

FUNDACIÓN PARA  
LA SUPERACIÓN  
DE LA POBREZA

**SEMINARIO**

**EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS  
POLITICAS SOCIALES**

**1998**

Seminario: el Estado y la Sociedad Civil en las Políticas Sociales  
Fundación para la Superación de la Pobreza  
1998

## **CONVOCA**

Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza

## **PATROCINAN**

Ministerio de Hacienda – Ministerio Secretaría General de la Presidencia – Ministerio de Planificación y Cooperación – Ministerio de Justicia – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – CIEPLAN – Fundación Chile 21 – Instituto Libertad – Instituto Libertad y Desarrollo – Corporación Justicia y Democracia – Corporación Tiempo 2000

**SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1998**

## Índice

### **Presentación**

#### **Inauguración**

Reinaldo Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto CEPAL  
Sylvia Broker, Oficial Principal PNUD  
Alberto Etchegaray, Presidente Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza

#### **Primer Panel**

##### **"Estado y Sociedad Civil en las Políticas Sociales"**

Eduardo Dockendorff, Director División Estudios Ministerio Secretaría General de la Presidencia  
Cristián Larroulet, Director Instituto Libertad y Desarrollo  
Rolando Franco, Director Departamento Desarrollo Social CEPAL  
Clarisa Ardí, Coordinadora Área Social Fundación Chile 21  
Norbert Lechner, Consulto PNUD

#### **Segundo Panel**

##### **"Estado y Sector Privado en el Financiamiento de los Programas Sociales"**

Oswaldo Larrañaga, Director Departamento de Economía Universidad de Chile  
Joaquín Vial, Director de Presupuesto  
Juan Francisco Lecaros, Presidente Corporación Simón de Cirene  
Rolando Castañeda, Especialista Principal de Proyectos del BID

#### **Tercer Panel**

##### **"Rol, Financiamiento y Relación con el Estado, del Tercer Sector"**

Antonio Lara, Ministro (s) de Mideplan  
Ema Budinich, Investigadora Instituto Libertad  
Michel Bourguignat, Miembro de la Directiva de ACCION y Presidente del Estudios del Trabajo

#### **Clausura**

Juan Villarzú, Ministro Secretario General de la Presidencia  
Alberto Etchegaray, Presidente Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza

#### **Anexo**

Listado de Participantes

## PRESENTACION

El 28 de Abril recién pasado, el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, con el patrocinio de los Ministerios de Hacienda, Secretaría General de la Presidencia, Planificación y Cooperación y Justicia; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, CIEPLAN, Fundación Chile 21, Instituto Libertad, Instituto Libertad y Desarrollo, Corporación Justicia y Democracia y la Corporación Tiempo 2000, convocó a un Seminario destinado a abordar el Rol del Estado y la Sociedad Civil en las Políticas Sociales.

El Seminario, realizado en la sede de CEPAL, contó con la participación de destacados panelistas que abordaron temas relacionados con la participación del Estado, la sociedad civil y el sector privado en el diseño, ejecución y financiamiento de los Programas Sociales, así como la relación del Estado con el tercer sector, y, con la presencia de más de doscientas personas representantes de instituciones públicas, fundaciones y corporaciones privadas, organismos no gubernamentales, centros de estudios y representantes del ámbito empresarial, religioso y político. La amplitud de la convocatoria, el nivel de los participantes y la calidad de las exposiciones y debate demostraron la validez del tema y confirmaron que efectivamente en los desafíos de superación de la pobreza y en la ejecución de las políticas sociales la participación de la sociedad civil es clave.

El seminario permitió, a partir de la explicitación de las diferencias, valorar los caminos para alcanzar ciertos consensos básicos.

En primer lugar, y más allá de las posiciones personales o ideológicas, hubo consenso en señalar que estamos ante una crisis de las políticas sociales en Chile y que, tal como lo señala el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD<sup>1</sup>, se percibe y siente una contradicción entre el crecimiento objetivo del país y la subjetividad de la gente.

En segundo lugar, hubo consenso en reconocer que para lograr crecimiento con equidad es fundamental tener un Estado fuerte, un Estado de derecho fuerte. También es preciso fortalecer la sociedad civil, aunque sobre este término existan también diferencias y sigan pendientes definiciones, como por ejemplo si el mercado es o no parte de la sociedad civil. En definitiva se afirmó la necesidad de replantear el rol del Estado y de la sociedad civil y fortalecer a ambos, cuestión que no parece contradictoria.

En tercer lugar, de distintas maneras se puso énfasis y se llamó a aumentar y potenciar lo que se ha denominado el "capital social"; al respecto surgieron voces críticas, porque se dijo que, cuando se trata de aumentar el capital social, al parecer existe una muralla; en este marco, el principal depositario de las críticas parece ser Estado que es visualizado como el que coloca las trabas que dificultan un diálogo más fluido entre sociedad civil y Estado precisamente.

El tema más polémico fue sin duda el del financiamiento de los programas sociales. ¿Es equitativo o no el sistema de co-pago?; ¿las objeciones a las donaciones con franquicias tributarias por personas naturales son sólo un problema técnico? Relacionado con esto se abordaron temas que, como lo indicara un participante, parecen tabú, como el aumento de salarios, las tasas de tributación y la revisión

---

<sup>1</sup> PNUD, "Desarrollo Humano en Chile-1998; Las Paradojas de la Modernización".

de la legislación existente en materia de donaciones; sobre ellos se planteó la necesidad de un diálogo profundo y sin prejuicios.

También hubo algunos aportes de los panelistas que generaron sorpresa; como por ejemplo, que el gasto social chileno está en un nivel medio respecto del resto de los países de América Latina, la convicción mayoritaria era, que, igual que en otros ámbitos, nuestro gasto social o nuestra inversión social era de un nivel mayor.

En los debates, se demandó fuertemente una participación mayor de las instituciones no gubernamentales y centros de estudios, en el diseño de las políticas sociales; un mayor diálogo con la sociedad civil; una política de Estado hacia el tercer sector; la generación de espacios para los estudios e investigaciones sociales; y, un mayor estímulo a la descentralización.

Finalmente, se valoró la convocatoria, el diálogo, la importante participación de las autoridades de gobierno, en particular del Ministro Villarzú que tuvo a su cargo el discurso de clausura, y quedó establecido el compromiso de parte del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza y las instituciones patrocinantes de este Seminario, de publicar las exposiciones y debate y continuar abriendo espacios al encuentro y la elaboración sobre los temas y desafíos sociales.

Lo que presentamos a continuación es una versión, editada por sus propios autores, de las exposiciones del Seminario que reflejan con claridad la profundidad y el alto nivel del debate y que esperamos constituya una contribución al tratamiento del tema de las políticas sociales y muy especialmente a la valoración del papel de la sociedad civil.

Santiago, Julio de 1998

## **INAUGURACION**

### **INTERVENCIONES**

REINALDO BAJRAJ  
SYLVIA BRODER  
ALBERTO ETCHEGARAY

### **MODERADOR**

HUMBERTO VERGARA

## **REINALDO BAJRAJ<sup>2</sup>**

Buenos días a todos, quisiera darles la bienvenida en nombre de José Antonio Ocampo el Secretario Ejecutivo de CEPAL que no ha podido estar presente en la reunión por encontrarse fuera del país, pero me ha pedido especialmente que les haga llegar sus saludos y sus mejores augurios.

Quisiera agradecer la oportunidad que nos brindan para que CEPAL se asocie a este seminario a través de la intervención de especialistas nuestros en paneles y debates y también a través del hecho honroso que ustedes hayan elegido esta casa como lugar de la celebración del seminario.

Como es sabido, CEPAL tiene una larga tradición en el análisis y propuestas de políticas sociales en América Latina y el Caribe, y en particular en lo que se refiere a la pobreza. En esa tradición hay también un fuerte vínculo, tanto en lo conceptual como en lo propositivo entre las políticas económicas de desarrollo y las políticas sociales, y hay también en esa tradición un reconocimiento explícito de la legitimidad y la conveniencia de que el diálogo sobre estos temas incluya a todos los actores sociales; al gobierno, al sector productivo privado, a la sociedad civil en general, a la academia. De uno u otro modo, todos ellos están presentes en el diálogo de hoy, y a ello nos sumamos gustosos. Los organismos internacionales estamos para colaborar.

Permítanme, aludir en pocos trazos a algunas ideas que quizás son parte del marco conceptual en el que nos vamos a mover en el seminario.

### **EL NUEVO CONTEXTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Por empezar, recordemos que la globalización ha ampliado las oportunidades de progreso, pero ha acentuado las exigencias de calificación y de competitividad. América Latina y el Caribe están enfrentando estas exigencias acentuadas, apoyándose en sus recientes logros en materia de estabilidad económica y de estabilidad política, pero también lo están enfrentando portadores de una realidad secular de pobreza, de exclusión social, que se refleja en el hecho de que en términos de grandes regiones, esta es la región del mundo que presenta mayor nivel de desigualdad. Cerca de 210 millones de latinoamericanos, algo así como el 39% de la población total, no pueden cubrir sus necesidades fundamentales y de ellos, cerca de 98 millones viven en la indigencia.

### **EL DESAFIO DE EQUIDAD**

La reciente recuperación del crecimiento económico y del gasto social, ha permitido un modesto avance en la reducción de estas manifestaciones de pobreza, sin embargo persisten - incluso en países con altas tasas de crecimiento- niveles elevados de desigualdad y en algunos países estos niveles han tendido a acentuarse.

---

<sup>2</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

El desafío de equidad, resume retos viejos y retos nuevos; viejos por esta herencia a la que hacemos referencia y nuevos por este fenómeno de globalización en que estamos inmersos. Esos retos están muchas veces ocultos detrás de los promedios.

La región no solamente muestra grandes diferencias entre naciones, sino marcada heterogeneidad dentro de cada país. Lo que va de la década registra un crecimiento de la actividad económica modesto, alrededor del 3,5% anual, que no permite reducir la desocupación ni mejorar la calidad del empleo. El 84% de los nuevos empleos ha sido generado en el sector informal que como sabemos se caracteriza por tener bajos niveles de productividad y por tanto bajos niveles de ingresos. La distancia entre profesionales y técnicos y de trabajadores de menor calificación ha aumentado en cerca del 50% en la región.

Dicho de otro modo. En cada país hay sectores que aprovechan y están en condiciones de aprovechar las oportunidades de la globalización, pero también hay otros sectores que no logran integrarse al proceso y que por lo tanto quedan retrasados en términos relativos y a veces hasta absolutos.

Estos sectores no van a conseguir integrarse al proceso de aumento de la productividad sin políticas explícitas que refuercen la complementariedad entre transformación productiva y equidad; entre competitividad y cohesión social. Ese es el centro de nuestra reflexión actual.

Habría que recordar también que, en un contexto de recuperación y profundización de la democracia, el desafío de la equidad no se limita a reducir la pobreza, también debe abarcar la igualdad de oportunidades y la distribución del ingreso en general. La pobreza en definitiva, no es más que una manifestación acentuada de la desigualdad y sólo políticas que ataquen la pobreza en sus causas condicionantes, es decir, políticas que ataquen el tema de la desigualdad, van a presentar soluciones sólidas y duraderas.

Hay que recordar también la urgencia del tema, puesto que la exclusión social también afecta el crecimiento mismo y la estabilidad.

## REDUCIR LA BRECHA DE LA EQUIDAD

Reducir la brecha de la equidad, exige en primer lugar, acelerar el crecimiento incrementando la inversión en un marco de apertura y estabilidad macroeconómica.

En segundo término, requiere reforzar el vínculo entre crecimiento y generación de empleo, facilitando el acceso al capital, a la tierra, a la tecnología y a los conocimientos empresariales, a todo el espectro de la producción; a firmas pequeñas y medianas, a microempresas que son como sabemos, responsables del grueso del empleo en la región.

En tercer lugar, requiere aumentar el gasto social en cantidad y calidad, es decir, poniendo empeño en la mejora de su eficacia y haciendo reformas que ligen recursos con desempeño y calidad de servicios y reformas que tengan en cuenta la realidad de la pobreza dura. Será importante tener políticas que refuercen el vínculo de las políticas sociales con el fomento productivo y abran también el espacio necesario a la oferta por otros actores privados y comunitarios de servicios sociales con adecuados sistemas de regulación de información, de protección al usuario y resguardo de la calidad de las prestaciones.



Equidad, por último, es también adecuar las políticas institucionales para erradicar las manifestaciones de iniquidad no solamente en términos de estratos sociales, sino también en términos de género y de aquellas que en muchos de nuestros países afectan a grupos étnicos determinados y a otros sectores vulnerables.

Es en este marco que CEPAL recoge con especial beneplácito la discusión que aquí va a tener lugar y se pone a disposición de ustedes para facilitar, en la medida en que esté a nuestro alcance, el éxito de las deliberaciones. Les auguramos un debate constructivo y fructífero y queremos finalmente insistir en que si hay algo que crean que CEPAL puede hacer para ayudar, no tienen más que mencionarlo.

Muchas gracias.

### **SYLVIA BRODER<sup>3</sup>**

Tal como se explicara anteriormente, lamentablemente por motivos de salud el Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo no ha podido asistir, pero me ha encargado saludarlos y desearles el mayor de los éxitos en este evento tan importante. Quisiera permitirme leer las palabras que él había preparado con esta ocasión.

