5.4% en un panorama internacional de alto crecimiento en las economías más industrializadas.

Si se analiza la evolución de la indigencia y la pobreza durante igual período, a la luz de la situación económica, de empleo y de remuneraciones del país, se puede detectar una estrecha relación entre superación de la pobreza, disminución de la desocupación y aumento de las remuneraciones reales, por lo menos durante el primer cuatrienio del período.

Tabla N°2
Crecimiento y Desocupación

Año	Pib (1)	Pib/Hte (1)	Tasa de Desocupación (2)	IPC (3)	Var. ptos. % Pobreza extrema (4)
1986	5,6	3,9	10,4		
1987	6,6	4,8	9,6	3,6	
1988	7,3	5,5	8,0	7,1	
1989	10,6	8,7	7,1	4,2	
1990	3,7	2,0	7,4	27,3	- 4,5
1991	8,0	6,2	7,1	18,7	
1992	12,3	10,4	6,2	12,7	- 4,1
1993	7,0	5,2	4,5	12,2	
1994	5,7	4,0	5,9	8,9	- 1,2
1995	10,6	8,9	4,7	8,2	
1996	7,4	5,9	5,4	6,6	-1,8
1997	6,6	5,1	5,3	6,0	
1998	3,2	1,8	7,2	4,7	- 0,1
1999	-0,8	-2,1	8,9	2,3	
2000	4,2	2,8	8,3	4,5	+ 0. 1

Fuentes: Elaboración propia en base a (1) Banco Central, Anuario de Cuentas Nacionales 2001, Indicadores Económicos y Sociales 1960 – 2000.

(2) INE, Estadísticas de empleo y remuneraciones. (3) IPC variación diciembre a diciembre (4) CASEN años respectivos. Variación en puntos porcentuales

Algunos especialistas han llegado a afirmar que entre el 70% y 80% de la reducción de la pobreza durante los primeros años de la década se explica por el buen desempeño

económico del país⁵. No obstante, existen otras posiciones que, reconociendo el papel crucial que jugó el crecimiento económico en la reducción de la pobreza, señalan que tal relación virtuosa no se da en cualquier contexto y requiere por una parte, de un Estado capaz de vincular ambos procesos con diversos instrumentos y políticas económico-sociales; y por otro, de personas, familias y comunidades en condiciones de aprovechar las oportunidades brindadas por el elevado dinamismo económico. En efecto, las personas que acceden a empleos productivos y salarios adecuados requieren, en su mayoría, de cierto capital humano que ha sido erigido previamente y durante muchos años; y eso supone dar crédito importante a la política social en educación y salud⁶. Otros países que muestran similares índices de crecimiento no exhiben los éxitos que se aprecian en el país en materia social, y la diferencia estaría marcada fundamentalmente por la presencia o ausencia de una fuerte y prolongada tradición de políticas sociales.

Durante la década del noventa, la población experimentó una mejora en sus condiciones de vida. Ya fuera por la vía de los mayores ingresos debido al aumento de los ocupados en el hogar, el crecimiento en las remuneraciones o la expansión del crédito, su poder adquisitivo se elevó y coincidió con una mayor disponibilidad y oferta de bienes a precios relativamente más bajos que en otros períodos. Además, entre 1986 y 1997 se registró una fuerte caída de la desocupación, desde un 10,4% a principios del período hasta un 5,3% en 1997.

Tabla N°3

Evolución de la tasa de desempleo
trimestre mayo – julio

Año	Tasa de Desocupación (%)
1998	6,4
1999	11,1
2000	10,2
2001	9,8
2002	9,4
2003	9,1

Fuente: INE

⁵ Osvaldo Larrañaga señala que entre 1987 y 1992 la reducción de la pobreza se debió en un 80% al crecimiento económico. (Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile).

⁶ En "Pobreza, Crecimiento y Políticas Sociales" por Mauricio Olavaria, Documentos de trabajo N°71. INAP. U de Chile 2002.

Desde 1998 en adelante, los niveles de desocupación se han elevado a cifras equivalentes a las observadas antes de 1990. En diversos trimestres de estos últimos años se han registrado niveles superiores al 10%, como es el caso de los trimestres mayo – julio de 1999 y 2000, entre otros.

Tabla N°4

Evolución de las Remuneraciones y Salario Mínimo
Variaciones porcentuales

Año	Remuneraciones Reales Var. % Anual (1)*	Salario Mínimo Var % Anual (2)
1986		-4,81
1987		-7,77
1988		20,01
1989		11,97
1990		16,12
1991		2,47
1992		0,69
1993	4,23	5,38
1994	5,21	0,61
1995	5,11	4,98
1996	2,69	2,55
1997	1,29	3,31
1998	2,91	7,16
1999	2,37	8,21
2000	0,70	6,52

Fuente: (1) INE, Estadísticas de empleo y remuneraciones. (2) Salario Mínimo al 30 de junio de cada año, deflactado por la UF del 30 del mismo día

*En el año 1993 se efectuaron modificaciones al procedimiento de estimación de este indicador, por lo tanto no son comparables los datos disponibles antes de ese año con aquellos emanados a posteriori.

Las remuneraciones y el salario mínimo, luego de una fuerte caída en la década del 80 inician, junto con el advenimiento de la democracia, una trayectoria al alza. Por ejemplo, entre 1986 y el 2000, las remuneraciones crecieron a un promedio real anual de 3,4%. El índice de remuneraciones presentó un importante aumento inicial, una posterior estabilización y a partir de 1997 una disminución en su tasa de crecimiento, siendo el

2000 el año con menor variación positiva. El mayor crecimiento lo experimentó el salario mínimo.

La importancia de los ingresos del trabajo ha sido un factor crítico en la superación de la pobreza y su relevancia ha crecido con el tiempo. En economías altamente privatizadas, donde el Estado interviene sólo en algunos ámbitos de la economía, y su actoría en materia de bienestar social como proveedor de bienes y servicios básicos transmuta a un modelo focalizador en algunos casos, regulador o de responsabilidad compartida, la satisfacción de necesidades básicas como educación, vivienda, la salud, seguridad social, etc. pasa a ser costeadas crecientemente por las familias y personas. En los hechos, esto ha supuesto una resignificación del papel cumplido por los ingresos del trabajo en la conformación del presupuesto familiar y la adquisición y acceso a bienes y servicios específicos. Por eso, la disminución de la cesantía, la baja inflación y los reajustes salariales se reconocen como mecanismos básicos para erradicar la pobreza por ingresos. No obstante lo anterior, se debe señalar que durante los últimos 10 años y producto del aumento del gasto social, la importancia de las transferencias monetarias en los presupuestos familiares ha ido creciendo paulatinamente, especialmente en los hogares de quintiles de menores ingresos.

Tabla N°5

**Evolución de la Estructura Del Ingreso
Hogares del Quintil I**

Quintil I	Ingreso Autónomo	Ingreso monetario	Total
1996	91,8	8,2	100,0
1998	89,8	10,2	100,0
2000	88,7	11,3	100,0

Fuente: CASEN años respectivos

No obstante, la desaceleración en la declinación de la pobreza es un fenómeno que se hace evidente antes de declarada la crisis económica. Desde 1994 se empieza a visibilizar un núcleo estructural de indigencia (y de pobreza no indigente) que no logra superar su situación de carencia con los tradicionales instrumentos económicos y sociales. Así se inicia una fase difícil de enfrentamiento exitoso de la pobreza.

Este “momento” que se inició entre 1994 y 1996, se ha caracterizado por menores reducciones de la indigencia y la pobreza. El dinamismo económico y la creación de empleos no surten el mismo efecto que a inicios de la década y se va consolidando un núcleo de indigencia que ronda el 6% de la población. Ciertamente, existen prácticas sociales complejas que contribuyen a ello, y que se erigen sobre la base de la normativa laboral, el aislamiento social e institucional o las debilidades de la oferta programática pública en materia social. Dichas omisiones (y decisiones en muchos casos) tienen un carácter marcadamente excluyente que debilita los lazos que unen a determinados individuos y grupos sociales con la sociedad.

Resulta prioritario analizar dichas desigualdades y plantear metas en referencia a ellas, pues su progresiva y gradual reducción es clave para reanimar un camino sustentable de superación de la pobreza y la indigencia. En esa dirección, y para enfrentar satisfactoriamente la superación de esta pobreza, de características particulares que hacen más difícil su éxito, se hace indispensable adoptar nuevos enfoques que den cuenta de las desigualdades y distancias que se han instalado en el ámbito de género, territorial y generacional, al menos. Así, se podrán construir instrumentos y estrategias más eficaces.

Política y gasto social

A partir de 1990, la política social orientada a superar la pobreza experimenta cambios significativos en relación a lo ocurrido durante la década de 1980. Las coordenadas políticas de estos cambios se resumen en una estrategia de desarrollo denominada “crecimiento con equidad”, basada en el crecimiento económico, políticas sociales muy activas, y un incremento del gasto social que se financió gracias al aumento de los impuestos a las personas, empresas y al consumo, como también reduciendo la evasión tributaria de ciertos sectores como la agrícola-exportadora. Todas estas medidas fueron tomadas al inicio del primer gobierno de la concertación de partidos por la democracia.

De esta forma, se pudo incrementar las transferencias monetarias directas (pensiones y subsidios dirigidos fundamentalmente a los más pobres) y se elevó conjuntamente el salario mínimo. Luego, con la mayor recaudación fiscal resultante, se financió el deprimido

presupuesto de las políticas sociales vinculadas al llamado “anillo central”, es decir, educación, salud, vivienda y previsión. Esto permitió el mejoramiento de la infraestructura social, aumentar la cobertura y el estándar de atención de los servicios sociales básicos y recuperar⁶.

Aliviadas las extremas y precarias condiciones de operación de los servicios y programas públicos, se transitó hacia una política de inversión social, es decir, que tuviera un claro perfil promocional, que habitara y transfiriera capacidades a los más pobres para iniciar procesos de desarrollo sustentables en el tiempo que los alejara de su categoría de “sujetos de asistencia”. Cabe destacar que estas medidas son de elevado costo y sus impactos en el bienestar se expresan en el mediano largo plazo, como es el caso de la educación, la salud, el desarrollo micro-empresarial, etc.

Pero a modo de balance, y para entregar una idea más clara de los esfuerzos en materia de gasto, entre 1989 y el año 2000 el gasto público y fiscal social³ aumentó en todos los sectores, alcanzando un crecimiento promedio anual de 5,4 y 6,7%, respectivamente.

**Crecimiento promedio anual y Crecimiento acumulado
Gasto Público Social (GPS) y Gasto Fiscal Social (GFS) por Sectores
1989 – 2000 (%)**

Sectores	Crecimiento. Prom. anual		Crecimiento acumulado	
	GFS	GPS	GFS	GPS
Salud	11,4	8,3	226,4	135,4
Vivienda	8,7	3,9	151,5	52,7
Previsión	7,8	5,7	129,0	84,8
Educación	9,7	9,3	176,0	165,0

⁶ El Gasto Social Fiscal (GSF) en subsidios monetarios, registró durante la década un aumento de 87,3 %. Esto permitió reforzar la política de subsidios y transferencias hacia los sectores más pobres, que consideró tanto la entrega de un mayor número de subsidios como un proceso sostenido de incremento en el valor real de los subsidios monetarios entregados por el sector público. Así, durante los años noventa las Pensiones Asistenciales (PASIS) se incrementan en un 74,7%, la asignación familiar en 49,0%, el Subsidio Único Familiar (SUF) en 56,5%, el Subsidio al Agua Potable (SAP) en 197% (entre 1993 y 2000) y el subsidio de cesantía en 16,1%. (Mideplan)

³ El Gasto Público Social corresponde al gasto del Gobierno Central en funciones sociales. El Gasto Fiscal Social corresponde al gasto del Tesoro Público en funciones sociales (Ministerio de Hacienda).

Subsidios Monetarios	5,9	5,9	87,3	87,3
Otros (*)	15,5	11,7	389,0	238,7
Total	8,9	7,1	155,9	112,4
Gasto Total	6,7	5,4	96,5	78,9

Fuente: Ministerio de Hacienda

(*) Corresponde principalmente a programas de inversión social orientado a grupos prioritarios.

Consistentemente con el énfasis otorgado a la inversión social, los sectores que registran los mayores incrementos son: educación, salud, vivienda y el ítem otros que agrupa una serie de programas de inversión social.

Respecto de este último punto, se genera una amplia y diversificada oferta pública de instrumentos destinados a enfrentar situaciones y manifestaciones diversas de pobreza. Dentro de esta oferta encontramos, principalmente, programas sociales orientados a los llamados “grupos prioritarios”⁷, iniciativas que representan el núcleo de la acción denominada de inversión social, y también algunas iniciativas orientadas a territorios/zonas en pobreza. Como se señaló anteriormente, el propósito final de éstos ha sido proporcionar a las personas, familias, grupos, organizaciones y localidades las oportunidades y capacidades para responsabilizarse del mejoramiento de sus condiciones de vida. Bajo esta nueva perspectiva se desarrollaron programas específicos dirigidos a situaciones de pobreza, precariedad, riesgo social y vulnerabilidad. Empero, sus efectos siempre han estado circunscritos a segmentos poblacionales y espacios territoriales muy limitados geográficamente.

Cabe destacar también, que la oferta hacia los grupos prioritarios incluye, entre otros, programas de capacitación y formación para el trabajo, nivelación de estudios, atenciones en salud, programas deportivos y recreativos, cuidado de niños de mujeres jefas de hogar, programas de prevención consumo de drogas, de fortalecimiento organizaciones, etc. Predominan los programas que abordan el área de educación (28%), asociado

⁷ La definición de “grupos prioritarios” dentro de la política social de los años 90, surge como una manera de reconocer la diversidad de causas y soluciones relacionadas con el fenómeno de la pobreza en nuestro país; niños y adolescentes, mujeres, discapacitados, etnias, adultos mayores. Al año 1989 se contabiliza un total de 191 dirigidos a estos grupos. De éstos más del 65% corresponde a programas que son en su totalidad de inversión social o que contienen componentes mayoritarios de inversión social. El segmento de programas asistenciales o con componentes preferentes de

fundamentalmente a acciones orientadas al grupo niños y jóvenes. Le siguen en importancia el área denominada de promoción social con un 13,1% y el área de seguridad social con un 12,6%. Las áreas de capacitación e inserción laboral y de desarrollo productivo, representan, por otra parte, el 9,7 y 2,9 %, respectivamente.

Por otra parte, las acciones para enfrentar situaciones de pobreza territorial si bien existen, son más bien escasas considerando la diversidad geográfico-territorial de Chile. Estas acciones se focalizan, además, en forma preferente en la llamada “pobreza campesina-agrícola”, que constituye sólo una de varias expresiones de la pobreza rural del país. A nivel urbano, se registran dos acciones programáticas con enfoque territorial de intervención en pobreza: el Programa Integral de Pobreza Urbana, que se presenta muy focalizado territorialmente (de baja cobertura); y el Programa Chile Barrio, que se concentra especialmente en asentamientos precarios urbanos.

El enfoque de grupos prioritarios y de territorios pobres se ha complementado con un conjunto de acciones programáticas de carácter selectivo que se originan en ámbitos sectoriales específicos y que permiten resolver necesidades de familias y comunidades pobres en el ámbito de la infraestructura social, como por ejemplo, el acceso a bienes y servicios básicos como agua potable, electrificación y telefonía rural, vivienda social sin deuda, etc.; en educación se cuenta el Programa P-900 orientado al mejoramiento de la calidad de la educación en las 900 escuelas más pobres del país, como también el Programa Liceo para Todos que busca retener e incorporar a los jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad social en el sistema escolar.