Para el PNUD es un honor poder patrocinar, junto a otras instituciones nacionales, este Seminario organizado por el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza.

El tema que nos convoca es el **Estado y la Sociedad Civil en las Políticas Sociales**. Para el PNUD, la participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo es un tema de larga data, y al cual le ha manifestado todo su apoyo.

Para este momento histórico es necesario una redefinición de los roles del **Estado, del mercado y de la sociedad civil**. Hoy en el mundo continúa el debate sobre estos roles, y seguirá vigente por un buen tiempo. Sin entrar en lo profundo de ese debate, me permito, sí, hacer unos pocos comentarios.

#### ROL DEL ESTADO

**El primero es sobre el Estado.** Mucho se ha dicho, pero no todo lo dicho se ha puesto en práctica, sobre la necesidad de que las políticas sociales, por lo menos las más importantes, no sean políticas de gobierno, sino políticas de Estado. Creo que todavía falta un diálogo más profundo entre los tres actores señalados, para que existan grandes consensos nacionales en torno a lo social.

Hemos oído hablar muchas veces de la necesidad de **integrar las políticas sociales con las políticas económicas**. Ambas políticas tienen su área específica, pero también sabemos la necesidad de que se reconozcan áreas comunes. Todavía falta mucho para que, desde el Estado, se traten estos temas en conjunto, porque el desarrollo debe ser una unidad conceptual y práctica.

No se puede seguir considerando lo **social como objeto de políticas sectoriales**, o de carácter asistencial, manteniendo un patrón contradictorio de crecimiento sin una igualdad de oportunidades.

**El diálogo Estado - Sociedad Civil** será más profundo si el Estado funciona de un modo **descentralizado**. La descentralización se transforma pues en un aliado estratégico de la sociedad civil, ya que posibilita el control ciudadano de la acción del Estado y la participación de la gente en su propio desarrollo.

#### ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL

También me permito **unos comentarios en cuanto a la sociedad civil**, y en especial a la noción de **"sector no lucrativo"**, según lo define el documento que acompaña a la invitación que nos hiciera el Consejo. Esta noción expresa que en este país, al igual que en otros, existe una gran corriente de solidaridad y

---

<sup>3</sup> Oficial Principal de Programa, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

generosidad que no se puede ignorar. Grandes movilizaciones nacionales, regionales o sectoriales, surgen impulsadas por el valor de la solidaridad, por el sentido de pertenencia de una comunidad, por sentimientos como la gratuidad que expresa lo mejor del alma humana.

Subrayo la importancia de que en este Seminario se reconozca que la solidaridad es un **estado superior de la relación humana** y de **la construcción de la sociedad** y que debe tener especialmente hoy, un lugar de relevancia en el ámbito social.

El contenido que inspira este Seminario se vincula también con una noción fundamental que el PNUD ha venido proponiendo a la reflexión de los gobiernos y de la sociedad civil, como es el **concepto del desarrollo humano**. En esta perspectiva, el ser humano es el **sujeto del desarrollo**, el que le da sentido y rumbo al progreso y, por lo tanto, **debe ser el beneficiario de este proceso**. Creemos que al poner de relieve la noción de desarrollo humano, estamos proponiendo un **horizonte normativo** al mismo tiempo que es un concepto que puede servir para desarrollar diferentes miradas o perspectivas analíticas del desarrollo político, cultural, social y económico.

#### CAPITAL SOCIAL

Ser sujeto individual y colectivo del desarrollo, es un elemento que nos ordena fines y medios y que revela la importancia de la acción compartida, la importancia de los valores sociales, de las normas que regulan la convivencia, la trascendencia de la acción colectiva, en fin, de lo que llamamos **el capital social de un país**.

Este **capital social** debe ser potenciado para que pueda canalizar el aporte de cada persona, junto al aporte de los distintos grupos y comunidades, al esfuerzo común de construir un país justo, solidario y democrático. Este capital social tiene en las organizaciones llamadas **del sector no lucrativo**, una de sus más importantes expresiones.

Junto con los conceptos clásicos de capital natural, capital físico, capital financiero y capital humano, adelantamos este concepto de capital social que es el entretejido de las relaciones sociales, pactadas entre los actores, que le permitirá a una sociedad avanzar dentro de un modelo participativo.

#### SOCIEDAD CIVIL Y FINANCIAMIENTO

Un aspecto sobre el cual debemos reflexionar en común, es el de los recursos para promover las instituciones de la sociedad civil. Dado que la cooperación internacional es cada vez más escasa para países del nivel de desarrollo alcanzado por Chile, el esfuerzo interno debe convertirse en la base de sustentación para este movimiento de solidaridad que se expresa en tan variado y plural conjunto de organizaciones.

Para las Naciones Unidas es una satisfacción el que el Gobierno nos haya llamado a colaborar con el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, con el cual tenemos uno de los más importantes proyectos de cooperación. Con el Consejo y el Gobierno, hemos compartido la necesidad de establecer diversas redes de instituciones del tercer sector que trabajan en el ámbito de la niñez, de la promoción de la mujer, en la diversidad de los espacios rurales de Chile y con los discapacitados.

Porque nos sentimos parte de este esfuerzo nacional hemos dado con entusiasmo el patrocinio a este Seminario, que esperamos proponga innovaciones de carácter legal, tributario e institucional, para impulsar toda la potencialidad y la vocación de servicio de muchas instituciones chilenas deseosas de construir una sociedad más igualitaria y más justa.

Para el PNUD este Seminario es una expresión más del camino a seguir, para conseguir un desarrollo más humano para Chile, en el cual ningún chileno se sienta excluido.

Muchas gracias.

## **ALBERTO ETCHEGARAY<sup>4</sup>**

Muy buenos días. Quisiera agradecer a todos ustedes su presencia esta mañana, a la vez que desear una pronta recuperación de la delicada situación de salud que vive don Carlos del Castillo.

Al mirar a la gente presente, no deja de impactarme la presencia en esta sala de muchas personas que han comprometido parte importante de sus vidas, su energía, su decisión y su compromiso en el tema social; veo en esta presencia el firme propósito de avanzar en estos temas. Creo que hay demasiado escrito, hay demasiadas reuniones, seminarios y congresos que han estado tocando lo que en esta mañana o en este día vamos a tratar; probablemente en los papeles hay muchas cosas interesantes, inteligentes, y bien escritas, pero lamentablemente, en su gran mayoría quedan allí porque falta la voluntad para que esto se haga, se realice.

Agradezco esta mañana la presencia de Claudio Huepe, Subsecretario general de Gobierno. El representa al gobierno de Chile, criticado, a veces no comprendido, pero que en el tema social ha hecho genuinamente un esfuerzo por tratar de modernizar su accionar. Agradezco también la presencia de los representantes de organismos internacionales. Vengo llegando de participar en una reunión en Washington<sup>5</sup>, para tratar el tema de la exclusión, la iniquidad, los riesgos que hoy día conlleva no visualizar con la prontitud requerida los desafíos que la modernidad nos entraña, la paradoja de que mientras se está produciendo el máximo de posibilidades, el máximo de oportunidades para nuestros países, éstas no sean suficientemente aprovechadas por quienes más lo merecen.

Por eso quisiera darle un sentido distinto a la reflexión de este día. Es demasiado nutrida y de buena calidad la presencia en este seminario para que no avancemos, sobre todo, porque creo que muchos están esperando que logremos sumar a los éxitos en nuestra transición política, a los éxitos en nuestro desarrollo económico, los verdaderos éxitos que son aquellos que les permiten a las personas vivir mejor; los éxitos sociales en los cuales Chile es bastante discreto y no tenemos mucho de que enorgullecernos en gran medida.

Creemos muy sinceramente que este Seminario es una gran oportunidad de reflexión, debate y encuentro entre personas representativas de diferentes ámbitos y sectores del país en pro de un gran desafío: la superación de la pobreza, la integración y la equidad social.

Este Seminario quiere expresar la voluntad de todos por encontrar un camino hacia el cual transitar como país; que haga de nuestro desarrollo un beneficio compartido; que convierta los éxitos económicos y logros político- institucionales alcanzados en oportunidades para todos los chilenos.

El Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza y las instituciones patrocinantes de este Seminario estamos convencidos que en Chile es posible abrir

---

<sup>4</sup> Presidente Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza

<sup>5</sup> En la cual estaban presentes Michel Camdessus, Director del Fondo Monetario Internacional; James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial; Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo; Obispos representantes del Vaticano, el presidente del CELAM y los Presidentes de la Conferencia Episcopal norteamericana y alemana,

un debate franco y riguroso que permita sentar las bases de un acuerdo social destinado a profundizar el desarrollo social redefiniendo los roles del Estado y la ciudadanía.

El Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza organizó, durante 1997, dos Talleres destinados a abordar el tema "Institucionalidad, Financiamiento y relación con el Estado del Sector No Lucrativo"; en el primer Taller participaron representantes de Fundaciones, Corporaciones y ONG's; en el segundo, representantes de Centros de Estudio y el Gobierno. En ambos, quedó de manifiesto el interés por abordar el tema y la conciencia que es necesario abrir un debate más amplio respecto del rol y aporte de la sociedad civil en la superación de la pobreza y de impulsar los acuerdos políticos, las modificaciones legales e institucionales necesarias para fortalecerla.

Dichas experiencias y los temas planteados en ellas, llevaron al CNSP a plantearse el desafío de convocar, en Abril de 1998, a un Seminario destinado a abordar el gran tema "Estado y Sociedad Civil en las Políticas Sociales" con la finalidad específica de buscar generar las bases de un acuerdo o consenso nacional entre distintos actores que permita iniciar una nueva relación Estado - Sociedad Civil en la perspectiva de superar la pobreza y garantizar la equidad<sup>6</sup>.

Lo que queremos poner en el debate hoy son las ideas principales sobre las cuales visualizamos la necesidad de generar acuerdos que viabilicen una nueva etapa de la relación Estado-ciudadanía en la perspectiva de fortalecer la democracia y el desarrollo social.

#### EL ESTADO Y EL DESARROLLO SOCIAL

El Estado tiene un papel importante en la política social en tanto responsable de asegurar la satisfacción de niveles mínimos de necesidades básicas y el respeto de los derechos y de los deberes económicos, políticos y sociales de los ciudadanos.

El Estado, y en esto existe consenso entre las diversas corrientes políticas e ideológicas, tiene como responsabilidad esencial proveer políticas sociales orientadas hacia objetivos de equidad, superación de la pobreza, igualdad de oportunidades.

Sin perjuicio de lo anterior, los agentes privados pueden contribuir; aún más, es conveniente, oportuno y deseable que participen en el desarrollo de las políticas sociales.

#### EL APOORTE PRIVADO AL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Ahora bien, la responsabilidad pública para la provisión de programas sociales tiene como condición necesaria su financiamiento. Menos claro es el rol que el Estado

---

<sup>6</sup> Con este desafío en mente, se convocó en el mes de Enero de 1998, a un Taller de tres sesiones, con participación de representantes de Centros de Estudio y del Gobierno, para trabajar esta propuesta de Seminario y avanzar en el tratamiento de dos temas: El aporte privado al financiamiento de los programas sociales (Donaciones a instituciones sin fines de lucro y Copagos); y, Una nueva relación Estado - Sociedad Civil en el marco democrático. No se abordó en esta instancia el tema específico de la Relación Estado - Tercer Sector por considerar que el trabajo expuesto por MIDEPLAN en su documento "Bases de una política de Estado para el Tercer Sector y Organizaciones Privadas Sin Fines de Lucro y con fines públicos", contenía los elementos suficientes para debatir el tema en este Seminario.

debe cumplir como productor de servicios sociales; y en la actualidad son cada vez más comunes las formas que incorporan agentes privados, con y sin fines de lucro, en la producción de estos servicios.

Al respecto, es importante señalar que en materia de políticas y programas sociales, la producción de éstos y el financiamiento son dos dimensiones diferentes, no siempre coincidentes. En Chile tradicionalmente la producción de los programas sociales fue pública, de responsabilidad del Estado; cuestión que hoy día ha ido variando. Se ha consolidado, por una parte, una tendencia a la descentralización del Estado que otorga mayor relevancia a los gobiernos y administraciones regionales y locales. Y por otra, un rol cada vez más importante de los agentes privados, tales como las ONG's, los proveedores privados que son oferentes de educación subvencionada y programas de capacitación; empresas que proveen viviendas sociales.

Se plantea que una mezcla adecuada de financiamiento y regulación pública constituye la base de la intervención gubernamental en el área social. Por su parte, la producción de los servicios deberá ser decidida considerando las fortalezas y debilidades que los distintos oferentes, públicos o privados, presentan para cumplir tal cometido.

En este contexto debe enmarcarse una discusión acerca de la pertinencia de las fuentes privadas de financiamiento de las políticas sociales, explicitando claramente que dichas fuentes privadas pueden complementar el financiamiento público pero no sustituirlo o supeditararlo. Lo anterior basado en el amplio reconocimiento que los objetivos de equidad social no se logran bajo la ausencia de intervención pública; en particular, sin el poder coercitivo del Estado para recolectar tributos y asignar esos recursos entre las diversas funciones públicas.

Corresponde por tanto al Estado el financiamiento base de la política social, incorporando los aportes privados como adiciones que permiten la mejor focalización.