A nivel alimentario, cabe señalar que los sectores pobres en Chile se benefician por la existencia de subsidios de asistencia alimentaria los cuales han progresivamente aumentado durante la década de los noventa. Son programas de alimentación complementaria que benefician a embarazadas, nodrizas (madres sustitutas), preescolares, escolares y adulto mayor, que beneficia a adultos de 70 años y más, pertenecientes a los grupos de menores ingresos.

Como se aprecia en esta resumida muestra del quehacer del Estado en materia de

asistencialidad, constituye en tanto un 34,8%. MIDEPLAN, Comité de Ministros Social, Secretaría Ejecutiva, Septiembre

pobreza, los esfuerzos no han sido pocos. Sin embargo, pese a la mayor actividad desplegada hacia los grupos en situación de precariedad social, se mantiene en la actualidad un porcentaje importante de la población en situación de pobreza, persisten grandes desigualdades en materia de ingresos, calidad de los servicios sociales básicos a que acceden los distintos grupos socioeconómicos y diversas formas de discriminación y exclusión que hacen necesario replantearse cómo contribuir desde la política social a la construcción de formas más inclusivas de organización social que aseguren a todos el desarrollo de capacidades y el acceso a fuentes que permitan la realización y expansión de los derechos ciudadanos.

Chile carece aun de una política integral de superación de la pobreza que articule y organice la variedad de iniciativas, programas y planes orientados a estos grupos sociales. Se ha privilegiado una estrategia de alivio de pobreza que no reconoce con la profundidad suficiente la complejidad de las variables que intervienen en la exclusión social, especialmente aquellos que dicen relación con la dinámica de la pobreza, los factores - institucionales, económicos, políticos, culturales, etc. - de generación y persistencia de la misma y la fuerte desigualdad social entre distintos sectores del país.

Un avance en esa línea, está representado por la creación del Sistema Chile Solidario. En efecto, para enfrentar la persistencia de este núcleo de pobreza, no permeable a los programas sociales convencionales y a las estrategias de intervención públicas existentes, a partir del año 2002 el gobierno del Presidente Ricardo Lagos inicia la implementación de las bases de un sistema de protección social para 225.000 familias de extrema pobreza; el Sistema Chile Solidario. Este sistema combina elementos de asistencialidad y promoción, y su propósito final es “incorporar a las familias en extrema pobreza a la red de protección social del Estado, de manera garantizada y/o preferencial

1999, "Caracterización de la Oferta Pública dirigida a Grupos Prioritarios de la Política Social".

(según sea el beneficio), lo cual supone la vinculación, interacción y readecuación efectiva de toda la oferta programática existente”⁹

Chile Solidario considera acciones y prestaciones para familias en situación de extrema pobreza, que consisten en apoyo psicosocial; bono de protección familiar; acceso preferente al subsidio familiar (SUF), a las pensiones asistenciales (PASIS), acceso al subsidio al pago de consumo de agua potable y de servicio de alcantarillado de aguas servidas (SAP), acceso preferencial a programas de promoción social, y acceso a un bono de egreso de valor equivalente al subsidio familiar para las familias que hayan cumplido las condiciones del sistema.

Su implementación constituye, sin duda, un importante avance en cuanto representa la institucionalización en el Estado de una política específica de superación de la extrema pobreza y, un avance en relación a asegurar el goce de los derechos de protección social consagrados en la Constitución y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por nuestro país.

Sin embargo, dadas las características que presenta en la actualidad la pobreza e indigencia en Chile, este sistema resulta ser una solución parcial frente a fenómenos como la “volatilidad de la pobreza”, su alta rotatividad, el vínculo de este segmento con otras categorías sociales como los pobres no indigentes y los no pobres que han incrementado su vulnerabilidad social el último tiempo. Se requiere pensar e implementar políticas y mecanismos (como parte de políticas sociales y económicas integradas) que puedan abordar más integralmente estos fenómenos, atacando las causas que los generan.

Existe, por otra parte, un conjunto de limitaciones y debilidades asociadas al diseño e implementación de Chile Solidario que pueden afectar el logro de los resultados esperados al 2005 y, la generación de efectivos procesos de superación de la extrema pobreza de las familias incorporadas a él. Entre éstos destaca el hecho que Chile Solidario ignora la incorporación de las personas indigentes en la definición de las soluciones a sus problemas, y que pese a reconocer en el débil capital social un factor

⁹ MIDEPLAN,

directamente asociado con la situación de extrema pobreza, carece de un componente comunitario orientado a reforzar y potenciar la organización y participación de las personas en situación de extrema pobreza. Recientemente ha incorporando la dimensión “trabajo”, la que constituye un aspecto crítico en cualquier proceso de superación sustentable de la pobreza extrema.

A estos elementos de riesgo se suman, además, la persistencia de la fragmentación y falta de integralidad de la política social pública, la sectorialización del gasto social y, la insuficiente ampliación y mejoramiento en el acceso, cobertura y calidad de la oferta de bienes y servicios de la política social universal y selectiva para los pobres, constituyen algunos puntos críticos a resolver para que el Sistema Chile Solidario funcione.

Finalmente, el carácter centralizado del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del cumplimiento de metas, así como su modalidad de gestión, constituyen otros factores limitantes. Un carácter más descentralizado del Chile Solidario supone mayores grados de participación de las instancias locales, sean éstas el municipio o la sociedad civil en las decisiones y ejecución del mismo.

En este sentido, el Sistema Chile Solidario no contempla en la actualidad mecanismos e instrumentos que faciliten y promuevan la participación de la sociedad civil, desaprovechándose de esta manera la experiencia que tienen distintos agentes privados e instituciones sin fines de lucro a nivel local y regional, restando esto, además, posibilidades y capacidad para atraer a recursos adicionales a este sistema de protección. Una efectiva participación de la sociedad civil contribuiría también a reforzar especialmente el componente comunitario hoy inexistente en Chile Solidario. La participación de ésta puede ser puesta en función de fomentar la organización y participación de las personas en situación de extrema pobreza, generando un proceso de ciudadanía de la pobreza, a través de la puesta en marcha de espacios y mecanismos que favorezca la generación de capital social, la promoción del conocimiento y ejercicio responsable de derechos y deberes de las personas en situación de extrema pobreza, en definitiva, una ciudadanía activa

A la luz de las nuevas realidades que presenta el país y de los resultados logrados en cuanto a la reducción de la pobreza a fines de la década, es evidente que las

innovaciones registradas en los años noventa son, en algunas dimensiones, claramente insuficientes y, en otras, poco adecuadas a la realidad social que se configura en la actualidad. Estas nuevas realidades se traducen en desafíos para las políticas sociales en todas sus dimensiones, en el plano del financiamiento, en el de los programas y acciones, así como en el de los instrumentos, en la gestión y gerenciamiento de las políticas sociales y, sin duda, en la institucionalidad pública más adecuada para ello.

El país enfrenta desafíos en el área social que se asocian al enfoque, la gestión de las políticas sociales y a la búsqueda de modelos de intervención pertinentes a la realidad chilena y su nivel de desarrollo intermedio. El acuerdo país en materia social, y los marcos establecidos para el diseño y ejecución de la política social de la década pasada requieren ser actualizados y debe ser compatibles con los fines de superación de la pobreza, sustentabilidad, equidad, integración y eficiencia así como el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

CAPÍTULO II

Informe de Seguimiento

Objetivo Milenio N°1

A continuación, se entrega información sobre el nivel de cumplimiento logrado por Chile al año 2000 en relación con el objetivo “Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre”. Para estos efectos, fueron considerados los indicadores definidos por la Cumbre Milenio. Algunos de ellos han sido desagregados a niveles territoriales específicos buscando una radiografía más exhaustiva del estado de situación en la materia, considerando el indicador oficial de pobreza utilizado por el gobierno de Chile en base a la metodología de CEPAL.

Objetivo 1
 ERRADICAR LA POBREZA
 EXTREMA Y EL HAMBRE

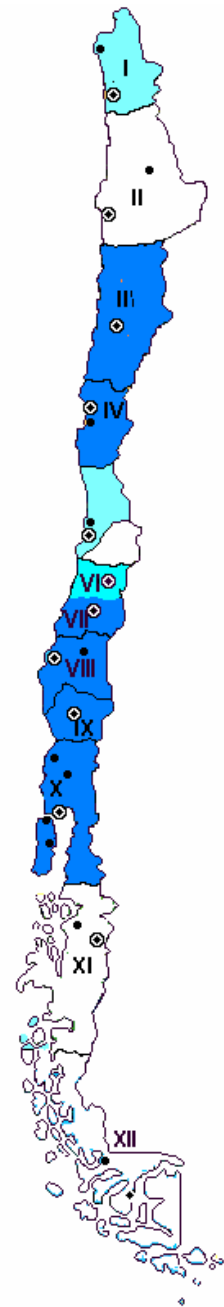
Incidencia de la Extrema Pobreza* (2000)



Alta (5,7%>)	
Media	
Baja (5,7%<)	

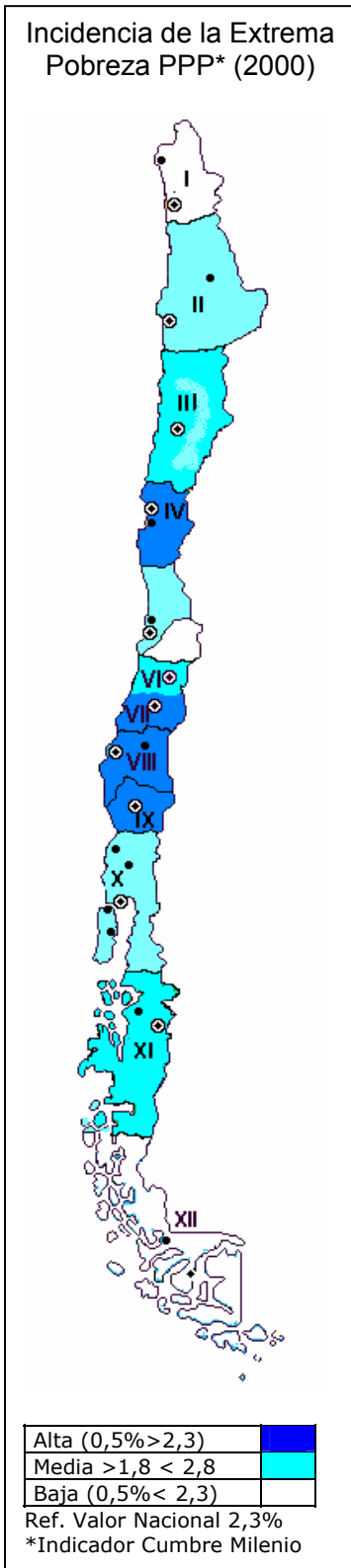
Ref. Valor Nacional 5,7%
 *Indicador Oficial

Incidencia de la Pobreza* (2000)



Alta (2%>20,6)	
Media >18,6<22,6	
Baja (2%<20,6)	

Ref. Valor Nacional 20,6%
 *Indicador Oficial



Cuadro Resumen de Seguimiento de Metas

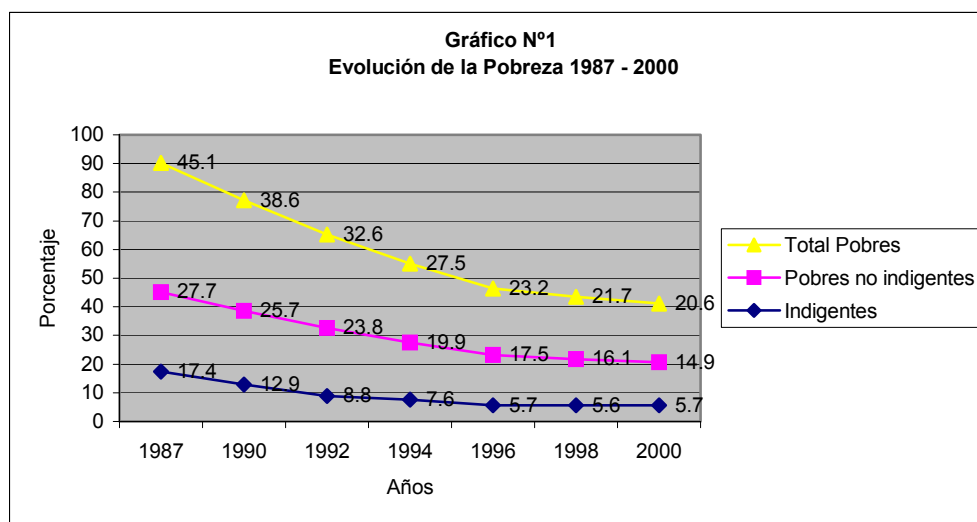
Objetivo 1

Seguimiento de Metas definidas por la Cumbre Milenio				
Indicadores Mínimos MDGs	1990	2000	Nivel de Cumplimiento al 2000	Meta Cumbre del Milenio 2015
Porcentaje de la población cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día (PPA) (1)	3,5%	2,3%	69%	1.75%
Brecha de la extrema pobreza (incidencia por profundidad) (2)	4,3	2,9	65%	2.15
Participación del quintil más pobre en el gasto nacional (3)	7,6	8,8	-	Aumentar
Porcentaje de niños menores de 6 años con peso inferior al normal (4)	4,4%	0,7%	<100%	Cumplida
Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (5)	8%	4%	100%	Cumplida

Fuentes: (1) – (4). Datos elaborados a partir de Encuesta CASEN años respectivos. (2). Estimación a partir de encuesta CASEN y medición de extrema pobreza oficial (3). Datos IV y V Encuesta de Presupuestos Familiares INE 1988 – 1997 FAO. (5) FAO

1. Estado de avance en el cumplimiento del objetivo N°1: “Erradicar la Extrema Pobreza y el Hambre”

Según el indicador oficial⁷, la pobreza e indigencia disminuyeron ostensiblemente durante la década. Al año 2000 el nivel de pobreza se redujo en un 46,6% respecto de 1990. Particularmente, la población indigente disminuye su incidencia en un 55,8% y pasa de afectar a 1.659.300 personas aproximadamente en 1990, a 849.200 en el año 2000.



Fuente: CASEN años respectivos.

Ciertamente es destacable el nivel de reducción de personas que viven en condiciones de alta precariedad. Pero también cabe señalar que dicho proceso se explica fundamentalmente, para el caso de la indigencia, por lo ocurrido durante el bienio 1990 - 1992 donde 623.100 personas superan esa condición. Ellos equivalen al 73,69% del total de personas que durante toda la década se elevan por sobre el umbral de la indigencia. Contrariamente, desde 1998 en adelante, se observan leves incrementos en el número de indigentes, que al año 2000 suman 35.400 personas más que en 1996, lo cual debe poner una luz de alerta.

Pese a esto último, y aún tomando en cuenta el indicador nacional de pobreza e indigencia - que es más exigente que el indicador definido para las MDGs⁸ - el país se

⁷ La medición oficial de pobreza e indigencia se inscribe en el enfoque absoluto y utiliza la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas como instrumento de medición. Se encuentra asociada al nivel de ingreso necesario en Chile para adquirir y satisfacer un conjunto de bienes y servicios básicos. Estos han sido seleccionados a partir de (i) recomendaciones nutricionales, (ii) los satisfactores de uso más frecuente entre los hogares y (iii) de aquellos productos que se encuentran disponibles suficientemente en el país.

⁸ El indicador MDGs para este objetivo es “% de la población que dispone de menos de un dólar PPA al día”. Un dólar Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) equivale a \$11.300 per cápita al mes en moneda del año 2000.

encuentra con esta meta cumplida. Para que Chile continúe con un proceso de reducción de la extrema pobreza, sistemático y sustentable, debe definir políticas que incluyan a los sectores pobres no indigentes. Esto tiene su explicación.

Lo ocurrido durante los primeros años de la década de los noventa se puede catalogar como la “etapa de superación fácil de la pobreza”, porque los aumentos en los ingresos de las familias fueron realizados por efectos derivados del desarrollo económico del país y la disminución de la cesantía. No obstante, es presumible que esos segmentos contarán con un adecuado capital humano y social como para acceder y sacar provecho de la estructura de oportunidades que se configuró durante la primera mitad de la década. Es altamente probable que un porcentaje importante de aquellos que superaron la pobreza a principios de los noventa fueran personas procedentes de familias que cayeron bajo la línea de pobreza durante los difíciles años de la crisis de 1982-83.

A pesar de las tasas de crecimiento económico y el notable aumento del gasto social registrado en esos años⁹, fue instalándose un segundo momento caracterizado por menores reducciones de la indigencia y la pobreza. En esta etapa, el dinamismo económico y la creación de empleos no surten el mismo efecto que a inicios de la década. Se va consolidando un núcleo de indigencia que ronda el 6% de la población y que a primera vista, aparece como un núcleo duro, refractario de las políticas sociales y que no es un grupo homogéneo ya que al menos se encuentra compuesto por dos grandes subgrupos: un segmento efectivamente duro, en general muy aislado social, territorial y políticamente, y que frecuentemente responde al patrón de reproducción intergeneracional de pobreza; y un segmento móvil o rotativo, es decir, personas y familias en alta vulnerabilidad y riesgo, las cuales permanentemente caen y se elevan por sobre la línea de la indigencia e inclusive de la línea de la pobreza.

Son muchos los factores que han consolidado dicho fenómeno de rotación y/o movilidad social, ascendente y descendente, de personas y familias pobres, extremadamente

Siendo su valor un 44.3% menor que la línea de indigencia urbana y un 27,6% menor que la línea de indigencia rural. No obstante, se valora la medición PPA para efectos de la comparación internacional. Empero, los acuerdos que el país tome en materia de reducción de pobreza e indigencia deben efectuarse sobre la base de umbrales nacionales acordados al nivel de desarrollo alcanzado por Chile, y el costo real de las necesidades y satisfactores básicos.

⁹ Esto se evidencia en el aumento del gasto público entre los años 1992 y 2001 de un 20,3% a un 23,5% del PIB, mientras que en el mismo período el gasto social creció de 12,5% a un 16,4%.

pobres y no pobres muy vulnerables a la pobreza. Se ha señalado que la elevada estacionalidad e inestabilidad de los empleos y trabajos que desempeñan, los bajos ingresos percibidos en los mismos, el precario capital humano, social o físico con el que cuentan, los dejan expuestos a escenarios altamente riesgosos que, ante cualquier shock o cambio negativo imprevisto de la economía, descienden a niveles que les impiden satisfacer adecuadamente sus necesidades.

La encuesta panel realizada por Mideplan el año 2001¹⁰, entrega evidencias del fenómeno de rotación de la pobreza, el cual presenta un elevado dinamismo durante los últimos años.

Tabla N°6				
Situación de los Hogares 1996-2001				
Porcentajes				
	2001			
	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	Total
1996				
Indigentes	1,0	1,9	1,8	4,8
Pobres no indigentes	1,3	5,0	9,2	15,5
No pobres	2,0	7,0	70,7	79,8
Total	4,3	14,0	81,7	100,0

Fuente: MIDEPLAN. "Dinámica de la pobreza: Resultados de la encuesta panel 1996-2001"

En la tabla anterior, se muestra la trayectoria de hogares individualizados considerando su situación socioeconómica de inicio (1996) y final (2001). Del total de hogares comprendidos en la muestra, sólo un 1% se mantuvo en condiciones de indigencia desde 1996 al 2001.

Tabla N°7	
Evolución de los hogares por situación de pobreza 1996-2001	
Destino de los estratos de pobreza 1996	
	2001

¹⁰ Ver: MIDEPLAN, "Dinámica de la pobreza: Resultados de la encuesta panel 1996-2001".

1996	Indigentes	Pobres	No pobres	Total
Indigentes	21,7	40,5	37,8	100,0
Pobres	8,2	32,4	59,5	100,0
No pobres	2,6	8,8	88,6	100,0
Total	4,3	14,0	81,7	100,0

Fuente: MIDEPLAN. “Dinámica de la pobreza: Resultados de la encuesta panel 1996-2001

Complementariamente, en la tabla N°7 es posible apreciar que, del total de hogares que en 1996 se encontraban en una situación de indigencia, un 40,5% pasó a ser hogar pobre no indigente, y sólo un 37,8% pudo pasar a una situación de no pobreza. Por su parte, del total de hogares no pobres en 1996, sólo un 11,4% cayó bajo la línea de la pobreza.

A partir de lo anterior, y retomado la idea de los “momentos difícil y fácil” del proceso de superación de pobreza en los 90’, se puede afirmar que para enfrentar satisfactoriamente la superación “difícil” de la pobreza se hace indispensable adoptar nuevos enfoques que den cuenta de las desigualdades y distancias que se han instalado en el ámbito de género, territorial, generacional y étnico. Así, se podrán construir instrumentos y estrategias eficaces.

Este tipo de dinámica - que caracteriza el fenómeno de la pobreza en Chile - , no puede estar ausente en la fundamentación diagnóstica de las políticas y programas que se concreten para prevenir, superar o mitigar la pobreza, en especial al impulsar sistemas de protección social como Chile Solidario.

2. Estado de avance en el cumplimiento de las metas asociadas al objetivo N°1

A continuación se profundiza en el seguimiento a las dos metas que la Cumbre Milenio acordó cumplir al año 2015 en relación al primer objetivo.

2.1. Meta 1:

Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día PPA.

Las altas tasas de crecimiento económico, los aumentos en el nivel de empleo y la elevación de los salarios reales en conjunto con un aumento del gasto social, el desarrollo de una renovada política orientada a grupos vulnerables, con una oferta programática más amplia que utiliza nuevos instrumentos de intervención, y que se focaliza de manera importante en sectores pobres, han tenido efectos sinérgicos muy relevantes sobre la situación de precariedad social a niveles locales y familiares.

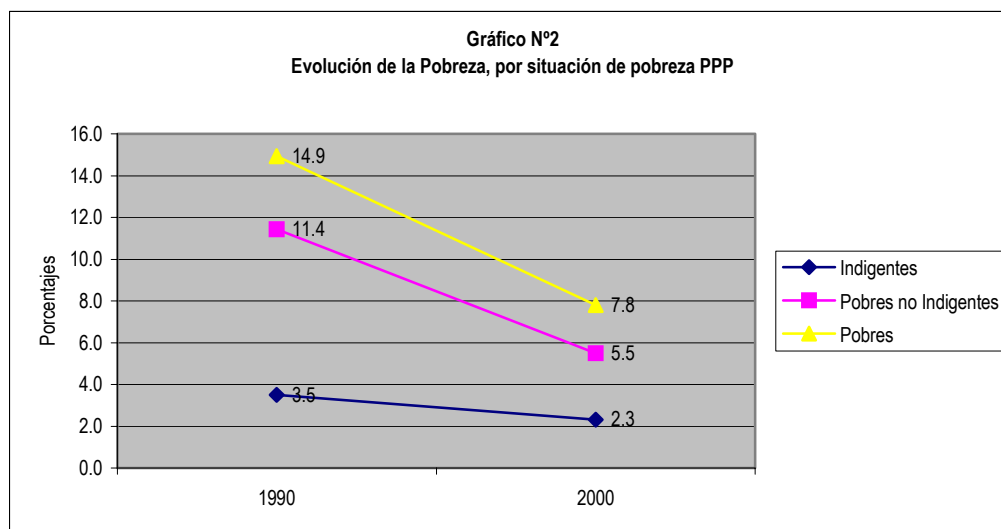
Tabla N°8

**Número de Personas por Situación de Pobreza a partir del cálculo dólar PPA
1990 – 2000**

Años	Pobres no		Pobres	No Pobres	Total
	Indigentes	Indigentes			
1990	451.880	1.478.175	1.930.055	11.004.595	12.934.650
2000	346.256	824.821	1.171.077	13.832.676	15.003.753

Fuente: Datos aportados por División Social de CEPAL, a partir de información CASEN años respectivos.

Chile es uno de los pocos países de la región que puede exhibir resultados tan elocuentes en materia de disminución de extrema pobreza durante la última década. En cerca de diez años el país experimentó una reducción de su incidencia en un 34% (considerando el indicador un dólar PPA per cápita al día) lo cual constituye a primeras luces un éxito importante en materia social. De manera similar se aprecia una fuerte caída en la incidencia de pobres no indigentes que descienden en 5,9 puntos porcentuales equivalentes a una reducción de incidencia del 52%.



Fuente: Datos aportados por División Social de CEPAL, a partir de información CASEN años respectivos.

Al desagregar los datos por zona geográfica, se verifica una reducción mayor de la extrema pobreza en los asentamientos urbanos, en comparación con las zonas rurales. Así, mientras los primeros muestran una disminución del orden de 32,1%, los segundos exhiben una tasa menos dinámica (30,3%).

Tabla N°9

Incidencia de la Extrema Pobreza 1990 – 2000
% de personas que perciben menos de 1 dólar PPA al día

Año	Valor mes Línea PPA en pesos	Total Nacional	Urbano	Rural
1990	4.728	3,5	2,8	6,6
2000	11.300	2,3	1,9	4,6

Fuente: Datos aportados por División Social de CEPAL, a partir de información CASEN años respectivos.

Por lo tanto, la evidencia empírica permite afirmar que, entre 1990 y el año 2000, Chile experimentó un proceso de franca reducción en el porcentaje de personas afectadas por la indigencia. No obstante, este proceso aún tiene un trecho que recorrer para el cumplimiento pleno de la meta milenio, y para ello es especialmente importante abordar las disparidades registradas entre zonas urbanas y rurales.

En efecto, el ritmo de disminución de la extrema pobreza no ha evolucionado de manera uniforme. Se verifican importantes diferencias entre: las regiones del país, los asentamientos urbanos y rurales, como también respecto del sexo de la jefatura del hogar, o el ciclo de vida de los mismos, por mencionar algunos ejemplos que serán tratados en profundidad en los próximos informes.

**2.1.1. Indicador Complementario N°1:
Brecha de Extrema Pobreza (la incidencia de la pobreza multiplicada por la gravedad de la pobreza)¹¹**

Además de la medición de incidencia, la caracterización de la extrema pobreza también contempla habitualmente medidas de intensidad o severidad del fenómeno¹².

Tabla N° 10

Indicadores FGT país 1990-2000

Año	Indigencia	
	FTG (1)	FGT (2)
1990	4,30	2,30
1992	2,62	1,32
1994	2,59	1,51
1996	1,89	1,05
1998	1,98	1,13
2000	2,09	1,22

**Fuente: Depto de Información Social,
MIDEPLAN. En base a datos CASEN años
respectivos**

Entre 1990 y 1996 se verifica un proceso de descenso sostenido en la severidad de la indigencia, fundamentalmente durante el primer bienio. Sin embargo, desde 1998 se presenta un aumento en la intensidad del fenómeno.

¹¹ Este indicador fue calculado a partir de la medición oficial de pobreza e indigencia en Chile.

¹² Esta se estima a partir de la brecha promedio de pobreza o FGT (1), que representa el déficit de ingreso del total de los indigentes con respecto a la línea de indigencia. Así, un aumento en este indicador implica un mayor rezago de los ingresos promedio de los pobres con respecto a la línea. Por su parte, el índice FGT (2) refleja la desigualdad de ingresos existente entre los pobres, de manera que a mayor valor del índice, mayor es la desigualdad de ingreso entre ellos.

En cuanto a la desigualdad de ingreso entre los indigentes FGT (2), desde 1990 a 1996 el coeficiente se reduce a más de la mitad. Esto refleja una disminución en las diferencias de ingreso entre los extremadamente pobres. Pero de manera coincidente con la tendencia de FGT (1), desde 1998 se detecta un leve aumento de la desigualdad.

En síntesis, se puede afirmar que entre 1990 y 1996 disminuye la intensidad de la indigencia y la desigualdad entre los pobres. Empero, al final del período se detecta que los indigentes han experimentado un aumento leve en la severidad de sus carencias, como también en su desigualdad interna. Estas tendencias coinciden con los datos entregados previamente y la detección de los momentos fácil y difícil en el proceso de superación de la pobreza.

Tabla N°11

Indicadores FGT por zona

Año	Urbano		Rural	
	FGT(1)	FGT(2)	FGT(1)	FGT(2)
1990	4,05	2,14	5,44	3,01
1992	2,58	1,30	2,81	1,38
1994	2,50	1,48	3,06	1,65
1996	1,67	0,95	3,00	1,56
1998	1,89	1,12	2,58	1,22
2000	1,95	1,16	2,93	1,54

Fuente: Datos aportados por el Depto de Información Social de MIDEPLAN, en base a datos CASEN de años respectivos

Los indicadores FTG (1) y FTG (2) demuestran una mejora en la situación de indigencia en las zonas urbanas. Las zonas rurales también reportan un diferencial 1990 – 2000 positivo y cercano al 50%. En efecto, tanto la intensidad de la indigencia como la distribución de sus ingresos al interior del estrato ha mejorado en los últimos 10 años.

Al diferenciar por sub-períodos se aprecian diferencias importantes entre asentamientos urbanos y rurales. En 1992 se observan las disminuciones más importantes registradas en el ámbito rural (FGT (1) = 48,3% y FGT (2) = 54,2%) respecto del bienio anterior.

Luego, entre los años 1994 y 1996 se produce una fuerte atenuación en el descenso de los coeficientes, para reactivarse a finales del período. De ambos indicadores, FTG (2) es el que evoluciona más dinámicamente, lo que vuelve a confirmar la necesidad de analizar y trabajar con más detalle en el estrato de la pobreza no indigente.

En cuanto al ámbito urbano, entre 1990 y 1992 su evolución presenta una importante baja en los coeficientes pero no con el dinamismo del ámbito rural en igual período. La mayor diferencia entre ambos asentamientos se produce desde 1994 en adelante, donde sus tendencias parecen indicar caminos opuestos. Mientras las zonas urbanas prácticamente siguen manifestando reducciones significativas en los coeficientes, las zonas rurales se detienen. Contrariamente, durante el 2000 el comportamiento del indicador FGT (1) y FTG (2) en zonas urbanas demuestra un retroceso considerable al aumentar sus valores en 11,6% y 15,2% respecto de 1998, siendo contrario a lo detectado en el ámbito rural.

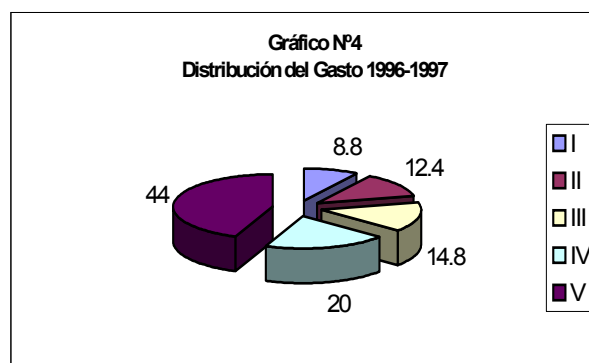
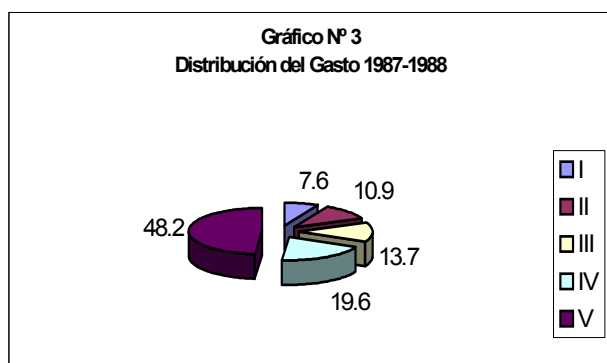
Resulta esencial analizar los factores que están influyendo en estos disímiles comportamientos según zonas. Probablemente en ello existan diversas claves para avanzar en la superación de la pobreza y la disminución de las desigualdades en el país.