En síntesis, las tareas de promoción del desarrollo social del país, si bien son un deber fundamental del Estado, deben ser asumidas también por los privados. En este sentido, las donaciones a entidades sin fines de lucro y, los copagos, son instrumentos para el aporte privado a los Programas Sociales que deben ser analizados y perfeccionados.

#### UNA NUEVA RELACION ESTADO – SOCIEDAD CIVIL

Los cambios económicos sociales ocurridos en el país, han generado comportamientos que aún no logran ser adecuadamente comprendidos y frente a los cuales no se han logrado precisar las políticas más pertinentes. Los avances económico-sociales que colocan a Chile en una situación de liderazgo en América Latina, han generado una revolución de expectativas que es incompatible con la desigual distribución que adquieren tales indicadores según los niveles de ingresos de los hogares. Los avances estadísticos nacionales no tienen un correlato equivalente en la vida cotidiana de toda la gente.

Sin embargo, la realidad es compleja y requiere respuestas mucho más meditadas de las que se suele tener; el debate no puede agotarse en opciones excluyentes de eficientismo y gestión versus financiamiento público; ni en las descalificaciones de que el Estado es por definición ineficaz o que el mercado pervierte. Áreas como las pensiones y jubilaciones; la salud, educación, capacitación, fomento productivo,

etc., suponen reflexiones propositivas meditadas y pactadas en un gran acuerdo o compromiso nacional.

En segundo lugar, es necesario precisar qué tipo de Estado queremos, qué tamaño y peso, cuáles sus formas de organización, qué institucionalidad central y descentralizada, cuánto y qué delegar a la sociedad, cuáles sus relaciones con usuarios, ejecutores, ciudadanos. Es necesario precisar con mayor rigor lo que nosotros estimamos es una insustituible e indelegable responsabilidad social del Estado: ¿Es proteger frente a la pobreza y/o superarla? ¿Es generar igualdad de oportunidades y/o equidad? ¿Es reducir brechas y/o garantizar derechos básicos?

*Una afirmación importante al respecto es "que el nuestro es un país en el que, junto con el progreso económico y el avance de sus indicadores sociales, las iniquidades acentúan la decepción ciudadana y generan un clima de insatisfacciones y desconfianza que no se condice con las oportunidades que potencialmente brindan los resultados económico-sociales".*

En otro plano, es necesario precisar de qué manera el Estado "empodera" hoy a la sociedad, pero sin someterla. Ello requiere entonces, definir qué tipo de relación hay que construir, pues no va a haber sociedad civil fuerte en este país si el Estado no hace un compromiso.

¿Cómo conseguir, de una parte, un tipo de legislación de asociatividad y cambios en las normativas, regulaciones y procedimientos públicos?; de otra, ¿cómo conseguir que se posibiliten transferencias de recursos, capacidades y competencias, desde el sector gubernamental al no gubernamental, cautelando la equidad y la integración social sin conspirar contra las iniciativas sociales y privadas?; ¿Qué y cómo delegar y transferir, sin perder el Estado su rol de garante del bien común?; ¿Supone acaso esto, instituciones públicas nuevas del tipo de las Superintendencias, que sustituyan crecientemente la ejecución directa o deberá el Estado ser proveedor en algunas áreas de servicio y los usuarios participar en el diseño y fiscalización de los programas?

En este sentido, hay que desideologizar el tema y animar a que justamente esta sociedad civil se vuelva a articular, se vuelva a rearmar; no hay sino una posibilidad: entregarle más poder. La gente se va a asociar más en la medida en que vean que es un desafío posible y operable.

En este marco es necesario preguntarse ¿qué tipo de sociedad civil queremos fortalecer, para qué, para que sean mejores consumidores, para que tengan más derechos como buenos consumidores?

Sobre esta base es posible lograr un acuerdo nacional, un gran acuerdo nacional que se plantee el rol de la sociedad civil frente al tema de la equidad. Habrá gente que va a decir: lo fundamental es la pobreza. Pero hoy, siendo lo más importante la pobreza, comienza a haber una preocupación por el tema de la equidad.

#### RELACION ESTADO – TERCER SECTOR

En lo que respecta específicamente al Tercer Sector, compartimos la idea que el desarrollo social moderno, se sustenta en la articulación armónica de la trilogía Estado, mercado y sociedad civil.

Las organizaciones sin fines de lucro constituyen un segmento importante de la sociedad civil. Su aporte al desarrollo del país ha sido significativo. Sin embargo, no



ha existido suficiente respaldo por parte del Estado al fortalecimiento de estas instituciones.

En este marco, es necesaria una relación Estado - sociedad civil que promueva una adecuada cooperación en la generación y realización de las políticas sociales, para lo cual resulta indispensable, promover el fortalecimiento de la sociedad civil y de las organizaciones privadas sin fines de lucro y con fines públicos.

Ello hace necesario debatir y concordar iniciativas relacionadas con: a) el reconocimiento por parte del Estado del rol que cumplen la sociedad civil y sus organizaciones, en la política social; b) el perfeccionamiento del marco jurídico/normativo que las rige; c) el establecimiento de adecuados Sistemas de Financiamiento; d) facilitar la participación en el diseño, ejecución y evaluación de las Políticas Sociales; e) contribuir a la participación en Programas de Asistencia Técnica Internacional.

Estos son los temas del debate que serán ciertamente enriquecidos con el aporte de cada uno de ustedes.

Este Seminario debiera constituir una instancia de debate, para buscar las bases de un acuerdo social, con personas representativas de todos los sectores, dispuestas a un diálogo franco, abierto, desideologizado.

Unas palabras finales.

Para ser exitosos en las tareas planteadas, tenemos que convencernos todos los que aquí estamos que necesitamos un Estado fuerte, que tenga recursos económicos y humanos para cumplir la tarea que estos enormes desafíos le plantean.

Suponer un Estado fuerte, supone también un Estado que debe ser evaluado, fiscalizado; que tendrá que ser muy transparente, tendrá que ser consecuente, que si se le está entregando ese respaldo, tendrá que poner en estos temas a la mejor gente y eso lamentablemente en Chile, todavía no se ve. En Chile falta la institucionalidad social que corresponde, falta el perfil y el respaldo que requiere esta tarea, falta la innovación, la crítica, la revisión, faltan muchas cosas.

Este fortalecimiento y crecimiento del Estado tiene que llevar aparejado lo que nos convoca en este seminario. El Estado para engrandecerse, para ser más respetado, tiene que tener la generosidad de entender que no se pueden abordar los desafíos solo. La complejidad, heterogeneidad, variedad, y diversidad de los problemas sociales que hay que enfrentar, requieren no desaprovechar, no dejar de lado esa enorme cantidad de recursos de todo tipo que están en la sociedad civil. Hay un capital social al cual se le da poca importancia y es el principal recurso de un país, es el único que crece mientras se le utiliza. Cuántas personas e instituciones, fundaciones, corporaciones que aquí están, que han trabajado durante años, requieren de una mirada más amable del Estado. En América Latina y en Chile tenemos, desde el punto de vista institucional, muy pocas posibilidades de asociación, en Estados Unidos múltiples y diversas formas de reconocimiento de la sociedad civil, de asociarse; en Europa sucede algo similar. Ese es el primer tema a abordar, las medidas que realmente permitan que la organización, incluso de aquellos que son los más modestos, los más pobres, pueda ser fácilmente operable.

En segundo lugar, la Sociedad Civil requiere hacer su propia autocrítica; en la sociedad civil existen problemas exactamente igual que en el Estado. La sociedad civil tiene ideologías, va con su percepción a los temas y los aborda en su forma y es lógico que el Estado le tenga desconfianza, especialmente cuando la sociedad civil expresa la crítica y se organiza para complicarle su quehacer. La sociedad civil tiene una diversidad de representación que hace enormemente complicada la relación con el Estado; no existe en el país una persona o institución que represente a la sociedad civil chilena, sin embargo, sería ciego, sería miope, sería mezquino si el Estado por eso respondiera aplastándola, descalificándola, y lamento decirlo pero, muchas veces eso es lo que se recibe.

El desafío, lo digo con bastante humildad, pero con mucha fuerza, es que hagamos crecer con la misma decisión y con el mismo respeto a ambos, porque, lamentablemente en esta sala no están presentes los que siempre deberían estar y que son la mayoría, los pobres, los excluidos y los vulnerables, y ellos están bastantes impacientes, con la esperanza, como decía Claudio Di Girólamo, bastante cansada de nuestras mutuas descalificaciones, nuestras mutuas desconfianzas y de nuestra incapacidad real para avanzar en estos temas. Requerimos simultáneamente un Estado líder, respetado y una sociedad civil adulta, participativa que no sólo sea convocada para hacer el cheque o para que se haga cargo de aquellas cosas que al Estado no le interesa o no puede tomar. El Estado tiene que entender que tenemos que hacer las cosas en conjunto, complementariamente entre ambos. A esto quiero convocarlos para que reflexionemos y avancemos en este día.

Muchas gracias.

## **PRIMER PANEL**

### **ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLITICAS SOCIALES**

#### **PANELISTAS**

EDUARDO DOCKENDORFF  
CRISTIAN LARROULET  
ROLANDO FRANCO  
CLARISA HARDY  
NORBERT LECHNER

#### **MODERADOR**

BENITO BARANDA

## EDUARDO DOCKENDORFF<sup>7</sup>

### LA OPORTUNIDAD DEL DEBATE SOBRE POLÍTICA SOCIAL

Al aproximarse el 2000, se cumple una década de gobiernos de la Concertación, elegidos por voluntad popular. En 1989 se acuñó la expresión "crecimiento con equidad" que sintetizó el enfoque de política social que seguiría la Concertación hasta hoy. Las profundas transformaciones que ha experimentado el país en esta década de grandes avances socioeconómicos, han generado nuevas demandas y nuevos problemas que exigen analizar la validez y pertinencia del enfoque seguido hasta ahora, en el diseño de la política social de la próxima década.

El concepto "crecimiento con equidad" supone conciliación entre crecimiento económico y desarrollo social; supone que la pobreza más que un problema de ingresos, es un problema de falta de oportunidades y de integración. Desde el punto de vista programático, crecimiento con equidad se ha traducido en un esfuerzo **equilibrado** y **simultáneo** de: **crecimiento del Producto, baja inflación, incremento sostenido del empleo y de las remuneraciones y reducción de la pobreza**. No debe perderse de vista que esta política, además, se ha aplicado en absoluta sujeción al Estado de Derecho, bajo el pleno ejercicio de las libertades públicas y con instituciones democráticas funcionando

### LOS LOGROS SOCIOECONOMICOS UNA DECADA DE CRECIMIENTO CON EQUIDAD

Algunos de los notables avances socioeconómicos que el país mostrará al finalizar la década de los 90, producto del enfoque "crecimiento con equidad" seguido hasta ahora, pueden ilustrarse por medio de los siguientes indicadores:

El Producto crecerá un 100%, casi tres veces el de América Latina; la tasa de inflación promedio habrá sido de un 6 % promedio (luego de alcanzar 30% fines del Gobierno Militar). La economía chilena habrá creado 1 millón de empleos en la década, mientras el desempleo promedio no excederá el 6 %. Las remuneraciones en el período se habrán incrementado a razón de un 4% real anual y las pensiones en cerca de un 120 %, también real.

El porcentaje de pobreza se habrá reducido de más de un 40 % en 1989 a cerca de un 17%; la escolaridad promedio será superior a los 10 años, con una cobertura en enseñanza básica cerca del 98 % y media superior del 80%; el 2000 la inversión en infraestructura educacional, como efecto de la Reforma Educacional, será casi 10 veces la de 1989 mientras que la subvención escolar por alumno se habrá más que duplicado; las remuneraciones de los profesores de establecimientos particulares subvencionados se habrá incrementado un 350% y la de los municipalizados más de un 120%, real.

La esperanza de vida habrá aumentado en 4 años en la década (76 años) respecto del promedio de los ochenta. La cobertura de agua potable urbana será de un 100% y de alcantarillado un 90%.

### LA AGENDA SOCIAL DEL GOBIERNO HASTA EL 2000

---

<sup>7</sup> Director de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Para asegurar una exitosa culminación de estos logros frente al 2000, el Gobierno ha decidido reforzar su agenda social para el período 1998-1999 especialmente en lo relativo a la atención de los grupos más vulnerables (Pensionados, jóvenes, usuarios de la salud primaria), pero **sin abandonar las prioridades originales del programa de Gobierno**. De este modo, la agenda social del Gobierno se concentrará en la **profundización de la Reforma Educacional**, el **mejoramiento de las relaciones laborales** y el **"Reforzamiento de la Agenda Social"** que anunciara el Presidente Frei el 20 de marzo y que se concentrará en los grupos más vulnerables (Adultos mayores, jóvenes estudiantes y salud primaria).

Con esta Agenda Social se habrán puesto todas las capacidades públicas, recursos fiscales y voluntad de Gobierno al servicio de un conjunto de metas precisas (cuantificables) hasta el 2000. Junto al millón 400 mil pensionados, el impacto del resto de los programas identificados podría beneficiar directamente a unos 2 millones de chilenos pobres, sin contar los beneficiados de la Reforma Educacional y los trabajadores bajo un nuevo régimen y condiciones laborales.

Aún así, al 2000 habrá cerca de un 17 % de pobres, un 3% de indigentes, la salud primaria será insuficiente, persistirá una desigual distribución del ingreso, tendremos todavía un desigual acceso a las oportunidades, especialmente a la educación y a mejores empleos.