**2.1.2. Indicador Complementario N°2:
Proporción del consumo nacional que corresponde a la quinta parte
más pobre de la población**

Un indicador complementario de avance en la reducción de pobreza extrema guarda relación con la participación de los más pobres en la distribución de los beneficios del crecimiento económico logrado por el país. En ese sentido, el análisis de la distribución del consumo entre los quintiles de población permite

Evaluar el desenvolvimiento de ciertas brechas que al inicio del proceso evidenciaban inequidad y dificultades de acceso a bienes y servicios que se encontraban disponibles en la sociedad pero fueron inalcanzables para muchos hogares por largo tiempo, por lo menos por la vía del mercado.

Para estimar esta proporción se analizó la IV y V Encuesta de Presupuestos Familiares¹³. Como la información gráfica lo demuestra, entre 1988 y 1997 el 20% más pobre de la población incrementó su participación en el gasto en 1,2 puntos porcentuales. En la misma tendencia se inscribe lo ocurrido en el II, III y IV quintil, siendo el segundo el que registra un aumento mayor. Por su parte, el 20% de mayores ingresos exhibe una disminución en su participación de 4,2 puntos porcentuales.



La evolución de las brechas de gasto entre el I y V quintil fue positiva, disminuyendo de 6,3 a 5,0% en promedio. A continuación se presenta una desagregación por ítem de gasto:

Tabla Nº12

Evolución de la razón gasto del hogar entre el I Quintil y V Quintil de ingresos

Ítems	1988	1996/97
Alimentos y bebidas	2.8	2.0
Vestuario y calzado	7.2	4.4
Gasto de la vivienda	7.3	5.6
Equipamiento del hogar	15.2	8.2
Salud	11.4	14.5
Transporte	11.7	7.4

¹³ Aplicada cada 10 años por el INE, esta encuesta consiste en un censo de los gastos efectuados por los hogares a partir de una muestra del Gran Santiago. Con ella, el Instituto Nacional de Estadísticas confecciona la canasta del IPC y ha sido utilizada también para el diseño de la Canasta de Satisfacción de Necesidad Básicas. Es necesario advertir que esta encuesta no tiene representatividad nacional, y por lo tanto, sus resultados solo representan una aproximación al parámetro país. Su última aplicación se efectuó en 1996/1997,

Comunicaciones	10.7	5.4
Recreación	12.9	7.2
Enseñanza	40.0	18.6
Otros bienes y servicios	8.3	8.9
Gasto Total	6.3	5.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos VEPP

Para el año 1996/1997 se aprecia que el quinto quintil realizó el doble de gasto en alimentos que el primero. No obstante, la brecha de gasto alimentario se reduce en relación a 1988, lo que representa de manera indirecta una señal de avance importante en materia nutricional. Las diferencias más grandes se focalizan en enseñanza y salud. En efecto, el quinto quintil gasta 18,6 veces más que el primero en el ítem educación. En cuanto a salud, el primer quintil gasta 14,5 veces menos que el quinto. Cabe destacar que estas grandes diferencias se deben en gran medida a que el 20% más pobre de la población accede a bienes y servicios ofrecidos por el sistema público en muchos casos provistas de manera gratuita y, por lo tanto, no aparecen consignadas en la encuesta de presupuestos familiares. Pero a pesar de ello, estas diferencias a nivel monetario representan grandes desigualdades en materia de calidad. Efectivamente, la entrega de un buen servicio de salud, oportuno y suficiente, como también el acceso a medicamentos y tratamientos de alta complejidad sigue marcando la diferencia entre el sistema público y privado de salud, pese a los notables esfuerzos por mejorar al primero.

2.2. Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.

Junto con los fenómenos de transición demográfica y epidemiológica, Chile ha vivido un claro proceso de transición nutricional. Este se ha sostenido durante la última década, y se manifiesta en una disminución continua del problema de subnutrición proteico-calórica en los grupos de mayor vulnerabilidad biológica: menores de 6 años, embarazadas y adultos mayores de bajo nivel de ingresos.

Cabe destacar que, dado que en Chile existe una disponibilidad de alimentos suficiente y estable (FAO), la inseguridad alimentaria se produce por problemas en el acceso a una alimentación adecuada, condicionada tanto por ingresos insuficientes como por patrones

alimentarios inapropiados. Pero en Chile esta realidad va en franco retroceso, en especial porque existe un adecuado sistema de vigilancia y protección social en este ámbito.

Tabla N°13

Población Subnutrida

%

	1979 – 1981	1990 – 1992	1998 – 2000	Reducción % 1990 - 2000
Chile	7,2	8,0	4,0	50

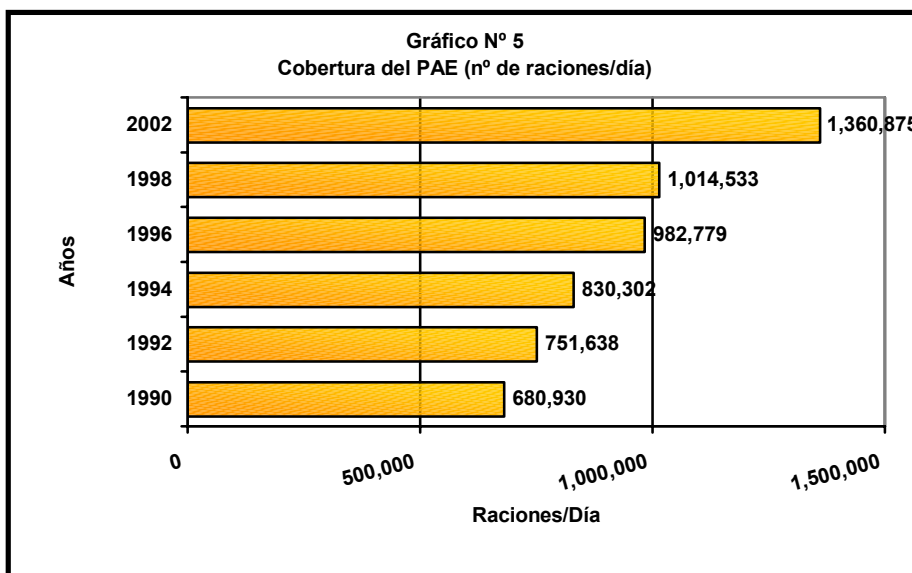
Fuente: FAO 2002. El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo

Según datos aportados por FAO, durante los últimos diez años el porcentaje de personas subnutridas en el país descendió de un 8% existente el año noventa, a un 4% en el 2000. En consecuencia, el indicador verifica el cumplimiento de esta meta milenio. Las importantes mejoras en la situación nutricional de la población chilena pueden ser explicadas en gran medida por la mayor disponibilidad y acceso a los alimentos, asociados al aumento de los ingresos personales y familiares, como también a la inversión en el área de desarrollo social que ha caracterizado a los gobiernos de la Concertación, siendo particularmente importantes las inversiones en educación, saneamiento básico y atención primaria de salud.

Actualmente, el Programa Nacional de Alimentación Complementaria del Ministerio de Salud atiende a más del 65% de las embarazadas y menores de 6 años del país, lo que equivale a 2 de cada 3 niños y embarazadas. El programa se caracteriza por la distribución de alimentos especialmente formulados para la población objetivo. Dentro de los grupos de vulnerabilidad social/nutricional también se encuentran los adultos mayores. De hecho, el Ministerio focaliza este grupo con el Programa de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor (PACAM), desarrollando alimentos especiales (Sopa Crema Años Dorados y un nuevo producto que pronto se incorporará al programa “La bebida láctea” destinada al adulto mayor).

Complementariamente, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas dependiente del Ministerio de Educación, desarrolla el Programa de Alimentación Escolar que atiende

preferentemente a aquellos establecimientos altamente vulnerables¹⁴ contribuyendo a la reducción de la desnutrición y su riesgo. En ese sentido, para el período 2002 fueron entregadas 1.360.875 raciones alimenticias/día por el programa.



Fuente: www.junaeb.cl

Según los datos de la Encuesta CASEN 2000, la gran mayoría de los beneficiarios (51% en la básica y 34% en la media) pertenece a los hogares del primer quintil con una atención que abarca al 63,8% de los niños de dicho quintil que asisten a la básica y al 41,7% de los que asisten a la media.

2.2.1. Indicador Complementario N°1 **Porcentaje de niños menores de 6 años con peso inferior al normal**

Es sabido, y reafirmado permanentemente por los organismos internacionales, que la insuficiencia profunda y sistemática de alimentos (subnutrición) tiene su expresión más dramática en la desnutrición infantil, existiendo dos formas de testearla en niños: (i) insuficiencia ponderal peso/edad y (ii) relación talla/edad. Esta última se denomina también desnutrición crónica y es la más grave.

¹⁴ El criterio de focalización de la entrega de la ración adoptado por el PAE se realiza a través del Índice de vulnerabilidad escolar (IVE) que determina un ranking de los establecimientos según necesidad y de acuerdo a los criterios que

Tabla N°14

Población del primer quintil menor de 6 años por año y estado nutricional del niño (*)
(Porcentaje)

Quintil de Ingreso	Estado nutricional	1990	1992	1994	1996	1998	2000	
I	Del niño							
	Normal	81,0	76,6	85,4	82,0	81,4	80,0	
	Riesgo desnutrir	7,4	7,4	3,4	4,3	5,2	4,0	
	Desnutrido	7,1	7,3	2,9	1,8	1,0	1,4	
	Sobrepeso	3,5	5,8	6,3	9,2	9,1	11,2	
	Obeso	---	---	---	1,2	1,4	1,6	
	No sabe	1,1	2,9	2,1	1,6	1,9	1,8	
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
	TOTAL	Normal	84,4	80,7	87,0	84,9	84,8	84,2
		Riesgo desnutrir	5,0	5,5	2,3	2,8	3,2	2,3
Desnutrido		4,4	4,6	2,1	0,9	0,5	0,7	
Sobrepeso		4,8	6,3	6,5	8,7	8,4	10,0	
Obeso		---	---	---	1,0	1,3	1,3	
No sabe		1,4	3,0	2,2	1,7	1,8	1,5	
Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Nota: (*) Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN años respectivos.

Los niños menores de seis años que presentaban riesgo a la desnutrición disminuyeron su prevalencia en un 54% entre 1990 y el año 2000. Paralelamente, los niños y niñas desnutridos experimentan una reducción aún mucho más decidida que va de 4,4 en 1990 a 0,7 en el año 2000. Es decir, su incidencia disminuyó en un 84,1%.

En cuanto a los menores de 6 años del 20% más pobre de la población, se puede apreciar que aquellos en situación de desnutrición disminuyeron entre 1990 y el año 2000 en 5,7 puntos porcentuales, lo que significó una reducción en su prevalencia en cerca de un 80%.

anualmente se definen, considerando el presupuesto aprobado. El IVE se aplica anualmente y considera factores de tipo

En tanto, los niños y niñas en condiciones de riesgo a la desnutrición también se reducen pero de manera más moderada (46%), evidenciando un nivel de vulnerabilidad que requiere ser mitigado.

No obstante, cabe destacar la presencia emergente de otro problema asociado al estado nutricional de los niños: el sobrepeso y la obesidad. En efecto, es preocupante el aumento de niños obesos en los últimos diez años, proceso que además se manifiesta en todos los quintiles. Como se puede verificar en la tabla anterior el sobrepeso en menores eleva su prevalencia de 4,8% a 10% durante el período, siendo aun más marcado en los niños y niñas del primer quintil cuyo incremento es cercano al 220%.

En cuanto a la vigilancia nutricional de los niños menores de 6 años, ésta se efectúa a partir de 1994 aplicando los patrones internacionales NCHS/OMS. En dicho año, sólo un 2,1% de los niños se podía clasificar como desnutrido utilizando la relación peso/edad, cifra que descendía a un 0,3% si el indicador utilizado era la relación peso/talla. En la actualidad se estima que el 0,7% de los menores de 6 años controlados en el sistema público de salud presenta desnutrición, mientras que un 2,3% de ellos se considera como en riesgo de desnutrición. Tanto el primer como el segundo grupo se someten a un programa especial de seguimiento y alimentación complementaria.

Tabla N°15

Población menor de 6 años que recibe alimentación PNAC por quintil de ingreso							
Porcentajes							
Quintil de Ingreso	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000
I	90.0	83.6	86.3	87.2	88.2	84.0	86.6
II	85.5	78.0	82.1	82.6	79.0	77.0	77.3
III	75.2	67.5	73.7	70.3	68.9	68.2	65.3
IV	56.7	49.7	53.9	54.0	53.8	53.0	50.1
V	23.6	22.2	23.8	24.0	25.4	22.9	19.8
TOTAL	73.9	67.7	72.3	71.5	70.6	68.2	67.7

nutricional, de salud y socioeconómicos.

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Información Social, Encuesta
CASEN de su años respectivos.

Como se aprecia en el cuadro anterior, la cobertura del Programa Nacional de Alimentación Complementaria que ejecutan los Centros de Salud Pública beneficia fundamentalmente a los menores de quintiles inferiores con una amplia cobertura.

CAPÍTULO III

Objetivos y Metas Adicionales para Chile

Relacionados con el Objetivo Milenio N°1

A continuación, se presenta una propuesta para adecuar o ajustar el Objetivo Milenio “Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre” a la realidad chilena, como también se exponen una serie de propuestas complementarias. Para esos efectos, se utilizó una estructura de presentación de objetivos y metas similar a aquella trabajada en la sección anterior. En primer lugar se señalan objetivos vinculados a la superación de la pobreza en el país y posteriormente se adicionan metas relacionadas con el tema empleo – o más bien ocupación – y finalmente se trabaja la dimensión alimentaria.

Presentación

Luego de haber revisado los avances que Chile reporta en el campo de las metas milenio, queda de manifiesto que los éxitos detectados en materia social y el nivel de desarrollo alcanzado durante estos años, han dejado al país en buenas condiciones para comprometerse con el cumplimiento de metas adicionales.

Como se señaló en un comienzo, Chile es uno de los pocos países de la región que puede mostrar una evolución tan positiva en sus indicadores de desarrollo social y pobreza. En cerca de diez años el país experimentó una reducción de su incidencia en un 34% (considerando el indicador un dólar PPA per cápita al día). De manera similar se aprecia una fuerte caída en la incidencia de pobres no indigentes que descienden en 5,9 puntos porcentuales equivalentes a una reducción de incidencia del 52%.

Asimismo, en el plano alimentario y según datos aportados por FAO, durante los últimos diez años el porcentaje de personas subnutridas en el país descendió de un 8% existente el año noventa, a un 4% en el 2000. En consecuencia, el indicador verifica el cumplimiento de esta meta milenio.

Siendo ese el escenario de logro, la discusión en Chile sobre MDGs requiere ser actualizada y contextualizada a la realidad de Chile. Eso significa al menos una adecuación de los objetivos, metas e indicadores a las posibilidades futuras que ofrece Chile en materia de desarrollo social. Asimismo, se hace imprescindible problematizar los factores críticos que facilitan/obstaculizan el logro de las MDGs en el país. Y en virtud de esto último, es menester complementar con objetivos, metas e indicadores adicionales.

Por eso el propósito es que textos como éste contribuyan a la definición de objetivos y metas milenio en pobreza de carácter nacional, favoreciendo la apertura de la agenda sobre MDGs entre gobierno de Chile y PNUD, incorporando más actores a la discusión. Por eso resulta clave vincular el objetivo de reducción de pobreza con dimensiones críticas de la calidad de vida y la integración social como los ingresos, el trabajo, la

vienda o la participación, ensayando un diálogo multisectorial para la actualización de la Agenda Social en Pobreza y el arribo a un nuevo acuerdo país en la materia, articulando un debate entre especialistas, ciudadanos, centros de pensamiento e intervención social, empresariado, gobierno, etc.

Objetivos de Desarrollo del Milenio	
Metas e Indicadores Adicionales para Chile	
Dimensiones Bienestar Económico y Nutrición	
Período 2000 – 2015	
Objetivos y Metas del milenio	Indicadores de Seguimiento/complemento
Bienestar Económico	
Objetivo 1: Terminar con la pobreza y el hambre.	
Meta 1: la incidencia de la indigencia y la pobreza no indigente en un 50%.	De Seguimiento: Incidencia de indigencia y pobreza por región, zona y sexo del jefe de hogar Complementarios: Elasticidad Empleo-PIB Composición del ingreso del hogar Indicador de Distribución de Ingresos
Objetivo 2: Mejorar la inserción laboral de las personas en situación de pobreza	
Meta 2: Elevar la densidad ocupacional de los hogares indigentes y pobres no indigentes, disminuyendo sus tasas de dependencia en un 30%.	De Seguimiento: Densidad ocupacional de los hogares por situación de pobreza Tasa de Dependencia de los hogares por situación de pobreza Complementarios: Desocupación de los jefes de Hogar por sexo del jefe de hogar Desocupación e inactividad de los y las cónyuges, por sexo del jefe de hogar Desocupación juvenil
Meta 3: Disminuir la precariedad del empleo que afecta a las personas en situación de pobreza.	De Seguimiento Índice de Calidad del Empleo OIT-Mintrab por sexo del jefe de hogar Complementarios: Brecha Salario Mínimo / CSNB*N°personas prom. Por hogar/N° preceptores promedio por hogar Índice de Remuneraciones Medias Variación Salario Mínimo
Nutrición	
Objetivo 3: Mejorar el estado nutricional de los más pobres	
Meta 4: Reducir en un 100% los niños de 6 años que presentan desnutrición	De Seguimiento Prevalencia de desnutrición en niños menores de 6 años.
5. Reducir en un 80% los niños menores de 6 años que presentan riesgo a la desnutrición	De Seguimiento Porcentaje de niños menores de 6 años con riesgo a la desnutrición.
6. Controlar y reducir la incidencia de sobrepeso y obesidad en niños menores de 6 años	De Seguimiento Porcentaje de niños menores de 6 años con sobrepeso y obesidad.

Ámbito Bienestar Económico

Objetivo Milenio

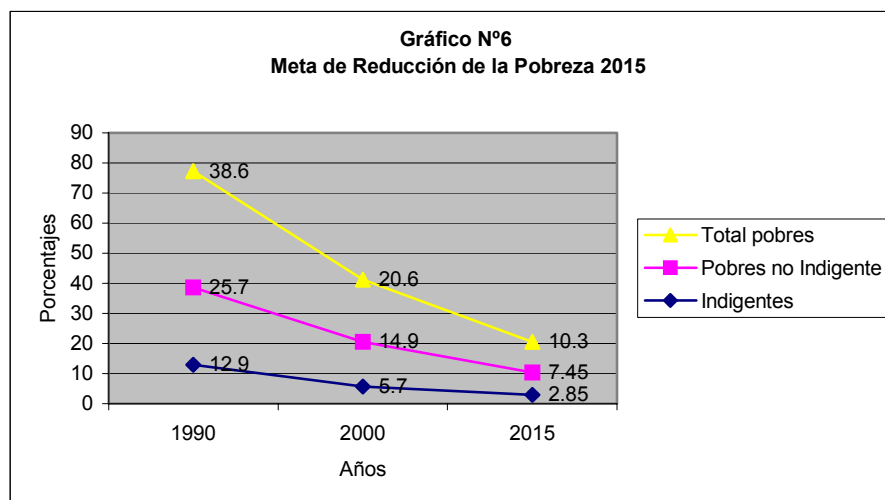
Terminar con la Pobreza y el Hambre en Chile

Meta Adicional N°1: Reducir la incidencia de la indigencia y la pobreza no indigente en un 50%.

Discusión

A partir de las mediciones oficiales de pobreza e indigencia, queda suficientemente demostrado que en cerca de diez años el país ha logrado dar prácticamente cumplimiento pleno a la primera meta milenio - originalmente proyectada al 2015 -. Entre 1990 y el año 2000 el porcentaje de indigencia se redujo en un 55,8% y la pobreza en 46,6% en un contexto de ampliación del PIB por habitante de 4,5% anual. Por ello, parece adecuado actualizar la meta original y proponerse un resultado más ambicioso.

En conclusión hemos reducido la pobreza a cerca de la mitad, no obstante aun queda otro 50% aproximadamente de personas bajo el umbral mínimo. Por lo tanto, sugerimos que Chile adopte el desafío de seguir disminuyendo la incidencia de estos fenómenos y se comprometa de aquí al 2015 con otro 50% medido a partir del indicador oficial de pobreza para Chile.



En ello se deben considerar estrategias específicas para el combate de la extrema pobreza y pobreza en las siguientes macrozonas: (i) VII - VIII – IX y X regiones; (ii) Metrop. y V; (iii) III y IV regiones. Pero este tema será abordado en el segundo informe, el cual tratará ampliamente el cumplimiento de las metas a nivel regional.

Este propósito es coincidente con el ánimo de Naciones Unidas al plantearse de manera progresiva y sostenida el término de la extrema pobreza en el mundo. Sabemos que no es tarea fácil disminuir los bajos niveles de indigencia en el país. Más aún si se considera que los indigentes son un segmento altamente rotativo y que ha aumentando levemente su incidencia a finales de la década. Asimismo, las políticas sociales tradicionales muchas veces no tienen el efecto esperado, lo que impone el desafío de construir un instrumental ad hoc.

En ese sentido, se debe advertir que el logro de esta meta requiere el esfuerzo combinado del sector público y privado, del Estado, la Sociedad Civil y el Empresariado en particular. Asimismo, se requiere una estrategia que aborde algunos ámbitos críticos. La reducción de la pobreza e indigencia debe sustentarse en al menos los siguientes factores macro: (i) una política de empleabilidad asociada fuertemente a la política de crecimiento económico; (ii) una mejora sostenida de los ingresos de los más pobres, ya fuere elevando los salarios o transfiriendo recursos monetarios vía subsidios cuando esto aplicase. Por último, (iii) un eficiente y suficiente gasto social vinculado con la ejecución de adecuadas políticas sociales en el campo educacional, laboral, de salud, etc. En ese sentido, es insoslayable que el naciente Sistemas de Protección Social Chile Solidario

oriente sus acciones también hacia sectores altamente vulnerables a la pobreza, de manera tal que se efectúe una intervención de carácter anticipatoria que desactive aquellos mecanismos institucionales, económicos o psico-sociales que producen un incremento sustancial del riesgo a caer en la pobreza. A continuación, se profundizan los temas tratados en el presente párrafo agrupados en tres condiciones básicas para lograr un descenso en los niveles de pobreza en el país::

Una economía cuyo PIB per cápita se expanda al 3,5% promedio anual. Según información aportada por CEPAL, si el PIB por habitante creciese menos que lo observado en la década anterior, y solo ostentara un ritmo cercano al 2,5%, y una elasticidad producto/pobreza menor (de 0.69 en lugar de 0.86), entonces es probable que la reducción de la pobreza, sólo por efectos del crecimiento económico llegue a los 14 puntos porcentuales, es decir un 32% menos que en la actualidad. Los especialistas (Arturo León en Seminario de Innovación de las Políticas Sociales, CEPAL-MIDEPLAN 2002) aseguran que si el PIB por habitante creciese a un ritmo un poco mayor (3,5%) la incidencia al 2015 se vería disminuida a un 11%, con lo cual se podría dar cumplimiento prácticamente pleno a la meta.

Sin embargo, existen argumentaciones que relativizan esta afirmación y señalan que si bien la economía va a crecer en los próximos años, la capacidad de generación de empleos por cada aumento porcentual del PIB será menor que la registrada a comienzos de la década de los noventa. Por lo tanto, ante un crecimiento cualitativamente distinto se deberán tomar medidas adicionales para acometer exitosamente en la línea planteada.

Entre el 1989 y 1997, el país creció a tasas promedio del 7.5%, y en el período 1998-2000 esta tasa bajó a 2.7%, sobre todo por la caída registrada en el año 1999. Esto, combinado con problemas de elasticidad producto - empleo¹⁵, provocó tasas de desempleo que sobrepasaron el 10% en varios trimestres móviles.

¹⁵ A la relación matemática entre dos variables, para determinar la intensidad y dirección de los efectos que una produce en la otra, se le llama elasticidad. Para calcularla, se divide el cambio porcentual de la variable afectada por el cambio porcentual en la variable que provoca el efecto.

La tendencia de elasticidad PIB/empleo ha estado cayendo de manera importante. Según estimaciones de algunos especialistas¹⁶ a fines de la década del 80 se creaban en promedio 45.000 empleos por punto de aumento del PIB, y entre el 1995 y 1998 solo fueron 13.000. Para muchos, el motor generador de nuevos empleos en una economía es el crecimiento de la misma.

Tabla N° 16

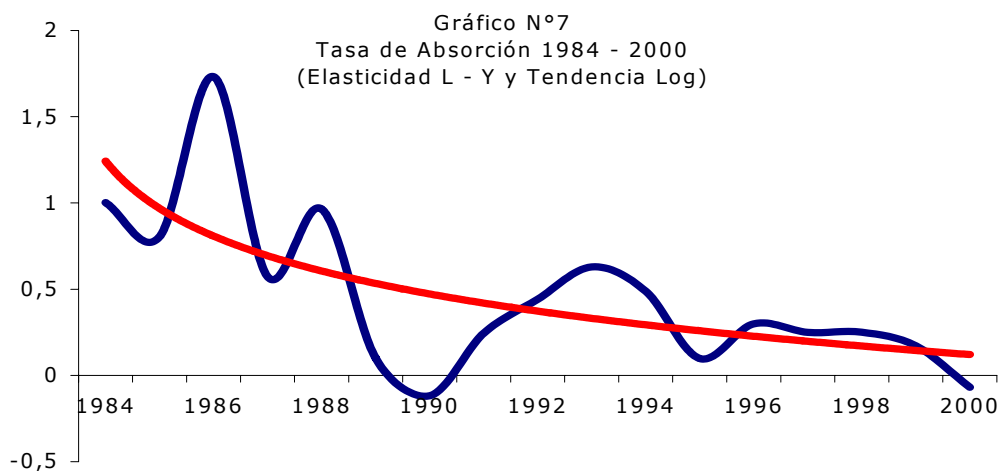
Indicadores Laborales y Ciclos de Crecimiento del Producto 1987 – 2001			
Ciclo productivo	Trimestre año	Tasa de desempleo	Elasticidad empleo-producto
I	II 87 – I 88	10,8	0,59
	II 88 – III 89	8,9	0,68
	PROMEDIO	9,7	0,65
II	IV 89 – IV 90	7,6	0,50
	I 91 – IV 92	7,4	0,34
	PROMEDIO	7,5	0,39
III	I 93 – I 96	7,2	0,31
	PROMEDIO	7,2	0,31
IV	II 96 – IV 96	6,3	0,27
	I 97 – I 98	5,9	0,28
	PROMEDIO	6,1	0,28
V	II 98 – IV 99	8,5	-0,67
	I 00 – IV 01 (*)	7,7	0,31
	PROMEDIO	8,1	0,24

Fuente: Elaboración OIT sobre la base de datos INE y Banco Central para el Período. (*)

Como la tabla anterior lo demuestra, desde fines de los años ochenta y en la mayor parte de la década de los noventa, el PIB creció en Chile sobre el 7% promedio. Sin embargo, la creación de empleos fue perdiendo vigor, lo que indica que el modelo de desarrollo está generando menos puestos de trabajo que en el pasado. Al examinar los datos de la elasticidad del empleo - producto según los ciclos trimestrales de crecimiento de la economía (tabla N° 16), se observa que la generación de empleos disminuye desde el 5% en el primer ciclo a 0,8% en el quinto. La elasticidad empleo - producto se redujo de 0,65 en el primer ciclo a 0,24 en el último.

¹⁶ Ver por ejemplo, e estimaciones del economista Sergio de la Cuadra.

Para la OIT¹⁷, el desafío de mantener un nivel de ocupación adecuado en el país, que sea consonante con los propósitos de superación de pobreza que en este documento se sostienen, implica tensionar la argumentación del crecimiento económico como condición única para la reducción de la precariedad social, para lo cual resulta clave contrastarlo con las tendencias futuras. En esa dirección, aparece un tema ineludible y es que la tasa de absorción de mano de obra por



Fuente: Escobar P, elaborado con datos del Banco Central de Chile e INE.

parte de la economía ha venido descendiendo en los últimos años.

En Chile la fuerza laboral crece en promedio a un ritmo cercano al 2% anual. Por tanto, para detener el aumento de la desocupación, el empleo debe expandirse también a una tasa de alrededor del 2% en el mismo período, lo que dada la elasticidad PIB/empleo vigente, requiere que la economía alcance una expansión sostenida del orden del 6 y 7%.

De esta manera, reducir la desocupación comporta en la actualidad un mayor esfuerzo de la sociedad – más crecimiento e inversión – por cada nuevo puesto de trabajo que se desee crear y de la orientación de las políticas hacia los sectores más intensivos en empleo. Es fundamental dar un apoyo energético a la pequeña y microempresa.

¹⁷ "Políticas de Empleo Salarios y Género en Chile" OIT, Santiago Chile 2002.

Son diversas las razones que han provocado la reducción de las tasa de absorción de la economía, pero entre todas destaca el acelerado cambio tecnológico que ocurre en los sistemas de producción, pues al incorporar innovaciones permite reducir empleos, debido a que se requieren menos trabajadores por cada unidad de producto adicional. No obstante, ese factor no explica la totalidad del fenómeno de decrecimiento de las elasticidad PIB/empleo. Asimismo, luego de desatada la crisis, las empresas (fundamentalmente las más grandes) redujeron sus plantas de trabajadores y desarrollaron prácticas más eficientes de producción, es decir, se acostumbraron a producir lo mismo con menos inversión en mano de obra.

Pero luego de esta rápida revisión de tendencias, surge inexorablemente la pregunta ¿el país no puede apostar a reducir la pobreza que afecta a un segmento importante de la población mientras el crecimiento no se eleve sobre el 6%? En ese sentido, es importante que la discusión sobre la factibilidad de disminuir pobreza en el país toque ineludiblemente aspectos redistributivos, los cuales curiosamente se ha ido transformado en un tabú nacional.

Redistribución de ingresos en el país. Es un hecho que el crecimiento económico y la reducción de la pobreza verificada en los noventa se ha realizado en el marco de una profunda desigualdad económica y social, provocando grandes diferencias en el acceso al bienestar. Ciertamente, los niveles de concentración de la riqueza en Chile y la forma en que se distribuyen los ingresos, evidencian distancias cada vez más grandes entre los grupos socioeconómicos extremos y entre los sectores medios y superiores. Considerada entre las peores de América Latina, la distribución de los ingresos en el país no ha variado positivamente durante los últimos diez años. De hecho en el año 2000 el primer decil ha disminuido su participación en un 21,4 respecto de 1990.