#### LOS PROBLEMAS DE LAS MODERNIZACIONES

En efecto, no obstante los logros señalados más arriba y los esfuerzos contenidos en el reforzamiento de la Agenda Social del Gobierno, la gente no se siente mejor y expresa de diferentes formas (electoral, social, laboralmente) su desasosiego. La libertad y la democracia, junto al crecimiento económico que se ha construido en una década, ha traído beneficios pero también nuevas demandas sociales. La gente exige viviendas, pero de buena calidad, las necesidades básicas se amplían a nuevos bienes y servicios (telecomunicaciones, transporte, esparcimiento), los ciudadanos exigen respeto por sus derechos, ser escuchados, más espacios de participación, los trabajadores reclaman mejores condiciones laborales, etc.

Como ha concluido con lucidez un estudio reciente del PNUD, a la par de los beneficios materiales, la modernización ha acrecentado las incertidumbres y con ello, ha perturbado nuestra subjetividad.

No basta en consecuencia, potenciar los instrumentos de focalización, ni el incremento sostenido de los recursos públicos, subsidios, ni la expansión indefinida de los programas sociales. ¿Cuál será entonces el desafío de equidad para la próxima década? ¿Cuál debería ser la política social en un país cuya gente reclama proteger también sus necesidades subjetivas, su interioridad, sus valores, sus emociones?

#### LA EQUIDAD COMO IMPERATIVO MORAL ES INHERENTE A LA DEMOCRACIA

Las prioridades sociales del Gobierno no son sólo un conjunto de programas de alto impacto en beneficio de grupos más vulnerables. La política social es parte esencial del esfuerzo por mejorar la equidad y con ello, complemento esencial del proceso democratizador en el que está empeñado tanto éste como el anterior Gobierno de la Concertación.

**La clave por lo tanto, consiste en avanzar gradual pero resueltamente en el proceso de transferir poder a la gente y con ello, hacerla protagonista**

**principal de su propio desarrollo.** Esto es, que el esfuerzo por superar la pobreza, ampliando las oportunidades y brindando más seguridad a las personas, sea al mismo tiempo parte de la estrategia de perfeccionamiento de la democracia. Así, la democracia, además de su valor intrínseco, reviste un significado para las personas en su cotidianeidad y su proyecto de vida familiar.

Una democracia plena es aquella en que el poder se encuentra ampliamente distribuido en la sociedad, habilitando a todos los ciudadanos para participar activamente en la construcción del proyecto personal y de país. Por el contrario, toda forma de concentración del poder - tanto en el ámbito del Estado como del sector privado y la sociedad civil- atenta contra el perfeccionamiento de la democracia pero también impide alcanzar crecientes formas de equidad. No puede haber equidad con alta concentración del poder económico, como tampoco una democracia sana, ni menos moderna.

Si observamos dónde residen hoy los mayores obstáculos para perfeccionar la democracia y mejorar la equidad, reconocemos dos niveles: Uno, **en la estructura institucional del Estado** (restricciones a la democracia representativa, centralismo político administrativo, concentración económica y territorial) y otro, **en la sociedad civil** (debilidad de las organizaciones sociales, escasa práctica de asociacionismo social o institucional, poca autonomía de organizaciones del tercer sector, escasos recursos e insuficiencias en la gestión regional y local de los programas sociales).

Es necesario entonces avanzar tanto en superar las restricciones de la estructura del Estado y al mismo tiempo invertir en el fortalecimiento de la ciudadanía y de la sociedad civil.

La tarea social del Gobierno será también la construcción de nuevas certidumbres. Dada la relación virtuosa entre democracia y equidad como pilares de la gobernabilidad y la sustentabilidad de nuestro desarrollo presente y futuro, **la política social debería ser fruto de un nuevo "pacto de equidad" que debe acompañar un nuevo "contrato democrático" entre Estado, mercado y sociedad civil.**

#### LOS CUATRO DESAFIOS DE LA POLITICA SOCIAL DEL 2000

El desafío social básico que el país enfrenta será construir un **pacto de equidad** que asuma, en el marco de la estrategia de superación de la pobreza, la garantía de **un mínimo social** al 2010, esto es, un paquete de prestaciones mínimas esenciales, (Pensiones, salud primaria, educación, empleo y protección ciudadana), que el país conviene, solidaria y responsablemente, asegurar para todos<sup>8</sup>

Segundo, asegurar **oportunidades para todos a través del acceso al conocimiento.** Las prioridades aquí serán: Completar la Reforma Educacional como eje de las oportunidades, un nuevo e innovador impulso a la Educación Superior y a una moderna formación Técnico Profesional

---

<sup>8</sup> Así por ejemplo, al 2010, ningún pensionado debería obtener menos de US \$ 200 mensuales; ningún estudiante (universitario o de educación media) con talento, deja de estudiar por razones económicas. La subvención media por alumno, no debería ser inferior a \$25.000 (\$17.000 en 1997). Ninguna mujer se vería impedida de trabajar por inexistencia de protección y atención para sus hijos y familia. La diferencia de ingresos entre el quintil más pobre y más rico no debería exceder las 5 veces (14 veces en la actualidad), etc.

Tercero, fortalecer "**el capital social**" y con ello la **sociedad civil** por medio de la generación de mayores espacios de participación efectiva para integrar a las personas a la construcción social y política de equidad y así, se restituyan certidumbres en nuestra subjetividad de personas en un mundo global y en permanente cambio.

Cuarto, desde el punto de vista "microsocial" una importante innovación de la política y los programas sociales residirá en que los subsidios y recursos se deberán concentrar mucho más **en la familia y su entorno** como depositaria de la acción pública (subsidios) y privada (programas), que en la tradicional acción sobre el carenciado individual, pues la familia constituye un activo social insustituible en la búsqueda de la primera certidumbre (hoy amenazada por las modernizaciones).

#### TAREAS DEL ESTADO EN LA POLÍTICA SOCIAL DEL 2000

El Estado deberá asumir un papel protagónico en garantizar nuevas condiciones de equidad, pero al mismo tiempo generar nuevas certidumbres para la gente.

En primer lugar, se debe **fortalecer el rol de diseño estratégico del Estado** respecto de los grandes objetivos que orientan las políticas de equidad y democratización de la sociedad. Esto es, el Estado deberá fijar los lineamientos de las áreas más sensibles del acceso a las oportunidades y con ello, los espacios de participación de la sociedad civil, del tercer sector, de los privados, etc.

En segundo lugar, se debería **concentrar el esfuerzo innovativo y modernización del Estado en aquellos servicios públicos de mayor impacto en las necesidades de la gente**: Se deberá concentrar los esfuerzos de la estrategia gubernamental modernizadora de "gerencia pública" allí donde el Estado es más vital para las personas y su entorno familiar y laboral.

Tercero, **fortalecer la institucionalidad social y lo que se ha denominado la "autoridad social" del Gobierno**, pues el desafío de armonizar equidad y democracia requiere que el sistema decisonal del Gobierno equilibre también respectivamente sus dimensiones clásicas, la dimensión política y la dimensión económica, con la dimensión social. El rediseño de MIDEPLAN es una oportunidad para revisar las funciones sociales del Estado en este esquema

Cuarto, quizás si lo cualitativamente de más impacto, es la modalidad a través de la cual el Estado se plantea "lo social". El Estado central **no podrá** asumir la creciente complejidad de las demandas sociales, en cada lugar o momento donde éstas se presenten. Pero, por imperativo democrático, el Estado **tampoco deberá** interferir en el nivel donde reside la gestión directa de los programas sociales, normalmente regional o local.

Si se ha de dar cuerpo a un nuevo pacto de equidad entre Estado, mercado y sociedad civil, por una parte **el Estado debe ser un gran articulador, un facilitador de la multiplicación de esfuerzos de la sociedad civil** en asumir creciente pero descentralizadamente la ejecución de la acción social. Esto incluye, el financiamiento como la administración y sostenimiento de bienes públicos necesarios para ello. Pero por otra, **debe traspasar a los niveles locales y regionales, la gestión de la política social**. El Estado puede estimular alianzas entre municipios, con gobiernos regionales y grupos privados para acometer determinadas acciones en territorios con demandas y necesidades específicas, pero desentendiéndose de su gestión. Se deberá posibilitar ampliamente, acuerdos

regionales y locales entre sector público y privado, pero también facilitar la cooperación entre privados para multiplicar la inversión social y la provisión de servicios a la población.

Por último, es preciso **proveer los instrumentos tanto normativos como financieros que incentiven la participación ("filantropía") de la sociedad civil** en asumir un rol activo en la ejecución de programas sociales<sup>9</sup>.

El rol del Estado aquí, como articulador, consiste en contar con "socios estratégicos" para lograr los objetivos de sus políticas sociales. El Estado deberá definir sus "alianzas" en función de sus objetivos, así por ejemplo, el Estado podrá, alternativamente, enfrentar solo la tarea de diseñar, implementar y evaluar las políticas sociales (Ej.: Subsidio Único Familiar, Pensiones Asistenciales, Becas Presidente de la República); o bien el Estado, se asociará con otras instituciones del sector privado para desarrollar una determinada política y financiar los servicios a través de dichas instituciones por la vía de las subvenciones o entrega directa de recursos (la política de vivienda, de capacitación laboral, de educación, de la política de atención a los niños en situación irregular, entre otras). O bien, el Estado, podrá asociarse con el sector privado para desarrollar una determinada política por la vía de la entrega de incentivos tributarios a dicho sector de manera de "motivar" su colaboración (donaciones, de programas de absorción de mano de obra y otros programas).

En otros casos, el Estado se asociará con instancias organizadas de la ciudadanía (principalmente organizaciones sociales) que representan a los grupos beneficiarios de las políticas, a los que entrega recursos (la mayor parte de las veces concursables) para el desarrollo de determinados programas (FOSIS y otros fondos concursables).

Esta modalidad requiere organizaciones sociales fuertes, tanto en sus capacidades técnicas de presentar propuestas como en su tarea de representación social. De ahí la alta prioridad que reviste el apoyo de dichas instancias de la sociedad civil si se quiere que éstas sean interlocutores eficaces para la ejecución de las políticas sociales, para que compitan en igualdad de condiciones con otras instituciones que participan junto al Estado en asumir el desafío social de superación de la pobreza, la construcción de equidad y consolidación democrática.

---

<sup>9</sup> El Gobierno evalúa actualmente la modernización de un solo instrumento tributario que permita brindar a los privados el beneficio de franquicias para financiar además de programas sociales (como hoy lo permite la ley de donaciones para fines educacionales), la inversión en cultura (hoy canalizada a través del instrumento conocido como "Ley Valdés") y el financiamiento de infraestructura para fines deportivos. A nadie escapa la importancia social de la inversión en deporte local y comunitario especialmente frente a las nuevas demandas de restitución de la cohesión y el "capital" social.



## **CRISTIAN LARROULET <sup>10</sup>**

### CRECIMIENTO ECONOMICO Y REDUCCION DE LA POBREZA

En el curso de las últimas décadas nuestro país ha experimentado importantes transformaciones en el ámbito económico social que le han permitido cambiar su potencial de desarrollo y mantener un promedio anual de crecimiento económico a tasas de 6% a 7%. Todos estos cambios han incidido positivamente en el nivel de bienestar de las familias que, en promedio, hoy día es superior.

Es así como Chile ha sido catalogado a nivel internacional por el PNUD, como un país de alto desarrollo humano, ubicándose en un lugar destacado en el concierto internacional y en los primeros lugares en el ámbito latinoamericano<sup>11</sup>. Los resultados de diversos estudios coinciden, además, en una reducción importante de la pobreza desde el momento que se registra crecimiento sostenido en Chile. Unido a lo anterior y producto de grandes esfuerzos de inversión en recursos humanos efectuados por largo tiempo, se ha logrado mejorar los niveles de capital humano de las personas pobres, condición necesaria para superar la pobreza. Hoy en día las personas cuentan con una mayor educación, la escolaridad promedio es cercana a 10 años y a 7 años en el 20% más pobre. La cobertura de enseñanza básica alcanza al 96% y de enseñanza media al 79%. Se han superado importantes problemas sociales como lo era hace un tiempo los problemas de salud ocasionados por la pobreza, como altas tasas de mortalidad infantil y desnutrición. Una alta proporción de familias habitan en viviendas permanentes (casa o departamento) 91% del total de hogares y cerca del 70% son propietarias de la vivienda que habitan, la cobertura de agua potable urbana alcanza al 97% y de alcantarillado al 83%<sup>12</sup>.

Aún así y a pesar de los positivos indicadores sociales que en promedio muestra el país, subsiste una parte de la población que aún no se incorpora al desarrollo y que está afectada por la pobreza. Estos sectores sufren especialmente el problema del desempleo, deficiencias en la atención de salud y la falta de oportunidades educacionales de calidad que no permite a los jóvenes insertarse en un mercado laboral cada vez más exigente. Es así como se observan diferencias en el promedio de escolaridad que alcanza al 7% en el 20% más pobre y a casi 12 años en el quintil superior.