Decil	1990	1992	1994	1996	1998	2000
-------	------	------	------	------	------	------

¹⁸ El ingreso autónomo, también llamado ingreso primario, se define como todos los pagos que recibe el hogar como resultado de la posesión de factores productivos. Incluye sueldos y salarios, ganancias del trabajo independiente, la autoprovisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, pensiones y jubilaciones¹⁹. Mideplan 19

I	1,4	1,5	1,3	1,3	1,2	1,1
II	2,7	2,8	2,7	2,6	2,5	2,6
III	3,6	3,7	3,5	3,5	3,5	3,7
IV	4,5	4,6	4,6	4,5	4,5	4,5
V	5,4	5,6	5,5	5,4	5,3	5,7
VI	6,9	6,6	6,4	6,3	6,4	6,5
VII	7,8	8,1	8,1	8,2	8,3	7,9
VIII	10,3	10,4	10,6	11,1	11,0	10,5
IX	15,2	14,8	15,4	15,5	16,0	15,2
X	42,2	41,9	41,9	41,6	41,3	42,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Mideplan, Informe sobre Distribución del Ingreso 2000.

En el 2000 el ingreso promedio en un hogar del X decil fue de 2.091.133 pesos mensuales, mientras que el ingreso promedio del 10% más pobre fue de 56.312 lo que indica una diferencia de ingreso para los más ricos de 37,13 veces con respecto a los más pobres. Las transferencias monetarias¹⁹ del Estado tienden a morigerar un tanto las diferencias, especialmente en el 2000, reduciendo en parte el impacto de la desaceleración económica en los presupuestos familiares. Ello especialmente mejora la situación del 20% más pobre que aumenta su participación de 3,7% a 4,3% en los ingresos; mientras el quinto quintil la ve disminuida de un 57,5 al 56,7%. Sin embargo, el análisis por deciles evidencia que este proceso no fue resentido por todo el quinto quintil, de hecho el 10% más rico de éste experimentó un aumento en su participación en un punto porcentual, mientras que el IX, VIII, VII y VI fueron afectados por una disminución de entre un 0,8 y un 0,1 puntos porcentuales. En consecuencia, estos deciles fueron perjudicados por un flujo de recursos hacia arriba (X decil) y hacia abajo (I y II quintil), en un contexto donde sólo el 10% más rico acapara el 42,3% del ingreso.

Confirmando esta gran concentración, para el año 2000 se verifica que el 70% de la población percibe ingresos por debajo del ingreso total promedio del país, debido a la distorsión que producen los deciles superiores.

Tabla N°18

Indicadores de Distribución de Ingresos 1990 – 2000

¹⁹ “Las transferencias monetarias son todos los pagos en dinero provistos por el Estado. Incluyen las pensiones asistenciales (PASIS), los subsidios de cesantía, los subsidios únicos familiares (SUF), las asignaciones familiares, el subsidio de agua potable y otros subsidios del estado”. Mideplan 1998

		Índice 20/20					
		1990	1992	1994	1996	1998	2000
I. Autónomo		14,0	13,2	14,3	14,6	15,5	15,3
I. Monetario		12,9	12,2	13,2	13,8	13,9	13,2

		Índice 10/40					
		1990	1992	1994	1996	1998	2000
I. Autónomo		3,5	3,3	3,5	3,5	3,5	3,6
I. Monetario		3,3	3,2	3,3	3,4	3,3	3,3

		Índice Gini					
		1990	1992	1994	1996	1998	2000
I. Autónomo		0,58	0,57	0,58	0,57	0,58	0,58
I. Monetario		0,57	0,57	0,55	0,56	0,57	0,57

Fuente: Mideplan, Informe Distribución de Ingresos 2000.

La tabla anterior, expone los indicadores de desigualdad estimados por Mideplan. En ellos se confirma lo previamente señalado. Al principio de la década, un hogar del quinto quintil superaba en 14 veces el ingreso de un hogar perteneciente al primero. Esta situación empeoró en 2000 donde la diferencia aumentó a 15,3. Debemos señalar que, al incorporar las transferencias monetarias²⁰ del Estado, los hogares pobres experimentan un aumento de su participación en los ingresos y las diferencias se reducen en 2,9 puntos para 1990 y en 2,1 puntos para el año 2000. Similares resultados se aprecian en el índice 10/40. El coeficiente de Gini²¹ indica que la magnitud de la desigualdad prácticamente no se ha alterado, o lo ha hecho marginalmente. Los valores del coeficiente han fluctuado entre 0,57 y 0,58 durante los años considerados, confirmando la regresividad de la distribución del ingreso.

Comparativamente, en Chile el 40% más pobre de la población muestra una participación (11,9% año 2000) más reducida en la distribución de ingresos que sus homólogos de

²⁰ “Las transferencias monetarias son todos los pagos en dinero provistos por el Estado. Incluyen las pensiones asistenciales (PASIS), los subsidios de cesantía, los subsidios únicos familiares (SUF), las asignaciones familiares, el subsidio de agua potable y otros subsidios del estado”. Mideplan 1998

²¹ El coeficiente de Gini es otro indicador de desigualdad usado por MIDEPLAN. Su valor se sitúa en el rango (0,1), tomando valor 0 cuando no existe desigualdad de ingresos, es decir, todos los hogares o individuos tienen el mismo nivel de ingresos, y valor 1 cuando existe máxima desigualdad, es decir, todo el ingreso se concentra en un hogar o individuo.

otros países. Por ejemplo, el 40% más pobre en el Uruguay obtiene el 21,6% del total, Costa Rica un 15,3%, Argentina un 15,4%, incluso República Dominicana muestra una participación conjunta de 14,5% en los dos primeros quintiles. Asimismo, las diferencias de éstos con el decil más rico de sus respectivos países también son de menor envergadura que en Chile.

Dada la evidencia, es sostenible que pequeñas variaciones en la distribución de los ingresos permitan que los chilenos menos favorecidos se empinen sobre el umbral de los 20.000 pesos. El país cuenta con los recursos para al menos plantearse una reducción a la mitad de la incidencia de la pobreza.

En una estimación, CEPAL²² señala que el monto mínimo de recursos que necesitan los indigentes para cerrar sus brechas de ingreso equivalen al 0.29% de los ingresos de los no pobres, al 0.73% de los ingresos del decil más rico y al 0.19% del PIB.

Tabla N°19	
Ingresos Medios y Brechas de Indigencia	
2000	
	Montos
Ingreso p/c indigentes	12.209
Ingreso p/c pobres	25.155
Ingreso p/c no pobres	167.155
Ingreso p/c total	138.239
Población indigente	849.200
Población pobres	3.081.100
Población total	14.933.600
Masa de ingresos de (millones)	
Indigentes	10.368
Pobres	77.505
10% más rico	831.825
Todos los hogares	2.064.394
Brechas (en montos) millones	
Indigentes	6.033
Pobres	40.800

²² Pobreza en Chile al año 2000. Juan Carlos Feres, CEPAL, Santiago de Chile 2001

Brechas relativas (%)	
Indigentes/10% más rico	0.73
Indigentes/Total no indigentes	0.29
Indigentes/PIB	0.19
Pobres / 10% más rico	4,90
Pobres / Total no pobres	2,04
Pobres / PIB	1,30

Fuente CEPAL 2001. En base a datos CASEN 2000

Es menester advertir que estos datos de alguna manera subestiman el esfuerzo que se debe efectuar para terminar de manera sustentable con la extrema pobreza en el país. No obstante, aportan una visión interesante de las posibilidades existentes para mejorar sus niveles de ingreso.

Por ello, y tomando en cuenta la gran concentración observada en el décimo decil - que además vio en el año 2000 incrementada su participación en la repartición del ingreso autónomo respecto de 1998 – parece prudente discutir algunas medidas de carácter redistributivo. En ese contexto, es pertinente analizar algunas características de la tributación en nuestro país. En ese sentido, cabe señalar que se pueden identificar cuatro grandes objetivos de la tributación. El primero, guarda relación con al recaudación de fondos para el desarrollo de la función pública del Estado. En segundo lugar, la tributación debe permitir el crecimiento económico, influyendo en variables como la inversión y el consumo. En tercer lugar, la tributación es un instrumento para promover o desalentar ciertas actividades a partir de cargas impositivas específicas que alteran los costos y rentabilidades.

Por último, el sistema tributario debiera perseguir objetivos de equidad distributiva provocando la transferencia de ingresos desde los grupos sociales más favorecidos a los menos, alterando la distribución de ingreso inicial a nivel de los salarios, rentas y utilidades. En consecuencia, la propuesta que se ha planteado no es ajena a los propósitos de cualquier sistema tributario.

No obstante, en la actualidad los impuestos indirectos son los que mayor recaudación generan al representar más del 60% de todos los ingresos tributarios que recoge el fisco.

De éstos, solamente el IVA alcanza el 42% de todo el ingreso recaudado, mientras que el impuesto único al trabajo sólo llega al 8,7% y lo que aportan las empresas corresponde al 17% del total. En consecuencia, el IVA es la fuente principal de ingresos del Estado.

Tabla N°20

Composición de los Ingresos Tributarios 1997

Ítems	Porcentaje
Impuesto a la renta de las Empresas	17
Impuesto a la renta del Trabajo	8,7
IVA	41,7
Impuestos Especiales a Ciertos Consumos	13,8
Impuesto Comercio Exterior Neto	5,2
Impuestos Locales	5,2
Impuestos Actos Jurídicos	3,9
Impuestos Varios	0,4
Otros Ingresos tributarios	0,6
Sistema de Pago	-2,4

Fuente: Subdirección de Estudios del SII.

Sobre la base de dichos datos, se puede afirmar que la estructura tributaria chilena es altamente regresiva, puesto que los contribuyentes de escasos recursos son los que aportan más de su ingreso al fisco.

Los instrumentos redistributivos por la vía tributaria son variados. No obstante, el escenario país no ha sido propicio para plantear en la discusión política estos temas y opciones pese a su importancia en el logro de un desarrollo con equidad²³.

Comparativamente, las empresas en Chile tributan muy por debajo de países como Canadá, Francia, España, México, Argentina y otros, donde las empresas pagan entre 22 e inclusive más del 30% de impuesto por sus utilidades²⁴.

²³ Eximir de impuestos a los productos nutricionales críticos de la canasta alimentaria, tales como leche, pan, frutas y verduras, carnes y pescados.

²⁴ "Carga Tributaria y Tasas Impositivas: Chile versus otros países" www.sii.cl

Eficiencia y suficiencia en el gasto social. Sin duda que la superación de la pobreza no puede ser responsabilidad exclusiva de las políticas sociales, ni menos aún depender de la política de subsidios y transferencias hacia los más pobres, dado que esto es una tarea que está más allá de sus posibilidades y directamente relacionada con las posibilidades de crecimiento económico y creación de puestos de trabajo que permiten a las personas satisfacer con autonomía sus necesidades. Esto, sin embargo, no debe ocultar el papel decisivo de la política social en la superación de la pobreza y más específicamente de la política de subsidios y transferencias en la mejora de las condiciones mínimas de vida de aquellas personas que se ven enfrentadas a crisis de cualquier tipo, y que permiten asegurar el mantenimiento del capital humano de la sociedad.

En este sentido, la política de subsidios y transferencias debe ser vista entonces como un componente activo de una política social integral que complementa – por la vía de las funciones de compensación social – los esfuerzos de políticas de inversión en capital humano (orientadas a dotar a la población de las capacidades necesarias que les permiten su mejor inserción en el mercado laboral) y, los esfuerzos de integración social (cuando se orientan a superar la exclusión de quienes son afectados por discriminaciones de diverso tipo: etnia, género, generación, ubicación geográfica, y otros). En este sentido, un factor importante en el mayor o menor impacto de la política de subsidios y transferencias es la adecuada focalización y el grado de complementariedad con las políticas de inversión en capital humano y de integración social.

Durante la década pasada se llevan a cabo esfuerzos en estas tres líneas: de compensación social, inversión en capital humano e integración social, siendo especialmente relevantes los esfuerzos realizados en los dos últimos casos.

Respecto de la distribución de los subsidios monetarios y transferencias del Estado durante los años 90 a los grupos más pobres de la población, éstos llegan en forma prioritaria a los segmentos más pobres de la población. En efecto, según señalan los análisis de Mideplan, mientras en 1990, el primer decil captaba un 19,4% del total del gasto en subsidios monetarios, en 1998 este porcentaje fue de 28,4% y en 2000 fue de 27,3 %. Así, la totalidad de los subsidios analizados han incrementado la proporción del gasto asignado al primer y segundo quintiles, si se compara esta asignación con 1990.

Al analizar la situación al año 2000, se observa en general que esta mayor focalización en los grupos más pobres se mantiene. Sin embargo, en un análisis más en detalle se pueden observar algunas situaciones que evidenciarían la necesidad de mejorar la focalización en la asignación de algunos subsidios por ejemplo.

Indicador principal de Seguimiento

- Incidencia y gravedad de indigencia y pobreza no indigente por región, zona y sexo del jefe de hogar (número e incidencia de personas y hogares).

Indicadores de Seguimiento Complementarios

- Elasticidad empleo-PIB
- Composición del ingreso del hogar
- Volumen e impacto de las transferencias monetarias del Estado
- Indicadores de distribución de ingreso: participación por quintil y decil, ginni, 20/20 y 10/40.

Posibilidades

Las posibilidades de cumplir con la meta de reducir la pobreza a la mitad son complejas ya que depende de la combinación virtuosa de los factores antes mencionados, es decir: (i) una política económica que promueva un crecimiento adecuado y que genere un mayor número de puestos de trabajo, (ii) una mejoría en la distribución de los ingresos y (iii) la implementación de un instrumental de política pública ad hoc.

Afortunadamente, también existe un contexto político muy favorable para el logro de esta meta luego que el gobierno de Chile se comprometiese a terminar con la indigencia al año 2006 y dio existencia a un sistema de protección denominado Chile Solidario. Esto es relevante, porque más allá de la viabilidad o no de este objetivo, deja en evidencia el compromiso que el gobierno ha asumido con el problema de la extrema pobreza.

Ciertamente, el instrumental adoptado para estos efectos por el tercer gobierno de la concertación está altamente focalizado en 225.000 familias y no es capaz de contrarrestar por sí solo los fenómenos de rotación y producción de la indigencia. Empero, representa

un notable avance ante la ausencia de un sistema de protección diseñado, articulado y organizado explícitamente para el combate de la pobreza extrema.

Otra de sus deficiencias es la lenta incorporación del componente empleo en su modelo de intervención. Por ello más adelante se precisarán metas referidas a este tema en particular, como una forma de relevar el papel que juega el trabajo en la superación de la pobreza.

Ámbito Bienestar Económico

Objetivo Milenio

Mejorar la inserción laboral de las personas en situación de pobreza

Meta Adicional N°2: Elevar la densidad ocupacional de los hogares indigentes y pobres no indigentes, y disminuir sus tasas de dependencia en un 30%.

Discusión

Como hemos señalado anteriormente, uno de los principales mecanismos económicos de superación de la pobreza es el trabajo remunerado. Los ingresos percibidos por el desempeño de algún tipo de actividad laboral son un medio fundamental para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, abrigo, protección, etc., como también para iniciar un camino de desarrollo y capitalización en diversos ámbitos (humano, social, físico, etc.).

Tabla N° 21

Tasa de Desocupación según Situación de Pobreza

	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Indigente	27,4	28,4	22,5	28,9	28,8	52,9	42,5
Pobre No Ind.	12,7	12,5	9,4	12,2	12,1	21,1	21,3

Total Pobre	17,6	17,1	12,3	16,0	15,6	28,6	26,7
No pobre	6,0	4,8	3,5	4,5	3,9	6,7	7,3
Total	10,2	8,4	5,6	6,8	5,8	10,0	10,2

Nota: (*) Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: Mideplan, datos Casen años respectivos.

Al año 2000, los pobres muestran un nivel de desocupación 3,7 veces superior al presente en los no pobres. Asimismo, la situación más dramática la viven los indigentes con un 42,5% de desocupación. Desde 1998, y como producto de la crisis económica mundial, se llegan a registrar niveles más elevados que aquellos detectados para los últimos años de la década de los ochenta.

Afortunadamente, el año 2000 también muestra una mejoría en este indicador. Los indigentes experimentaron una disminución de sus tasas de desocupación respecto de 1998. Es muy probable que dichas diferencias estén dadas por el efecto de los planes de empleo de emergencia que permitieron morigerar los efectos de la crisis económica en los segmentos más desfavorecidos de la población, como también por el eventual aumento en la inactividad de algunas categorías (mujeres y jóvenes). Por último, la reactivación económica de estos últimos años debiera influir favorablemente en el aumento de los ocupados, pese a que se ha detectado una menor elasticidad empleo-crecimiento PIB.

De todos modos, las cifras de desempleo no son muy alentadoras especialmente en materia de disminución de la pobreza. En ese sentido, la política económica de los próximos años debe tener muy presente el fortalecimiento de políticas activas y pasivas para mejorar las condiciones de inserción en el mercado laboral de los segmentos indigente y pobre no indigente. Es fundamental que se generen empleos productivos para ese segmento de la población, de tal manera que se aumente el número de ocupados por hogar. Eso supone que, paralelamente a la creación de puestos de trabajo para los desempleados y cesantes, se fomente la inserción laboral de las categorías inactivas del hogar que estén en condiciones de efectuar trabajos productivos. En efecto, estas medidas exigen una intensa agenda de trabajo del gobierno con el gran empresariado, las PYMEs y las MIPES.

Al plantear, por ejemplo, la meta de disminuir en un 50% la incidencia de la desocupación en el I quintil, los desempleados deberían disminuir al 14,9% con el consecuente influjo de

ingresos hacia los segmentos pobre e indigente que actualmente componen dicho quintil, lo que favorecerá la disminución también de dichos fenómenos. Esto es equivalente a la creación hoy día de 144.670 nuevas ocupaciones y puestos de trabajo permanentes, lo que proyectado en base al crecimiento vegetativo de la población, - al 2015 – significará ampliar y asegurar una oferta ocupacional con 160.150 nuevos puestos de trabajo (por lo menos) sumandos a las 760.000 ocupaciones existentes al año 2001- sólo para este grupo específico.

Asimismo, plantearse generar empleos para densificar ocupacionalmente los hogares del 21% más pobre de la población, supone abordar la política de empleo considerando las características de los pobres e indigentes. Por ello resulta fundamental: elevar la ocupación de los jefes y jefas de hogar, disminuir la inactividad de las cónyuges fundamentalmente, y reducir los elevados niveles de desempleo juvenil. A continuación se profundiza en estas condiciones básicas para el logro de la meta de densificación ocupacional de los hogares:

Disminuir en un 50% la desocupación de los jefes de hogares pobres. En 1998, los jefes de hogar representaban el 35,6% de la población en edad de trabajar, de los cuales sólo un 4,5% se encontraba desocupado. No obstante, los más afectados por esta situación fueron los jefes de hogares indigentes que presentaban un nivel de desocupación diecisiete veces superior a aquel observado en los jefes de hogares no pobres.

Tabla Nº 22

Jefes de Hogar por Situación de Pobreza según condición de actividad
 1998

Condición	Indigentes		Pobres no Ind.		Total pobres		No pobres		Total	
	Nº	%	N	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Ocupado	69.088	39,73	344.063	69,91	413.151	62,03	2.296.325	74,64	2.709.476	72,39
Desocupad	60.707	34,91	43.644	8,87	104.351	15,67	64.298	2,09	168.649	4,51
Inactivo	44.107	25,36	104.425	21,22	148.532	22,30	716.026	23,27	864.558	23,10
Total	173.902	100,00	492.132	100,00	666.034	100,00	3.076.649	100,00	3.742.683	100,0

Fuente: Mideplan, Datos CASEN año 1998.

En la tabla anterior se puede apreciar que los jefes de hogares pobres presentan niveles de ocupación menores que los hogares no pobres, con una diferencia de más de 10 puntos porcentuales. Asimismo, dentro de esa categoría quienes están menos ocupados son efectivamente los jefes de hogares indigentes (39,7%). De manera similar, la desocupación exhibe grandes diferencias entre hogares pobres y no pobres, afectando en los primeros a un 15,7% de los jefes de hogar, mientras que en los segundos sólo alcanza a un 2,09% (7,5 veces menos). Cabe destacar que la participación de las mujeres con jefatura en la fuerza de trabajo es baja en todas las categorías socioeconómicas. Lo que más destaca es el elevado nivel de inactividad de las mujeres jefas de hogar. Pobres y no pobres muestran incidencias de inactividad sobre el 50%, ascendiendo en el caso de los indigentes a 55%.

La desocupación e inactividad de los jefes de hogar resulta una realidad especialmente compleja si se coteja con las tasas de dependencia de los hogares:

Tabla Nº 23

Tasa de Dependencia de los Hogares por Línea de Pobreza 2000

Situación de Pobreza	Indigentes	Pobre no Indigente	Total pobre	No Pobre	Total
Tasa	6,3	4,2	4,6	2,5	2,7

Fuente: Mideplan Datos CASEN año 1998

En efecto, la dependencia sobre los ingresos aportados por los ocupados del hogar es extremadamente alta en los hogares indigentes, siendo dos veces mayor que la tasa de dependencia de los no pobres. Esto refuerza la idea de promover no sólo la disminución de la desocupación de los jefes de hogar, sino también orientar políticas hacia otros individuos del hogar.

Disminuir la desocupación y la inactividad de los y las cónyuges de jefes, especialmente mujeres, de hogares indigentes y pobres no indigentes en un 30%.

En 1998, los cónyuges del jefe de hogar llegaban a 2,7 millones de personas, representando un 25,6% de la población en edad de trabajar. Cabe destacar que entre los cónyuges se acentúan las diferencias detectadas en los jefes de hogar respecto de la tasa de participación en la fuerza de trabajo según situación de pobreza. En este grupo, la tasa

de participación llegaba a 36,2%, en promedio, elevándose a 40,4% para los no pobres y reduciéndose a cerca de la mitad de ese valor para los pobres (17,7%, indigentes y 18,4%, pobres no indigentes).

Tabla N° 24

Cónyuges del jefe de hogar por situación de pobreza, sexo y condición de actividad 1998

	Indigente		Pobre no indigente		Total pobres		No pobres		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Mujer										
Ocupado	8.193	6,72	45.818	12,36	54.011	10,96	769.608	36,46	823.619	31,63
Desocupado	10.324	8,47	14.931	4,03	25.255	5,13	51.252	2,43	76.507	2,94
Inactivo	103.397	84,81	310.016	83,62	413.413	83,91	1.290.234	61,12	1.703.647	65,43
Total	121.914	100,00	370.765	100,00	492.679	100,00	2.111.094	100,00	2.603.733	100,00
Hombre										
Ocupado	772	16,39	9.009	74,75	9.781	58,35	56.540	82,26	66.321	77,57
Desocupado	3.142	66,69	823	6,83	3.965	23,65	2.610	3,80	6.575	7,69
Inactivo	797	16,92	2.220	18,42	3.017	18,00	9.583	13,94	12.600	14,74
Total	4.711	100,00	12.052	100,00	16.763	100,00	68.733	100,00	85.496	100,00

Fuente: Mideplan Datos Casen año 1998

Como se aprecia en el cuadro anterior, en términos promedio las mujeres cónyuges del jefe de hogar presentan un elevado nivel de desempleo (31,4%) que supera en cerca de cinco veces el nivel observado en la población no pobre, aumentando a 10 veces en el caso de los indigentes.

Disminuir la desocupación de los jóvenes pertenecientes a hogares en situación de pobreza en un 30%. Otra categoría que se encuentra en una situación compleja desde el punto de vista del empleo y el trabajo son los jóvenes, en especial aquellos más pobres del país. Efectivamente, éstos han visto vulnerado su derecho al trabajo más que ningún otro segmento de la población.

Tabla N° 25

Desocupación por Quintil de Ingreso Autónomo, según Tramos de Edad 1998

Tramos	I	II	III	IV	V	Total
15 a 29 años	36,1	18,9	13,8	10,1	6,6	17,1

30 a 44 años	20,7	8,8	5,5	3,7	2,0	8,1
45 a 64 años	22,7	10,0	6,0	3,5	1,6	7,3

Fuente: Mideplan Datos CASEN año 1998

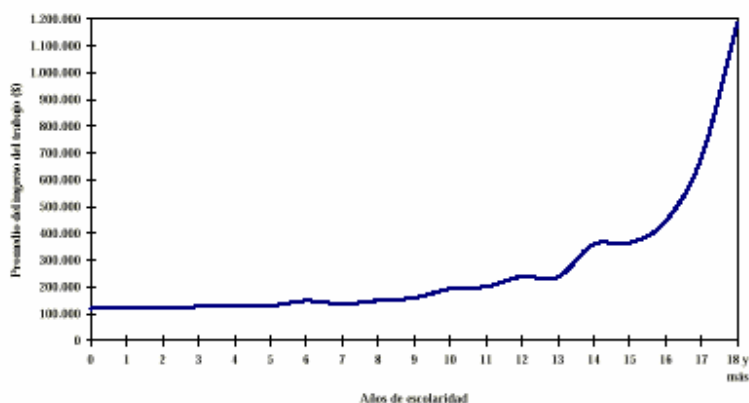
Como se aprecia en la tabla anterior, el grupo etáreo más afectado por la desocupación corresponde a aquellos situados entre los 15 y 29 años del primer quintil. Éstos se distancian no sólo de las demás categorías etáreas de su propio quintil. También sus homólogos de otros quintiles exhiben tasas mucho menores. Incluso la diferencia con el segundo quintil es bastante grande (18 puntos porcentuales, es decir, el doble).

Por lo tanto, resulta fundamental desarrollar estrategias de empleabilidad y trabajo hacia este sector. Esto pudiera constituirse en un ingreso adicional del hogar que les permitiese complementar los ingresos del jefe y del cónyuge.

Paralelamente, estos planes deben considerar la enorme precariedad de muchos de los empleos disponibles para jóvenes, evitando que se vulneren los derechos más básicos de dignidad y protección. De hecho un 68% de los jóvenes de 15 a 19 años, que ingresan al mercado y presentan la mayor tasa de cesantía, no ha terminado la educación media. Por lo tanto, su inserción laboral se vuelve muy precaria.

Esta meta debe vincularse fuertemente con el logro de 12 años de escolaridad y planes de capacitación. En efecto, es tremendamente necesario que los jóvenes terminen sus estudios secundarios antes de ingresar a la fuerza laboral, de lo contrario optarán a empleos muy precarios que perpetuarán su situación de pobreza.

Promedio del ingreso mensual del trabajo según años de escolaridad 1998*
 (En pesos de noviembre de 1998)



* Cifras preliminares
 Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1998

Como se observa en la gráfica anterior, se registran diferencias importantes en el ingreso de los ocupados que tienen menos de ocho años de escolaridad. A partir de este valor y hasta los 13 años de estudio el ingreso aumenta a medida que crece el nivel de escolaridad, incrementándose notoriamente a partir de los 14 años de estudio, lo cual confirma la importancia de promover el egreso de la enseñanza media.

Indicadores principales de Seguimiento

- Tasa de desocupación por quintiles/ deciles/ situación de pobreza, por región y zona.
- Tasa de dependencia del hogar por situación de pobreza, por región, zona y sexo del jefe de hogar.

Indicadores de Seguimiento Complementarios

- Tasa de desocupación e inactividad de jefes de hogar, por sexo, zona, región y situación de pobreza
- Razones de inactividad del jefe de hogar según situación de pobreza
- Tasa de desempleo e inactividad del cónyuge según sexo, zona, región y situación de pobreza.
- Razones de inactividad del cónyuge según situación de pobreza.
- Tasa de desocupación según tramos de edad, sexo, zona y región por quintil de ingresos/situación de pobreza.

Posibilidades

Las políticas activas del mercado de trabajo están siendo nuevamente utilizadas por los países de la región, ante el aumento del desempleo provocado por la crisis asiática y las políticas de ajuste. Tradicionalmente, estos instrumentos persiguen entregar el mayor número posible de ocupaciones en cortos períodos de tiempo: programas de empleo, de incentivo para nuevas contrataciones, de capacitación y oficinas de empleo.

Todos los programas tienen diferente potencial según los objetivos que se le asignen y los recursos disponibles. Los programas de empleo directo se caracterizan por su baja productividad, pero pueden ser masivos, de rápida puesta en marcha y bajo costo. Los incentivos a la contratación, generalmente subsidios, implican un menor costo fiscal, pero

tienen un bajo impacto en la creación neta de empleos. La capacitación a desempleados, es en cambio de alto costo, permite focalizar el gasto en ciertos sectores, y tiene impacto sobre la productividad. Las oficinas de empleo, por su parte, coordinan la gestión de políticas de mercado de trabajo. Antes de su aplicación, es necesario estudiar el efecto que tendrá cada uno de estos programas, pues su utilidad es diferente según la coyuntura laboral y el ciclo económico.

Tabla N°26

Programas de Empleo con apoyo Fiscal		
Julio 2001		
Programas	N° de empleos	%
Empleos del Sector Privados	75.831	58,0
Inversión contratistas privados	40.662	31,1
Empresas privadas	35.169	26,9
Empleos Sector Público	42.280	32,3
Servicios Públicos	20.786	15,9
Municipios	21.494	16,5
Otros	12.741	9,7
Corporaciones sin fines de lucro	12.741	9,7
Total	130.852	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda Chile

Incrementar la densidad ocupacional de los hogares más pobres y disminuir sus elevadas tasas de dependencia exige hacer uso de una diversidad de instrumentos. Destacan entre éstos las políticas mitigadoras del desempleo, planes y programas de apoyo a las MIPES y PYMES, estrategias de fortalecimiento del capital humano, especialmente en lo relativo a capacitación y nivelación de estudios. Por último, todo esto debe tener como telón de fondo un tipo de crecimiento económico que promueva la generación de empleos más estables, de mejor calidad y en cantidad suficiente.

En los últimos años el país ha realizado esfuerzos adicionales en esta línea desarrollando planes de empleo transitorio (políticas activas), cuyo propósito es elevar la empleabilidad y fomentar la inserción laboral de los trabajadores y trabajadoras cesantes. Por ejemplo, durante el 2001 generó más de 230.000 nuevos puestos de trabajo transitorio, los cuales se han abierto en todas las regiones del país, priorizando las comunas con mayor nivel de desocupación y pobreza. Este Programa Pro-empleo contempla tres componentes: (i)

bonificación para aprendizaje, (ii) inversión en la comunidad y (iii) empleo y microemprendimiento orientado fundamentalmente a los jefes y jefas de hogar cesantes, mediante instrumentos de reinserción laboral o fomento productivo. Así, los beneficiarios tendrán más oportunidades de obtener empleos de mayor calidad y remuneración, ya sea como trabajadores dependientes o independientes.