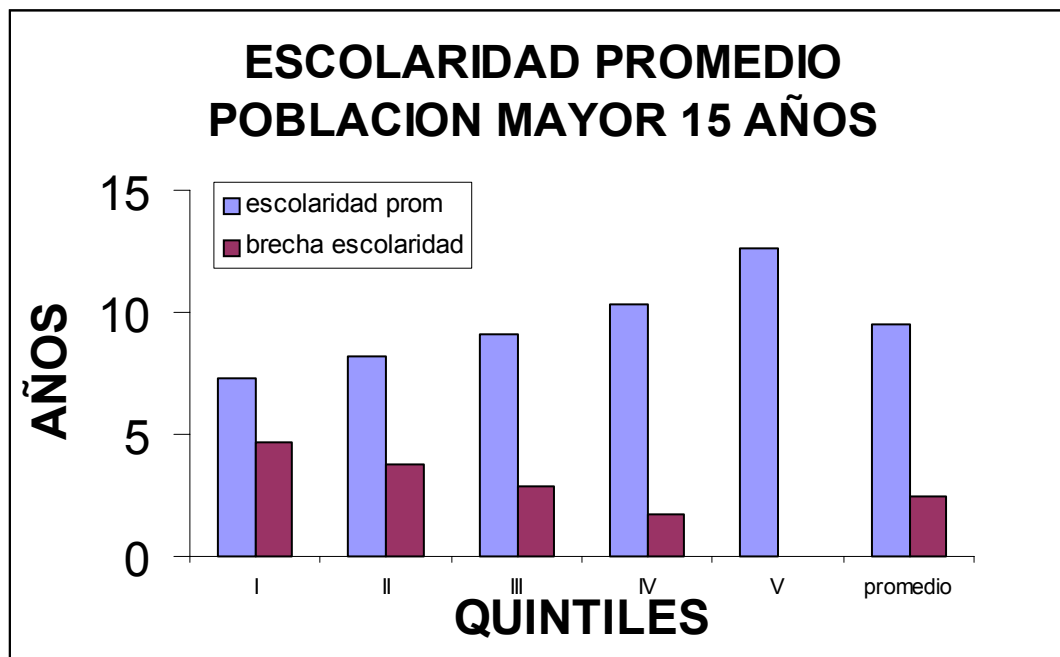
---

<sup>10</sup> Director del Instituto Libertad y Desarrollo

<sup>11</sup> El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe sobre el Desarrollo Humano 1996 ha elaborado un Índice de Desarrollo Humano catalogando a Chile en el lugar N° 33 de un ranking de 174 países.

<sup>12</sup> Fuente: Encuesta CASEN y datos INE del Censo de 1992.

**CUADRO 1**



#### EFFECTIVIDAD DE LAS ACTUALES POLITICAS SOCIALES

En este contexto de cambio económico y social del país, cabría preguntarse acerca de si las formas de abordar el problema de la pobreza y los instrumentos que actualmente se utilizan están teniendo efectividad y cómo a la luz de las características actuales de la pobreza puede lograrse un mejor impacto a través de las políticas sociales. El proceso de crecimiento económico ha ido ocasionando un cambio en las características de los más pobres y en sus problemas y por consiguiente, significa también que debiera haber un cambio en el enfoque público para abordar el problema. Especialmente han cambiado las características mínimas que se consideraban aceptables ya que todos tenemos un nivel de vida superior. También han aparecido otros problemas sociales diferentes de los tradicionales, principalmente asociados a fenómenos de desintegración social y familiar, tales como la drogadicción, violencia delictual que daña la convivencia ciudadana, la desocupación juvenil, la pobreza en la tercera edad. Ello, en otros términos, significa que la principal característica actual de la pobreza está dada por la diversidad de problemas o situaciones dependiendo de la realidad donde la comunidad esté inserta.

**CUADRO 2**  
**Diversidades Locales de problemas Sociales**

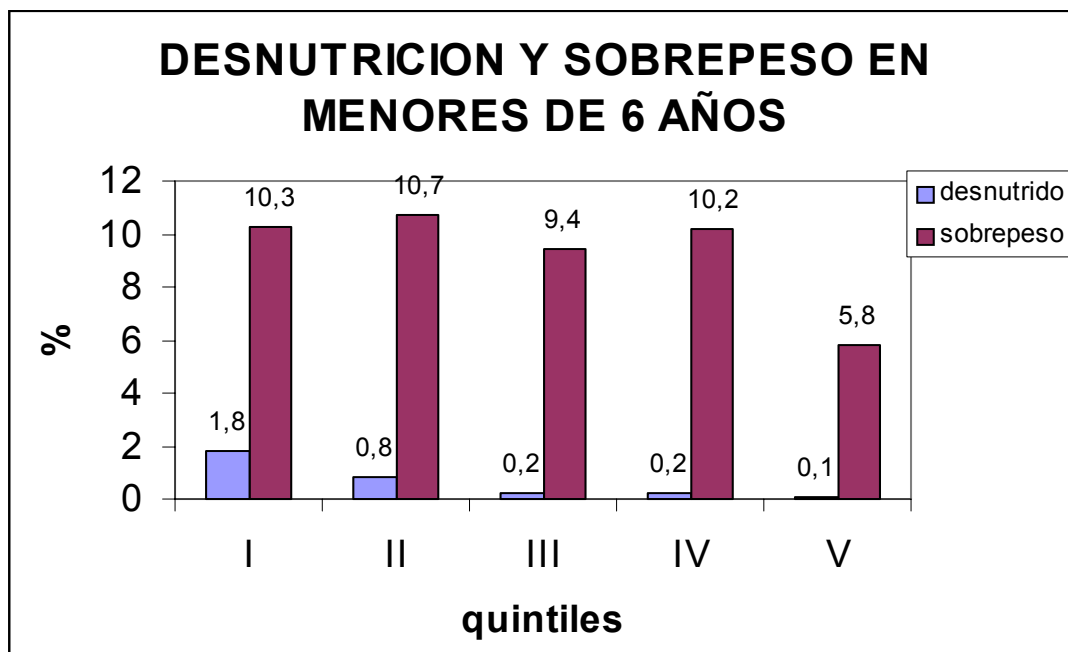
	<b>Tasa Mortalidad Infantil 0/00</b>	<b>Logro SIMCE Castellano (%)</b>	<b>Tasa Abandono Ed. Básica (%)</b>
<b>Comunas de alto IDH (sup. a 0,8)</b>			
<b>SANTIAGO</b>	14,1	63,3	2,2
<b>LAS CONDES</b>	6,2	66,3	1,2
<b>LA FLORIDA</b>	11,1	56,7	2,5
<b>CONCEPCION</b>	16,5	57,7	1,8
<b>NOGALES</b>	13,4	57,9	2,2
<b>Comunas de IDH medio (de 0,6 a 0,8)</b>			
<b>PEÑALOLEN</b>	10,9	52,8	2,8
<b>VALPARAISO</b>	13,8	58,4	2,7
<b>COQUIMBO</b>	15,1	58,6	2,4
<b>TALCAHUANO</b>	14,5	63,8	1,8
<b>CARRO NAVIA</b>	17,3	52,1	2,4
<b>Comunas de IDH bajo (inf. a 0,6)</b>			
<b>COLBUN</b>	29,9	50,3	3,1
<b>LOTA</b>	22,5	52,1	4,0
<b>MULCHEN</b>	24,7	55,6	4,6
<b>PAIHUANO</b>	11,6	59,6	1,1
<b>TIRUA</b>	47,6	40,3	4,4
<b>PROMEDIO NACIONAL</b>	14,3	64,1	1,9

FUENTE: Desarrollo Humano en Chile, 1994

Este tipo de problemas genera situaciones que son mucho más difíciles y costosas de encarar y por consiguiente, no se pueden abordar con las soluciones tradicionalmente utilizadas en nuestro país y que se han sustentado en un fuerte rol estatal y en la uniformidad o universalidad de las acciones y/o programas. Vale decir, las herramientas o instrumentos tradicionalmente utilizados por el Estado para sustentar la política social, no necesariamente son hoy los más adecuados para resolver los problemas de pobreza. Un ejemplo de ello es el Programa Nacional de alimentación Complementaria (PNAC) que fue creado para combatir las altas tasas de desnutrición y atraer a las madres embarazadas a los controles de salud. Este programa no ha sufrido grandes transformaciones desde la década de

los 70, aún cuando los problemas nutricionales de la población han ido cambiando, llegando incluso a revertirse, de acuerdo a la información presentada en el cuadro 3.

**CUADRO 3**



Otro ejemplo de mecanismo que no estaría bien diseñado para atacar los problemas de pobreza, se refiere al programa de capacitación de jóvenes, el que de acuerdo al cuadro 4, en el que se muestra una insignificante diferencia en la inserción laboral que logran los jóvenes que han participado en los cursos de capacitación, en relación a los que no lo han hecho.

**CUADRO 4**  
**EFFECTIVIDAD CAPACITACION LABORAL DE JOVENES**

	<b>GRUPO CAPACITADO</b>	<b>GRUPO CONTROL SIN CAPACITACION</b>
<b>INSCRITOS</b>	100%	
<b>EGRESADOS</b>	74%	
<b>INSERCIÓN LABORAL</b>	43%	39%

FUENTE: Evaluación Capacitación Laboral Jóvenes Fase 1

#### ROL DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL

No se discute hoy día acerca de la importancia del rol del Estado en la política social, cual es asegurar la satisfacción de niveles mínimos de necesidades básicas, promover la superación de la pobreza y la generación de igualdad de oportunidades. Sin embargo, a través del tiempo se ha ido plasmando una suerte de conflicto que dice relación con el protagonismo del Estado y de la sociedad civil

en el ámbito de las políticas sociales. La experiencia de los últimos años ha ido demostrando que cada uno tiene un rol insustituible y que ambos pueden interactuar. La sociedad civil debe entenderse no sólo en el ámbito de empresas y personas con fines de lucro, sino por el contrario, puede adquirir una inmensa variedad de formas pasando por corporaciones privadas sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales, de la comunidad, gremiales o personas naturales.

El principio de subsidiariedad es aquel que debiera sustentar la esencia de la relación entre el Estado y la sociedad civil. Así, el Estado no debiera suplantar la iniciativa y responsabilidad que los individuos y los grupos sociales pueden asumir en sus respectivos campos. Cada uno tiene su irremplazable papel. Al Estado le corresponde un rol esencial y que dice relación con el establecimiento de un marco de incentivos, los objetivos de las políticas sociales y de las regulaciones que sólo los gobiernos pueden proveer. El papel de la sociedad civil y su aporte a la superación de la pobreza por su parte, no se agota en las actividades productivas, por el contrario, en los años recientes muchos países y entre ellos el nuestro, han sido testigos de un enorme despliegue del sector privado que ha pasado a tener un rol protagónico en la tarea de prestación de servicios sociales a los más necesitados. De este modo, son cada vez más comunes las formas que incorporan agentes privados, con y sin fines de lucro, en la prestación de dichos servicios.

Sin embargo, para que ello sea posible es necesario que exista una suerte de confianza de la autoridad en la capacidad de gestión de las instituciones privadas. No obstante su diversidad y que no todas estas organizaciones se mueven por afán de lucro, tienen en común, cuando se dan los incentivos adecuados, la búsqueda de la eficiencia que se manifiesta en una respuesta oportuna y una mejor calidad de las prestaciones. El Estado en su papel complementario tiene una importante función que cumplir, ésta es, establecer reglas del juego objetivas y estables para todos los prestadores de servicios sociales, elemento que no excluye la aplicación por parte de la autoridad de su rol normativo, supervisor, contralor y evaluador.

La diversidad de los problemas sociales actuales hace necesario un cambio en los criterios tradicionales utilizados en el diseño de los programas para superar la pobreza. Las políticas debieran avanzar a una mayor ingerencia local, en un marco de real descentralización de las acciones, decisiones y especialmente, en lo referente a asignación local de recursos para lograr una mayor efectividad en el combate a la pobreza. No existe hoy días en Chile justificación suficiente para continuar con grandes programas uniformes y masivos por eficientes que estos sean. Los problemas que afectan a las personas afectadas por la pobreza son ya muy específicos a la familia misma o de la localidad en que ella está inserta, y se requiere una gran diversidad de soluciones para abordarlos, tratamiento que se aleja mucho de las características de lo que son los actuales programas masivos. La coordinación de estas acciones debe, por consiguiente, darse en las instancias más cercanas a las personas afectadas.

En este esquema de descentralización funcional, la sociedad civil representada por sus múltiples instituciones adquiere un rol cada vez más importante. Esto significa que debiera impulsarse con mayor énfasis el que los servicios para enfrentar situaciones de pobreza sean provistos por instituciones privadas, ya sea instituciones con o sin fines de lucro u organizaciones no gubernamentales en general. Los programas de erradicación de la pobreza ya no dependen de una mayor o menor injerencia del Estado en cuanto a su administración, sino que es deseable y en Chile se ha demostrado la conveniencia de la participación privada en la provisión de servicios sociales. Esto significa que es posible a través de políticas

que contemplen los incentivos adecuados, abrir espacios a las organizaciones intermedias y lograr una mayor efectividad y mayores opciones de elección para los beneficiarios.

La delegación de funciones en el sector privado puede llevar a servicios sociales de mejor calidad porque las organizaciones privadas operan con incentivos de tipo privado en su administración y también porque aportan recursos propios a la ejecución de programas. La atención a menores en situación irregular, el desarrollo de la educación particular subvencionada, las atenciones de salud y la acción de diversas organizaciones por todos conocidas tales como: el Hogar de Cristo, Fundación Teletón, COANIL, Consejo de Defensa del Niño, Protectora de la Infancia, Bomberos y muchas otras más, es una prueba clara de lo anterior.

#### ALGUNOS INCENTIVOS PARA MEJORAR LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL

La participación del sector privado en lo social, requiere, sin embargo de un mucho mayor apoyo a través de las políticas públicas que el actual. Un mayor incentivo a la participación privada puede darse en los siguientes ámbitos de políticas públicas:

1. A través de establecer sistemas de asignación de recursos objetivos y transparentes, se debiera tender a desarrollar o perfeccionar los actuales sistemas de subvenciones, en programas que aún son administrados por instancias públicas o municipales, como por ejemplo, la creación de una subvención para la atención de preescolares donde es necesario ampliar la cobertura, mejorar las actuales subvenciones destinadas a los niños en riesgo social que son aportadas a instituciones privadas, la rehabilitación de delinquentes y todos aquellos programas de prevenciones de drogas en la juventud.
2. Establecer fondos locales concursables destinados al desarrollo de proyectos para enfrentar problemas locales de pobreza, generados a partir de los mismos recursos que hoy se destinan a programas nacionales pero con administración y asignación local de recursos. Este puede constituir un importante mecanismo para incentivar a la comunidad, representada a través de múltiples organizaciones, a resolver los problemas específicos que hoy enfrentan. Programas de este tipo debieran funcionar con supervisión y evaluación municipal.
3. Mejorar la colaboración o aporte de los privados a las instituciones que desarrollan programas sociales. Entre ellos sería importante promover los siguientes incentivos.
  - (a) Uno de los instrumentos que puede motivar esta colaboración, dice relación con el incentivo que pueda darse a los particulares en general, por medio de mejorar el actual sistema de exenciones tributarias incorporando a personas naturales además de las personas jurídicas.
  - (b) El copago también constituye una fuente importante para mejorar el aporte vía financiamiento privado de los programas sociales. Este sistema tiene la ventaja de incentivar la participación del beneficiario en el servicio que demande y exigir una calidad acorde con su contribución. El sistema de copago puede ser una importante contribución de los sectores medios y medio-bajos que acceden hoy en día a muchos programas sociales universales como es el caso de educación y salud.

## ROLANDO FRANCO<sup>13</sup>

El Consejo de Superación de la Pobreza ha tomado la loable iniciativa de reunir en diversos foros a representantes del sector privado y a funcionarios públicos buscando crear ámbitos de discusión que permitan aproximarse a un **consenso nacional** que genere una **nueva relación entre el Estado y la sociedad civil**, para así:

- i) Fortalecer la democracia;
- ii) Promover el desarrollo social;
- iii) Superar la pobreza; y
- iv) Garantizar la equidad.

Asimismo, en el documento base<sup>14</sup> se sugieren medios que permitirían el relacionamiento entre los sectores público y privado: el aporte privado al financiamiento, mediante donaciones y copagos, y la participación privada en política social, a través de la "terciarización" y el financiamiento público de organizaciones no gubernamentales. Aquí analizaremos el tema de las donaciones y la posibilidad de lograr el fin de "garantizar la equidad".

### EL PAPEL DEL ESTADO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

El documento base plantea algunas afirmaciones que son muy compartibles. Así, se afirma que:

1. Los objetivos de equidad no pueden alcanzarse en ausencia de intervención pública, por cuanto se necesita el ejercicio del poder coercitivo del Estado para recolectar tributos y asignar recursos entre diversas funciones públicas.
2. El Estado es el responsable esencial del **financiamiento** de los programas sociales, pero no necesariamente de la **producción** de los mismos. La base de la intervención gubernamental en el área social está en combinar el financiamiento y la regulación pública con la implementación pública o privada, según se decida considerando las fortalezas y debilidades que presentan esos distintos oferentes.

Que se haya concordado en estos puntos, en el seno del grupo de amplio espectro que preparó el documento, resulta muy positivo. Años atrás solía ponerse un énfasis excesivo en el mercado, suponiendo que éste podría resolver incluso los problemas sociales. Aquí, evidentemente, se ha adoptado una posición más equilibrada, reconociendo la importancia que tiene el Estado en el ámbito de la política social, en lo que se coincide con recientes estudios internacionales.<sup>15</sup>

### CAMBIO DE PARADIGMA EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

Las ideas que propician la participación privada en la política social se basan en el surgimiento, durante los últimos años, de un nuevo paradigma que inspira los

---

<sup>13</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

<sup>14</sup> Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, Institucionalidad, financiamiento y relación con el Estado del sector no lucrativo. Santiago, documento para discusión, marzo 1998.

<sup>15</sup> Banco Mundial, "El Estado en un mundo en transformación", Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Washington D.C.

criterios que guían el diseño y la implementación de las políticas sociales. Tradicionalmente, el Estado era el responsable de todas las funciones que conforman una política social, desde el financiamiento y diseño hasta la implementación y el control. En cambio, el paradigma emergente reconoce que el Estado no está solo en esas tareas, sino que existen otros actores, como el subsector comercial, el filantrópico, el comunitario, el informal,<sup>16</sup> que también actúan en dicho campo. En cuanto al financiamiento de los programas sociales, el paradigma **tradicional** considera que el financiamiento debe ser estatal, mientras que el **emergente** pone énfasis en el cofinanciamiento o copago. Tiende a haber, en la actualidad, un creciente acuerdo respecto a la necesidad de innovar en la manera de hacer política social. Pero, como balance, ese enfoque tiene que ir acompañado del reconocimiento de que hay un papel fundamental que corresponde al Estado.

#### APORTE PRIVADO AL FINANCIAMIENTO: DONACIONES

Este tema incluye copagos y donaciones, siendo estas últimas las únicas que se analizarán aquí.

Hay un peligro en las donaciones, incentivadas con exoneraciones tributarias que destaca el documento:<sup>17</sup> que puedan convertirse en una forma a través de la cual los particulares destinan recursos estatales de acuerdo a sus preferencias. Eso sucedería si se le permite descontar de impuestos el monto total de lo donado.

Pero más allá de lograr una combinación de incentivos adecuada que fomente la conducta de donar, conviene preguntarse si ¿la única manera de alcanzar una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil es establecer un sistema de donaciones?

Pueden formularse dos argumentos para justificarlas. Uno consiste en creer que las donaciones producirán un cambio de actitudes en favor de la solidaridad. El otro es que, por esa vía, aumentarán los recursos disponibles para la política social.

Es evidente que siempre los recursos disponibles son escasos frente a las necesidades existentes. Incluso, a medida que se va satisfaciendo cierto tipo de necesidades, aparecen otras que sólo pueden ser enfrentadas con mayores recursos. En definitiva, es claro que nunca existirán recursos suficientes para llevar a cabo todas las actividades que deberían ejecutarse en política social. En tal sentido, cualquier aporte adicional resulta bienvenido.

Ahora, si se trata de obtener mayor financiamiento, ¿la vía son las donaciones? ¿Cuántos recursos pueden obtenerse con ellas? No se ha hecho este cálculo, debido a que en las reuniones preparatorias no se logró consenso para evaluar el funcionamiento de la legislación vigente sobre donaciones. Se adujo que "por crear cosas perfectas, las cosas no funcionan; lo importante es ampliar un poco más el margen de lo que la gente puede dar, que tenga más incentivos que los actuales y de esa manera ayude". Se llegó a afirmar que conviene "no preocuparse tanto [por] si el sistema ha funcionado o no".<sup>18</sup>

Este razonamiento supone, entre otras cosas, que el tiempo de los funcionarios públicos (y de los particulares involucrados) no tiene costos de oportunidad. Por tanto,

---

<sup>16</sup> R. Franco, "Paradigmas de la política social en América Latina", en Revista de la CEPAL 1996

<sup>17</sup> Consejo de Superación de la Pobreza, cit.

<sup>18</sup> *Ibidem*



es posible destinarlo a actividades que podrían resultar perfectamente inútiles. Asimismo, es obvio que al preguntarse si el medio (donación) es idóneo para alcanzar el fin perseguido (obtener recursos para la política social) no se pretende "crear cosas perfectas", sino sólo evaluar si la acción propuesta está realmente conectada con el objetivo propuesto y si puede producir más beneficios que costos.

Siempre es necesario analizar alternativas al proyecto en estudio. ¿No hay otra manera de obtener recursos para la política social? En especial, porque no se sabe si las donaciones los aportarán o no. Una alternativa podría ser, por ejemplo, ampliar el monto de los recursos fiscales destinados a la política social.

#### ¿QUE PASA CON EL GASTO SOCIAL EN CHILE?

Chile tiene un gasto social *medio* en la comparación latinoamericana. El porcentaje del producto Interno bruto destinado a lo social, así como el gasto social per cápita del país son mayores al de muchos países de la región (Guatemala, Bolivia, Honduras, Haití) pero son inferiores a los del grupo de naciones de gasto social alto (Argentina, Uruguay, Costa Rica y Panamá). Asimismo, su gasto per capita en áreas como educación también se ubica en posiciones distantes de los toques regionales.<sup>19</sup>

Podría, por tanto, sostenerse que, dado que [a] no se sabe si las donaciones van realmente a producir recursos; [b] la sociedad chilena no ha hecho hasta ahora un gran esfuerzo tributario para financiar los programas sociales; y [c] hay acuerdo, entre los autores del documento-base respecto a que el Estado tiene un papel fundamental en el financiamiento de la política social, podría recurrirse a la alternativa de obtener mayores recursos por la vía tributaria.

Sin embargo, no es fácil suponer que ello pueda lograrse hoy en Chile. Recuérdese la reacción que se produjo en algunos sectores cuando, recientemente, se sugirió la posibilidad de aumentar la presión fiscal. Esto -hay que enfatizarlo- no sólo da luces sobre la viabilidad de la opción tributaria, sino también respecto a lo que puede esperarse de las donaciones, ya que quienes reaccionan ante el aumento tributario, deberían ser también los principales donantes. ¿Cabe esperar que haya donaciones que justifiquen el esfuerzo de modificar leyes y crear instrumentos para facilitarlas?

#### TRASPASO DE RECURSOS DENTRO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Otra alternativa posible sería allegar recursos a los programas sociales cambiando las prioridades vigentes en el gobierno y trasladando partidas que se encuentran asignadas a otros usos. De esa manera podría avanzarse, por ejemplo, en la concreción de la promesa de destinar el 7% del producto a la educación. Es indudable que la rigidez presupuestal puede alterarse con voluntad política de alterar prioridades.

#### LA EFICIENCIA EN LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS PARA LO SOCIAL

La búsqueda de alternativas presentadas anteriormente no quiere decir que la solución de los problemas existentes en lo social sea aumentar el gasto social. Un estudio clásico<sup>20</sup> de la política social chilena (aunque de subtítulo excesivamente

---

<sup>19</sup> Véase CEPAL, Panorama Social de América Latina 1996, Gráficos IV.3 y IV.4, pág. 84.

pretencioso) demostró, a partir de los resultados de la encuesta CASEN 1987, que las transferencias a los pobres (o, más precisamente, al 30% inferior de la distribución del ingreso) sólo alcanzaban a US \$ 1 por cada US \$ 7,75 destinado a gasto social. Cabe sugerir entonces que otra vía de incrementar los recursos para los programas sociales podría encontrarse en el aumento de la eficiencia.

## EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Pero no basta mejorar la eficiencia. Es necesario asegurarse que los programas sociales provoquen **impacto**. ¿Cuánto de ese porcentaje del gasto público social que se considera el monto de la transferencia a los pobres produce impacto, vale decir, modifica la situación de la población objetivo en el sentido esperado por el proyecto? En general, no se sabe, porque hay muy pocos programas evaluados siguiendo el análisis costo-impacto.<sup>21</sup> Si fuera válido hacer una inferencia a partir de esas escasas evaluaciones, podría sostenerse que el impacto es muy bajo. Tampoco es probable que dicho gasto afecte positivamente la distribución del ingreso e, incluso, podría afirmarse que hasta puede ser regresivo.

Debe destacarse que el Congreso ha solicitado que el presupuesto se acompañe de evaluaciones sobre los resultados de los programas sociales para poder tomar decisiones más informadas. El Ministerio de Hacienda ha contratado a consultores externos para realizar esa tarea. Sin embargo, debe destacarse que se trata de evaluaciones basadas en el juicio de expertos que, con significar un avance, no constituyen evaluaciones "duras" basadas en análisis con sólida base cuantitativa que permitan comparar una los resultados de una línea de base con otra de comparación.

En diversas ocasiones MIDEPLAN estuvo a punto de crear un sistema nacional de evaluación de programas y proyectos sociales, que sirviera de complemento al sistema nacional de evaluación de la inversión pública pero, lamentablemente, esa iniciativa nunca se concretó.

## LOS FINES A ALCANZAR CON EL CONSENSO NACIONAL

Como se mencionaba al comienzo, el Consejo de Superación de la Pobreza considera que de lograrse el consenso nacional en torno a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, podría conseguirse fortalecer la democracia, promover el desarrollo social, superar la pobreza y garantizar la equidad.

El tema del fortalecimiento de la democracia probablemente se aparta de lo que puede lograrse a través de políticas sociales, porque implica tomar decisiones en el campo de la política en sentido estricto.

Respecto al desarrollo social, sin duda, lo planteado es relevante y las consideraciones hechas precedentemente giran en torno, justamente, a cómo hacer más efectivos los programas sociales y dónde debería ponerse prioritariamente el acento para mejorar la eficiencia, la eficacia y el impacto.