Estos programas deben vincularse progresivamente con las estrategias de fomento a las pequeñas y medianas empresas del país, de modo tal que los planes de empleo sean concebidos como un proceso de reinserción laboral efectiva, orientados al desarrollo empresarial local, y con mayor sustentabilidad en el tiempo.

Por ello y de forma paralela, resulta clave que se amplíen y faciliten los mecanismos crediticios y exenciones tributarias para pequeñas y medianas empresas que son las que ofrecen –de manera agregada- mayores fuentes laborales en el país, al concentrar cerca del 80% de los puestos de trabajo. Por eso es fundamental que esta iniciativa cuente con el apoyo del sector privado.

Paralelamente, es necesario también que el Estado se comprometa a integrar la variable empleo productivo y generación de ingresos autónomos en sus diversos programas de intervención en pobreza e indigencia, como es el caso del Chile Solidario. Pero también implica actuar sobre el capital humano de los hogares en situación de pobreza e indigencia, de manera tal que mejoren su inserción en el mercado del trabajo. Según CASEN, en la actualidad existe un 49.4% de jefaturas indigentes que presenta menos de 8 años de estudio.

Cabe destacar dentro de las recientes políticas pasivas, la puesta en marcha del seguro de cesantía, que constituye un mecanismo de protección ante el despido y la inestabilidad de los puestos de trabajo. Se debe tomar en cuenta que este tipo de ingresos son de gran ayuda en contextos de desempleo pues permiten costear los gastos más básicos mientras se buscan nuevas ocupaciones.

Meta Adicional N°3: Disminuir la precariedad del empleo que afecta a las personas en situación de pobreza.

Discusión

Además de la desocupación, otro problema asociado a la pobreza y la indigencia guarda relación con la calidad de los empleos y trabajos que desempeñan. Muchos de ellos efectivamente son de carácter informal y requieren poco entrenamiento. Como la tabla siguiente lo demuestra, los pobres se concentran en trabajos de baja calificación (42,6%), agricultura (18,7%), operarios de maquinaria (10,7) y en servicios generalmente como vendedores (12,3%).

Tabla N° 27

Ocupados por Situación de Pobreza según grupo ocupacional
 1998

Grupo Ocupacional	Indigentes	Pobres no Ind.	Total Pobres	No pobres	Total
FFAA	0,2	0,2	0,2	0,6	0,5
Directivos	1,6	0,6	0,7	6,7	6,0
Profesionales	0,1	0,5	0,5	9,8	8,7
Técnicos	0,9	1,4	1,3	8,7	7,8
Empleados	1,4	3,3	3,0	10,7	9,8
Servicios y Vend.	8,9	12,9	12,3	14,1	13,9
Agricultores	17,9	8,1	9,6	5,3	5,8
Operarios	18,7	18,8	18,7	14,4	14,9
Operarios Máq.	5,9	11,6	10,7	9,6	9,8
Trabajador no Calificado	44,3	42,2	42,6	19,6	22,4
Total	44,3	42,2	42,6	19,6	22,4

Fuente: Mideplan, datos Casen 1998

Por ende, los pobres no sólo se enfrentan al problema de la cesantía, sino también condiciones de trabajo precarias que impactan muy fuertemente en su nivel de vida. La elevada vulnerabilidad al despido, los bajos ingresos, las extensas jornadas, la carencia de previsión y seguridad social y los riesgos en salud, en particular, son algunos de los problemas más frecuentes que los afectan.

Los resultados del Índice de Calidad Global del Empleo²⁵, que es un indicador construido sobre la base de la metodología de medición propuesta por Organización Internacional del Trabajo (OIT), sugieren que existe una relación entre territorios con alta incidencia de pobreza y precariedad en las condiciones de empleo.

Tabla N° 28

Indicador Global de Calidad del Empleo	
Ranking Regional	
XII	74,4
II	72,5
RM	65,5
XI	63,4
III	62,0
I	58,8
V	58,2
VIII	57,3
X	56,5
VI	55,0
IV	54,4
IX	53,9
VII	53,3
Promedio	60,5

Fuente: Ministerio del Trabajo. Datos Casen 2000.

Tomando en cuenta los datos expuestos en la tabla anterior, se puede afirmar que la situación de las regiones en cuanto a la calidad del empleo es bastante heterogénea. La región mejor posicionada en el ranking fue la de Magallanes (74,4 puntos), mientras que la VII presentó el puntaje más bajo (53,3 puntos). Cabe destacar que sólo 5 regiones están sobre el promedio nacional (60,5 puntos), mientras ocho de ellas aparecen bajo el nivel promedio de calidad del empleo en el país. Con ello, es posible afirmar que la calidad de los empleos no se encuentra distribuida equitativamente en todo el territorio nacional. Es más, las regiones que exhiben puntajes bajos corresponden (aunque no en ese mismo orden) a las regiones más pobres del país, muchas de las cuales se

²⁵ El Indicador Global de Calidad de Empleo es una aproximación a la metodología de medición propuesta por Organización Internacional del Trabajo (OIT). La base de dicha medición es el porcentaje de ocupados que cumple con las características de cada componente, de acuerdo a los siguientes factores: **Niveles de ingreso:** Corresponde al ingreso individual del trabajo. De acuerdo a la metodología de la OIT, este componente está estratificado según el número de veces que dicho ingreso contiene el salario mínimo líquido (SML), lo cual implica la definición de tres estratos o rangos de ingresos. Estos son menos de 1.5 SML, entre 1.5 y 3 SML, y más de 3 SML. El valor del salario mínimo líquido utilizado para el año 2000 fue de \$80.000 (\$ de noviembre de 2000). **Contrato:** es un indicador de la existencia de contrato de trabajo, ya sea éste a plazo fijo o indefinido. **Cotización en previsión:** indica si los ocupados cotizan en algún régimen previsional.

encuentran fuertemente vinculadas a la actividad agrícola, con un porcentaje importante de población rural. Por su parte, las regiones que concentran los mejores índices de calidad son aquellas que presentan menores niveles de indigencia en sus territorios (a excepción de la tercera que a finales de la década presentó una incidencia de pobreza extrema sobre el promedio nacional).

Esta medición debe ser quintilizada o analizada en base a la situación de pobreza para orientar una política que disminuya las desigualdades presentes en materia de calidad de empleo en el país, de forma tal que se respeten los derechos de las personas y se asegure un mínimo de condiciones laborales tanto para el sector formal como también informal.

Por el momento, Chile está en condiciones de comprometerse de aquí al 2015 a elevar el índice de calidad de empleo, cerrando el 90% de la brecha entre las 8 regiones peor rankeadas respecto del actual promedio nacional.

En esta discusión resulta prioritario reponer la discusión del salario mínimo tomando en cuenta el costo real de las necesidades básicas en un país como el nuestro. Por ello, es clave ajustar progresivamente el salario mínimo líquido al valor de la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas en base al patrón de gasto actual.

Es necesario que el derecho a un ingreso mínimo líquido guarde relación con la canasta básica de bienes y servicios alimentarios y no alimentarios. Asimismo, se debe actualizar el diseño de ésta pues muchos de sus satisfactores han cambiado en los últimos 15 años. En efecto, la canasta que actualmente se utiliza en las mediciones oficiales fue confeccionada en 1988 sobre la base del patrón de consumo diferente al observado en la población en los años 1987 y 1988 cuando se aplicó la V Encuesta de Presupuestos Familiares.

Es de consenso entre investigadores y metodólogos que dichas modificaciones pueden afectar en grados diversos la calidad y capacidad discriminatoria de los instrumentos de medición de pobreza. En efecto, las transformaciones en los patrones de consumo que se

verifican al comparar la IV y V Encuestas de Presupuestos Familiares (1988 y 1997 respectivamente) permiten sostener que han variado sustantivamente los satisfactores de ciertas necesidades. Diversas han sido las causas y determinaciones de dichos cambios, afectando en muchos casos la consistencia entre la noción de bienestar mínimo y lo que la Línea de Pobreza efectivamente representa.

La definición del valor de 2 canastas alimentarias para establecer el punto de corte que estima la pobreza no indigente, no es un valor arbitrario, sino que se basa en un coeficiente que expresa la relación de gasto entre consumo alimentario y no alimentario. En 1988, el tercer quintil de ingresos, definido como el estrato de referencia en la construcción de la Canasta Básica de Alimentos (CAB), presentaba una proporción de gasto destinado a alimentos correspondiente a poco menos de un 50% del total. De allí proviene el coeficiente de 2 canastas alimentarias utilizadas para establecer el punto de corte que evalúa la pobreza. Así el punto de corte para el año 2000 se define en \$ 40.562 para la zona urbana y en \$ 27.349 para las zonas rurales.

Una simple actualización del indicador haría variar el estrato de referencia, seguramente al segundo quintil, que es el primero que cumple hoy con las recomendaciones nutricionales aunque con déficit de nutrientes específicos (fenómeno presente en todos los estratos socioeconómicos). La relación gasto en alimentos y gasto en otros bienes y servicios en este estrato fue de 2.7 veces en 1996/97. Es decir, si tomáramos la misma canasta alimentaria actualmente vigente y aplicamos el factor de Engel, la línea de indigencia no variaría, pero la línea de pobreza ascendería en ese año a \$54.758 por persona en las zonas urbanas, es decir, \$14.197 más de lo que en ese momento se consideró. Así un hogar de 4,8 miembros – promedio del tamaño del hogar en el primer quintil en Santiago- habría necesitado un ingreso de \$262.838 por mes para no ser considerado pobre, o sea, \$68.140 más de lo que lo definió en ese momento. Ello sin considerar el cambio en el patrón alimentario que los hogares han experimentado en estos años.

Al dividir dicho nivel de ingreso por el número de perceptores promedio de los hogares (1.7) obtenemos un salario mínimo del orden de 154.611 pesos. En consecuencia, ese debiera constituir un piso mínimo en nuestro país.

Una forma diferente de analizar el poder adquisitivo de los salarios consiste en comparar su nivel con el de la canasta de necesidades básicas. Este indicador refleja una mejora continua en el poder necesidades básicas.

Indicador principal de Seguimiento:

- Índice de Calidad de Empleo por sexo, edad, región y decil de ingresos autónomos del hogar/situación de pobreza.

Indicador de Seguimiento Complementario:

- Proporción del valor CSNB 1997 correspondiente al Salario Mínimo Líquido * Número de perceptores promedio por hogar.

Ámbito Nutricional

Objetivo Milenio

Mejorar el estado nutricional de los más pobres

Meta Adicional N°4: **Reducir en un 100% los niños de 6 años que presentan desnutrición**

Discusión

Durante diez años la incidencia de la desnutrición se redujo en el primer quintil desde 7,1 a 1,4, es decir, un 80% menos. Esto se encuentra fuertemente asociado al aumento de los ingresos de los hogares y el consecuente mayor poder adquisitivo en condiciones de baja inflación. Asimismo, la disponibilidad de alimentos ha resultado suficiente en función de las recomendaciones nutricionales de FAO-OMS. Por su parte, los planes de alimentación escolar y los complementos entregados en los consultorios de atención primaria de salud aumentaron fuertemente su cobertura durante la década, lo que explica un porcentaje relevante en la reducción de la desnutrición infantil.

Por lo tanto, entre el 2000 y el año 2015 Chile está en condiciones de pasar de una incidencia de 1,4% al 0%, ya que simplemente replicar la tasa de reducción de la década anterior plantea una vara demasiado baja para los próximos años. Especialmente, si se considera que no existen problemas de disponibilidad de los alimentos que forman parte de la canasta básica. Asimismo, el aumento de los recursos necesarios para ampliar la cobertura de los planes de alimentación complementaria y resolver esta brecha representan incrementos más bien discretos.

Indicador principal del Seguimiento

- Porcentaje de niños menores de 6 años de peso inferior al normal según su edad y su talla por quintil de ingreso/situación de pobreza, según región, zona y sexo del jefe de hogar.

Meta Adicional N°5: **Reducir en un 80% los niños menores de 6 años que presentan riesgo a la desnutrición en el primer quintil**

Discusión

Durante diez años la incidencia del riesgo a la desnutrición se redujo en el primer quintil desde 7,4 a 4%, es decir, un 46% menos aproximadamente. Asimismo, existe una buena disponibilidad de alimentos en el país que supera las necesidades energéticas y proteicas de la población (según estimaciones de FAO 2001 a partir de balance importaciones + producción interna – exportaciones). En consecuencia, los problemas de inseguridad alimentaria que experimentan algunas personas y comunidades se vincula a la distribución de los alimentos en el país (asociado a la capacidad adquisitiva de los mismos) y a malos hábitos de consumo alimentario.

Chile está en condiciones de reducir significativamente la incidencia de “riesgo a desnutrirse” de un 4% al 0,8%. Esto supone fortalecer la política orientada a este sector altamente vulnerable al hambre de modo que se genere un colchón de seguridad.

el adulto mayor y las normas de alimentación para el menor de 2 años de edad. Las acciones de promoción de la salud en torno a la alimentación saludable se desarrollan en las escuelas promotoras de la salud, lugares de trabajo saludables, comunas y comunidades saludables. Algunas de las estrategias desarrolladas son: los kioscos saludables; colaciones saludables; inserciones curriculares; talleres de padres en los establecimientos educacionales pre-escolares, básicos y medios; modificación de la dieta de los trabajadores en los lugares de trabajo; y programas de vida activa y alimentación saludable en establecimientos de salud.

Indicador principal de Seguimiento

- Porcentaje de niños menores de 6 años con sobrepeso y obesidad por quintil de ingreso/situación de pobreza, según región, zona y sexo del jefe de hogar.

Posibilidades:

La meta planteada es coherente con los desafíos que se ha impuesto el Consejo Nacional para la Promoción de la Salud, coordinado por el Ministerio de Salud, Vida Chile. Este ha establecido metas de impacto mediante consultas a expertos y reuniones técnicas. En el caso de la obesidad, se utilizó información nacional recogida por instituciones públicas, definiéndose para el quinquenio 2001–2006 las siguientes metas: estabilizar, al 2002, la prevalencia de obesidad en pre-escolares, escolares y embarazadas; disminuir, al 2006, la prevalencia de obesidad en 3 puntos porcentuales en preescolares; disminuir, al 2006, la prevalencia de obesidad en 4 puntos porcentuales en escolares de 1° básico y embarazadas.

Asimismo, es recomendable revisar los aportes calóricos de los planes de alimentación complementaria para aquellos niños que presentan sobrepeso y obesidad. Pero fundamentalmente la reducción de este fenómeno guarda una relación estrecha con la educación alimentaria y física orientada hacia los niños y familias pobres.

Adicionalmente, en 1997 se evidencian déficit significativos de micronutrientes en todos los quintiles. Entre las deficiencias más críticas destacan: calcio, fósforo (en el caso específico del primer quintil), magnesio, fosfatos, zinc, ácido pantotémico, cobre y

vitamina B12. Indudablemente esto no se debe a problemas de disponibilidad de productos alimentarios aportadores de estos compuestos. Más bien se vincula a patrones inadecuados de consumo que al mediano, largo plazo impactarán negativamente en la salud de la población. Por lo tanto, sugerimos que de manera concomitante a la revisión del aporte calórico de los planes de alimentación escolar y de atención primaria en salud, se refuercen los aportes de micronutricionales.

Por último, cabe destacar que la reducción de estos fenómenos guarda una relación estrecha con la educación alimentaria y física orientada hacia los niños y familias especialmente pobres. Chile es un país con amplias ventajas en cuanto a disponibilidad de frutas y verduras. Además sería muy importante considerar campañas para el consumo de lácteos, más aun cuando las empresas lecheras y asociadas se encuentran en una situación bastante desmejorada y requieren de apoyo para surgir.