En cuanto a la superación de la pobreza también puede decirse que ella está muy fuertemente vinculada al crecimiento económico. El éxito chileno en este último

---

<sup>20</sup> E. Haindl, E. Budinic e I. Irrarázaval, El gasto social efectivo. Un instrumento que asegura la superación definitiva de la pobreza crítica, Universidad de Chile/ODEPLAN, 1989.

<sup>21</sup> E. Cohen y R. Franco, Evaluación de Proyectos Sociales. México/Madrid, Siglo XXI editores, 1992, 3a. edición 1996.

campo se ha traducido en un descenso de la cantidad relativa y absoluta de hogares pobres. Sin embargo, conviene enfatizar que es falso el tan mentado argumento de que con el crecimiento basta, justificado por el modelo 80/20, vale decir, 80% de quienes salen de la pobreza lo logran por crecimiento económico y sólo 20% debido a "políticas sociales". El crecimiento es necesario pero no suficiente. Hay un subgrupo de personas ubicadas debajo de la línea de la pobreza que consigue aprovechar las oportunidades que derivan del crecimiento económico para salir de esa situación. Ello sucede en todo momento pero sobre todo en las primeras fases de la retomada del ciclo económico. Posteriormente, las cosas se hacen más difíciles y va apareciendo el llamado "núcleo duro" de la pobreza, o sea, aquellos que no tienen las condiciones mínimas para aprovechar aquellas oportunidades. Este grupo sólo superará la pobreza si existen políticas públicas o acciones privadas que contribuyan a dotarla previamente del capital humano necesario para poder insertarse productivamente en los puestos de trabajo que genere una economía creciente. Incluso más: el 80% que salen de la pobreza por el crecimiento económico, pueden hacerlo porque en un momento anterior han aprovechado políticas sociales que los dotaron de las condiciones necesarias para poder aprovechar tales oportunidades.

Finalmente, queda el tema de "garantizar la equidad", que merece capítulo aparte.

#### GARANTIZAR LA EQUIDAD

La equidad suele relacionarse con la distribución del ingreso. Al plantear este tema, el Consejo de Superación de la Pobreza ha logrado, también aquí, un cambio importante. Hasta hace poco tiempo, este tema estaba excluido de la agenda política y académica chilena. Ahora se lo vuelve a plantear incluso como un objetivo de las políticas públicas, junto al crecimiento y la superación de la pobreza.

Es razonable preocuparse por este tema por cuanto la distribución del ingreso chilena es notablemente inequitativa, situándose en la comparación latinoamericana sólo detrás de Brasil y Colombia.<sup>22</sup>

Diversos trabajos recientes han puesto énfasis en que la mala distribución del ingreso constituye incluso un obstáculo para el crecimiento.<sup>23</sup> Se ha afirmado que "the differences between countries are relatively unimportant and stable as compared to within-country inequalities. This regional pattern is not in line with the recently established 'stylized fact of development' that argues that income distribution within countries is very stable and relatively unimportant, as compared to the differences between countries".<sup>24</sup> El mismo estudio concluye que "After comparing the level actually observed with the inequality we expect given the level of development of the region, we find that there is approximately 25% 'excess' inequality, and that such 'excess' has been increasing during the past 26 years".<sup>25</sup> Además, anotan que la

---

<sup>22</sup> CEPAL, Panorama Social de América Latina 1997, Santiago.

<sup>23</sup> Birdsall, N, D. Ross y R. Sabot, "Inequality as a Constraint on Growth in Latin America", en D. Turnham, C. Foy y G. Larraín, **Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America**, OCDE, Banco Interamericano de Desarrollo y Centro de Desarrollo de la OCDE.

<sup>24</sup> J.L.Londoño y M. Székely, Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995, Working Paper Series No. 357, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

falta de progreso en la reducción de la pobreza es debida a los niveles persistentemente altos de desigualdad.<sup>26</sup>

Sin duda, no es fácil modificar la distribución del ingreso, más cuando el crecimiento latinoamericano de los noventa parece tender a mantenerla e, incluso, a empeorarla.<sup>27</sup> Esa dificultad y dicha tendencia seguramente explican la tentación de abandonarla como preocupación de las políticas públicas. Pero, ¿puede hacerse algo al respecto? La literatura empírica reciente menciona algunas políticas que podrían contribuir a su modificación, fundamentalmente, las educativas, patrimoniales, ocupacionales y demográficas. Sin embargo, también parece difícil que muchas de esas dimensiones puedan ser incorporadas al debate nacional, estudiadas y consensuadas. Pese a ello se las tratará aquí superficialmente.

**Educación.** Constituye el campo de los mayores acuerdos. Parece haber consenso respecto a la importancia de aumentar la dotación de capital humano de las personas, para que puedan adaptarse a los cambios que depara la globalización y a la necesidad de tornarse competitivos. Sin embargo, el posible impacto de la educación sobre la distribución del ingreso se verá sólo en el mediano y largo plazo. Según el **Panorama Social de América Latina 1997**,<sup>28</sup> en los próximos diez años resultará difícil lograr mejoras importantes en la distribución del ingreso de la mayoría de los países de la región, aun cuando haya crecimiento económico sostenido, bajo la modalidad actual. Esto se debe a que el ingreso laboral, principal componente de la distribución, depende de un perfil ocupacional que al menos en 80% se encuentra ya configurado. Tres cuartas partes de los ocupados correspondientes al 40% de los hogares de menores ingresos son operarios, obreros, vigilantes, mozos o empleados domésticos. En cambio, en el 10% de los hogares de más altos ingresos, alrededor de dos tercios de los ocupados son profesionales y técnicos o desempeñan cargos directivos. En los próximos diez años, cerca de 80% de la población ocupada estará constituida por las mismas personas que hoy están en la fuerza de trabajo. Ello porque la incorporación de nuevos integrantes a la población activa y la salida de personas de este grupo modifican su composición a un ritmo anual de 2% a 3%.

Debe recordarse, además, que la educación por sí sola, en un contexto de desigualdad social, es una condición necesaria pero no suficiente para generar equidad. La desigualdad distributiva depende fuertemente de otros factores como la distribución del patrimonio, las oportunidades ocupacionales y el comportamiento demográfico. Asimismo, la transmisión de padres a hijos de las oportunidades educacionales y ocupacionales lleva a que la posición socioeconómica relativa cambie sólo marginalmente.<sup>29</sup>

**Redistribución de activos.** Un reciente estudio sobre la evolución de 43 países en las últimas tres décadas que puso énfasis en el análisis de la conexión entre crecimiento económico, ingreso de los pobres y desigualdad, ha comprobado que:

---

<sup>26</sup> Véase también J. A. Ocampo, Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina, presentado a la I Conferencia de las Américas organizada por la OEA, Washington D.C., marzo de 1998.

<sup>27</sup> CEPAL, Panorama Social de América Latina 1997, Santiago.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> CEPAL, *ibídem*.

- I) la desigualdad está muy conectada al crecimiento, ya que aquellos países donde la desigualdad era menor han tenido mayor crecimiento económico. Las diferencias de crecimiento entre América Latina, la región más desigual del mundo, y el Sudeste asiático, más igualitario, tienen como contrapartida enormes diferencias en la desigualdad del ingreso en el punto de partida.
- II) La relación negativa entre crecimiento económico y concentración del ingreso refleja, sobre todo, el ritmo y la forma desigual en que se han acumulado y continúan acumulándose los distintos activos de las economías.
- III) Donde los ingresos están más concentrados, el crecimiento posterior tiende a ser menor.
- IV) La desigualdad del ingreso es el producto de la concentración en la propiedad de los activos productivos.<sup>30</sup> A partir de esos hallazgos, los autores concluyen que el crecimiento económico y el mayor gasto en educación y salud es insuficiente para luchar contra la pobreza. Sugieren que se promueva el acceso de los pobres a los activos productivos, otorgando mayor consideración a los derechos de propiedad y acceso a la tierra rural y urbana y al crédito.

**Reajuste de pensiones.** Durante muchos años, se mantuvieron en Chile muy deprimidas a las pensiones, lo que sin duda contribuyó a deteriorar el nivel de vida de quienes las percibían, al mismo tiempo que se generaba una importante redistribución regresiva del ingreso, y se forzaba con ese sacrificio a que este grupo financiara, por lo menos parcialmente, el exitoso desarrollo económico sin participar en los frutos del mismo. Un caso latinoamericano, Uruguay, permite mostrar que reajustes jubilatorios pueden provocar impacto sobre la distribución del ingreso en muy corto plazo

**Aumento del salario mínimo.** Un reciente trabajo sobre Colombia,<sup>31</sup> concluye que "los resultados muestran que las variables que más inciden positivamente sobre la distribución del ingreso son el crecimiento del salario mínimo y la protección...". Se agrega que "conviene resaltar que un punto de aumento del salario mínimo real tiende a reducir el coeficiente de Gini en 0.3 puntos porcentuales". Finalmente, se sostiene que "el análisis econométrico...indica que sólo dos variables tienen efectos favorables simultáneos sobre la distribución del ingreso y la pobreza: la política de salario mínimo y la disminución del desempleo". Para el caso de Brasil también se ha identificado la importancia de los reajustes al salario mínimo para alterar la distribución del ingreso.<sup>32</sup>

El reajuste del salario mínimo chileno ha sido criticado por los analistas ortodoxos, "a partir de una visión simplificada del mercado laboral y con escasa evidencia empírica", que contradice estudios recientes que descartan el impacto negativo de dichos reajustes.<sup>33</sup> Debe recordarse que el salario mínimo, en Chile, lo gana el 6 por ciento

---

<sup>30</sup> N. Birdsall y J. L. Londoño, Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction, American Economic Review, mayo de 1997.

<sup>31</sup> José A. Ocampo et al. "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia 1978-1996", documento preparado para el proyecto PNUD/CEPAL/BID sobre Política Macroeconómica y pobreza en América Latina, Bogotá, 1997.

<sup>32</sup> M. Neri, Reajustes do salário mínimo e mudancas na distribuicao de renda, IPEA, Rio de Janeiro; R. Hoffmann, Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-96 e a influencia da inflacao e do salário mínimo, Sao Paulo, Universidad de Campinas/Universidad de Sao Paulo.

de los trabajadores ocupados, menos del 4 por ciento, si se considera sólo al sector urbano, y uno de cada 5 trabajadores agrícolas.<sup>34</sup>

## CONCLUSIONES

Este conjunto de posibles instrumentos para afectar la distribución del ingreso tiende a ser rechazado por importantes sectores de la sociedad chilena, que confían en el mercado, por un lado, y que no consideran necesario alterar la forma en que se encuentra distribuida la riqueza y el ingreso en el país.

No es fácil, entonces, suponer que pueda llegarse a un consenso nacional para garantizar la equidad. Por ello, el esfuerzo del Consejo para la Superación de la Pobreza, con ser valioso y compatible, no parece que pueda desembocar en los resultados esperados.

---

<sup>33</sup> D. Bravo y D. Contreras, Comentarios sobre el reciente reajuste del salario mínimo, Opinión No. 4, Departamento de Economía de la Universidad de Chile, Santiago, mayo de 1998.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

## **CLARISA HARDY** <sup>35</sup>

Agradezco al Consejo para la Superación de la Pobreza la invitación a este seminario, no sólo por la oportunidad de poder intercambiar reflexiones con todos los asistentes, sino por la posibilidad de reencontrar a tantos de quienes trabajan en estos temas sociales y con quienes es posible construir un diálogo con excusa en este seminario. También por tener la oportunidad, poco usual, de estar en una mesa de debate en la que se expresan diferencias. Habitualmente asistimos a seminarios en que los mismos nos decimos lo mismo.

Aprecio esta invitación al debate de ideas distintas teniendo como gran objetivo el inicio de un diálogo, porque este país necesita un compromiso o pacto que permita enfrentar los desafíos sociales de cara al próximo milenio. La suscripción de un pacto social, requiere, precisamente, expresar nuestras diferencias, como se han expresado en esta mesa y como probablemente se van a expresar en el debate, como punto de partida para construir los necesarios acuerdos sociales.

Si algo ha caracterizado los noventa, con las dificultades o limitaciones inevitables de un Estado pequeño y debilitado como el que la Concertación heredó, reitero, si algo ha caracterizado, en mi opinión y a diferencia de lo que manifestó Cristián Larroulet en la intervención que me antecedió, ha sido la innovación. En el libro que publiqué a fines del año pasado hago un balance de los 120 programas sociales que tiene el Estado chileno en sus políticas sociales y el 70% de ellos fueron creados a partir del año 90. Puede que no sean los mejores programas, puede que sean revisables, tal vez sean demasiados, pero por lo menos hay un esfuerzo de innovación y creatividad en los noventa. Y eso fue posible con el inicio del Ministerio de Planificación y Cooperación en el que ejerció como su primer ministro quien hoy nos acompaña en este seminario, me refiero a Sergio Molina. Quería hacer este pequeño acto de reivindicación al esfuerzo e imaginación de estos años.

Ahora voy a destinar mi tiempo a hablar, más que de políticas sociales, a lo que sentí era la convocatoria que me fue formulada para participar como panelista, a los temas más políticos asociados al desarrollo social. Presentaré, sin mayor sistematización ni rigor conceptual, algunas ideas que puedan contribuir al debate en torno al rol del estado y de la sociedad civil en el desarrollo social, intentando despojarla de la carga ideológica que ha marcado el debate político durante estos años.

### **SOCIEDAD CIVIL Y DESARROLLO SOCIAL**

Los cambios económico-sociales ocurridos velozmente en el país, y acentuados en los noventa con los dos gobiernos sucesivos de la Concertación, han generado comportamientos que todavía no logran ser cabalmente comprendidos ni explicados y, por lo mismo, frente a los cuales no se han logrado identificar las políticas más adecuadas de respuesta.

Se enfrentan fenómenos contradictorios en que los niveles y ritmo de crecimiento, de ahorro e inversión, de tasas de ocupación, de reducción de la pobreza y la inflación, no se reflejan en una sociedad más igualitaria, ni con mayores oportunidades equitativamente distribuidas para todos los chilenos y chilenas. Los avances económico-sociales que se expresan en indicadores macroeconómicos y

---

<sup>35</sup> Coordinadora del Área Social de la Fundación Chile 21.

sociales que colocan a Chile en una situación de liderazgo en América Latina, han generado una revolución de expectativas que es incompatible con la desigual distribución que adquieren tales indicadores según los niveles de ingresos de los hogares. O dicho de otra forma, los avances estadísticos nacionales no tienen un correlato equivalente en la vida cotidiana de toda la gente, impactando sus subjetividades.

Son éstos los fenómenos que están detrás de la carga ideológica que acompaña las explicaciones que unos y otros le dan a los procesos sociales del país, desde quienes estigmatizan al estado, a quienes sólo ven en el estado el instrumento que puede resolver los problemas; desde quienes colocan en el mercado todas sus apuestas, a quienes ven en el mercado su más seria amenaza; desde quienes creen que los políticos sobran, a quienes creen que sólo la política debe ser la responsable de reparar las injusticias sociales. Pero poco, si algo, se habla de la sociedad civil y de su rol en el desarrollo humano, de modo que las reflexiones y propuestas sobre ella son escasas y carecen de relevancia.

Es esta ausencia de concepciones y orientaciones estratégicas sobre la sociedad civil la que explica el tipo de juicios o sentidos comunes que surgen para caracterizarla, como veremos sintéticamente a continuación:

1. Desde la percepción de los partidos, es habitual escuchar en distintos círculos políticos del espectro partidario -sea de oposición o de gobierno- que en Chile la sociedad civil está fragmentada, la participación social inexistente y las organizaciones sociales débiles y de escasa representación. Por otra parte, diversas encuestas muestran que los grados de adhesión de las personas a los dos grandes bloques políticos que concentran la mayoría electoral, no responden mayoritariamente a definiciones nítidas de proyectos y que el apoyo electoral es coyuntural, sujeto a la evaluación que el elector hace de las ofertas que se presentan. De modo que, en ambas consideraciones, está implícita la noción de una débil ciudadanía.
2. Desde las encuestas de opinión surgen datos sobre los grados de satisfacción de la sociedad que varían según los niveles socio-económicos de los hogares, dada la estrecha relación entre satisfacción (personal y familiar) y participación en el consumo. De modo que, en términos gruesos, en los sectores medios y bajos hay más insatisfacción que en los grupos de altos ingresos. De estos datos que se recogen en las encuestas surge una apreciación restrictiva de ciudadanía como consumidor y que asimila los grados relativos de bienestar a la participación en el consumo, sea de bienes, servicios u otros símbolos de identidad y prestigio, todos ellos materiales.
3. Un tercer enfoque posible es el que surge desde las percepciones de los líderes sociales, estudiantiles, del mundo de la cultura y del ámbito profesional, en que domina un reclamo asociado a la falta de espacios de participación social en una sociedad que no admite pluralidad, diversidad, ni diferencias, en que se desvalorizan las expresiones de identidad ciudadana más valóricas o simbólicas y que no están asociadas al consumo, en que también domina una desvalorización de la asociatividad versus el individualismo y se estimula la competencia por sobre la solidaridad. En esta perspectiva domina una concepción de ciudadanía como un actor social que se constituye por confrontación a todas las formas de poder existentes, sean institucionalizadas o fácticas.



Todas estas posibles lecturas acerca de la sociedad tienen en común una percepción de débiles lazos gobernando las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, con un estado cuya ausencia o debilidad agudiza, objetiva y subjetivamente, la indefensión e inseguridad que acompaña las vidas cotidianas de los chilenos. Este análisis surge con mayor sistematización en un reciente informe del PNUD, estudio que revela hasta qué punto la desaparición de las formas de asociatividad que existían, y en las que el Estado jugaba un papel central, influye en una subjetividad ciudadana que no aprecia ni siquiera los avances económico-sociales de los que se beneficia.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para entender los cambios políticos, económicos y sociales que han dibujado un nuevo Estado y han impactado a una sociedad que exhibe los comportamientos actuales, es necesario caracterizar la situación precedente.

### *La realidad socio política previa a los setenta.*

1. La presencia de un Estado fuerte y grande, así como un desarrollado sistema político al amparo del cual se constituyeron importantes organizaciones políticas y sociales. Los partidos eran, asimismo, los instrumentos de mediación entre todas las formas de organización de la sociedad y el Estado, de un Estado benefactor que canalizaba importantes recursos y prestaciones (en relación con el PIB, en los sesenta el Estado tenía casi el doble de su peso actual), generaba parte significativa del empleo y de su propio financiamiento por el control y propiedad directa de actividades empresariales. Los partidos, y sus más importantes formas de organización y representación social (los sindicatos y sus centrales como representación del movimiento organizado de los trabajadores) eran omnicomprensivos y contenían proyectos globalizantes de país. El surgimiento de nuevas formas de organización social en los sesenta (movimientos de pobladores, campesinos, estudiantiles, cooperativas, etc.), si bien fuertes en su capacidad movilizadora, seguían siendo sucursales de los partidos a los que todas estas organizaciones adscribían. En suma, un Estado fuerte que constituyó sus formas de representación social sobre la base de legitimar a un conjunto de organizaciones que, apéndices de los partidos, actuaban como mediadoras entre la oferta pública y la demanda social (siendo el movimiento sindical el organismo de representación social privilegiado).
2. Lo anterior se daba en el contexto de un Estado unitario, altamente centralizado y concentrado y que, por lo mismo, reconocía interlocución en organizaciones políticas y sociales también de representación nacional (grandes centrales sindicales, campesinas, estudiantiles, etc.). Un parlamento que, aún si se generaba con mecanismos territoriales de representación, expresaba proyectos nacionales de país en el que no cabían demandas ni reivindicaciones regionalistas. Autoridades regionales, provinciales y comunales con una fuerte dependencia del poder político central.
3. Finalmente, un débil desarrollo económico que, a la zaga de una institucionalidad y de un sistema político de gran fortaleza y peso nacional, se sostenía en un mercado reducido, con evidente desequilibrio frente al Estado.

### *Los cambios que impone el período de la dictadura militar.*

1. Es el período en que la interrupción de la democracia representativa y la ilegalización de los partidos rompió con el sistema político institucional, se

redujo y debilitó el estado, se fortaleció y extendió el mercado, así como sus formas más extremas de competencia que atentaron contra todas las formas de organización social tradicional preexistentes. La drástica "subsidiariedad" del Estado dejó librada la sociedad a sí misma y contribuyó a la reorganización de ésta bajo nuevas y heterogéneas formas que respondían, más que a canalizar demandas y reivindicaciones sin destino por la pérdida de espacios de negociación, a intentos de expresar identidades, a búsquedas de gestión de iniciativas, a la defensa de intereses corporativos de pequeña y diversificada escala. De modo que la desaparición del sistema de partidos y el empequeñecimiento y debilitamiento del Estado, descontinuyó las organizaciones tradicionales y los mecanismos de representación, sustituidas por nuevas formas de organización fuera de los partidos y al margen del Estado.

2. El dominio del mercado, altas tasas de desempleo y la segmentación laboral hizo más difícil aún la organización sindical, no sólo por razones de represión política e ilegalización, sino por dificultades de expresión y representación de tal diversidad del mundo laboral: cesantía, informalidad, nuevas formas de precarización del trabajo, trabajadores de sectores modernos y dinámicos conviviendo con empleos en sectores tradicionales, reducción del empleo público y empobrecimiento de los trabajadores fiscales (en el área de la educación y la salud, principalmente). En paralelo, cobran fuerza sectores emergentes en la sociedad, como las iglesias, las ONG's, los empresarios y, como contrapartida, organizaciones populares ligadas a la subsistencia, organismos comunitarios prestadores de servicios solidarios, organizaciones de identidades de género, de edad, religiosos, etc.

#### LA REALIDAD SOCIAL Y ESTATAL EN LOS NOVENTA

Todas las hipótesis sustentadas por el mundo político e intelectual democrático estaban basadas en una lectura que se hizo de los fenómenos de transformación acaecidos durante la dictadura, descritos en el punto anterior. Una apuesta a que, con el proceso de retiro y debilitamiento del Estado, con partidos clandestinizados y con casi inexistentes vínculos con la sociedad, el surgimiento de las nuevas formas de expresión organizada de la sociedad, constituiría el germen de rearticulación de la sociedad civil y, por lo tanto, antesala de una nueva sociedad más autónoma y fuerte que la conocida anteriormente, jugando un destacado papel en la transición democrática y contribuyendo, por lo tanto, a democratizar el estado.

Sin embargo, y a juzgar por el desarrollo de los años noventa, fue una lectura ligera.

1. Tan pronto las condiciones políticas lo permitieron, los partidos se rearticulan y se recompone un sistema político bastante sólido, sobre todo si se lo compara con los procesos políticos vividos, contemporáneamente, por los restantes países de la región. En Chile, el lugar que ocuparon las organizaciones sociales en la lucha por la recuperación democrática, por la reivindicación de identidades comunitarias o por la subsistencia, pasó a ser retomado por los partidos y ello, porque el liderazgo y el grueso de los activos de las organizaciones sociales creadas en dictadura, fue ocupado por dirigentes y militantes políticos que, normalizada la vida de sus respectivos partidos, regresaron a éstos. Había, pues, una realidad aparente. No existió tal movimiento social potente y autónomo capaz de sobrevivir al período autoritario para constituirse en un espacio de rearticulación de la sociedad civil, sino que fue un espacio alternativo a los partidos proscritos que utilizó a su dirigencia y militancia más activa y capacitada. Ello explica entonces, de una parte, la gran vitalidad con la que

rápidamente resurge el sistema político y, de otra, la declinación, igualmente rápida, de las formas organizadas de la sociedad civil del período inmediatamente precedente.

2. Pero, la reconstitución de los partidos no es tampoco como lo fueran antes, hasta comienzos de los setenta, de modo que se produce un vacío. Si entonces los partidos copaban el escenario de participación, expresión y representación de la sociedad, no ocurre lo mismo en los noventa. Los partidos se perfilan, más bien y crecientemente, como instrumentos "especializados" y acotados a lo político, operando fundamentalmente como entes estatales y electorales. Las formas de organización social tradicionales han desaparecido en una sociedad y en un modelo económico estructuralmente transformado y aquéllas otras formas de organización social emergentes durante el período de la dictadura, y que sustituyeron la vida partidaria, empiezan a debilitarse y perder vigencia. Con el paso de estos recientes años y las nuevas conquistas de derechos democráticos y sociales, resurge una voz ciudadana que tiene mayor capacidad de interlocución propia, pero que no adquiere fuerza colectiva, ni persistencia en el tiempo: son demandas y movilizaciones que se articulan para ciertos objetivos particulares, que expresan algunos de los conflictos propios de ciertas áreas de necesidades sociales insatisfechas y que se desactivan una vez obtenidos resultados, sean o no exitosos. A modo de ejemplo, las que se producen en torno a determinados proyectos que amenazan el medioambiente, o frente a irregularidades en prestaciones y provisión de servicios, como fue el bullado caso de las llamadas casas COPEVA, o bien demandas específicas de consumidores.
3. Un tercer factor de alta incidencia es el que dice relación con el peso y tamaño del estado. Si bien éste se fortalece respecto del período de la dictadura, su crecimiento y peso es limitado comparativamente con lo que fuera hasta hace dos décadas, lo que mantiene un Estado con debilidad relativa respecto de su propia historia y en relación a la situación que revelan países de comparables niveles de crecimiento e ingresos. No obstante esta debilidad relativa (dos terceras partes del producto nacional se genera y decide privadamente), el énfasis de la Concertación en la ocupación del espacio gubernativo y poderes del estado como eje de su acción programática, resitúa al estado como el referente de las demandas sociales frente a las cuales se constituye como organizador de las ofertas. Este fenómeno, ligado al debilitamiento de las organizaciones sociales que articularon las demandas sociales de los ochenta, terminan por posicionar al Estado como sustituto de tales organizaciones. Es notorio el debilitamiento de las organizaciones sociales y el traspaso de su liderazgo a determinadas instituciones estatales, como se evidencia, a modo de ejemplo, con el SERNAM; así como es notorio el traslape de muchas funciones que ejecutaban las ONG's de promoción y desarrollo, con las que realizan varios servicios públicos y municipalidades. Este fenómeno no es neutro, sino que está alimentado por muchos dirigentes estatales desde las instituciones públicas.
4. Si bien este renovado referente estatal de la demanda social y de la sustitución de la acción social por el Estado, inciden de manera importante en el persistente debilitamiento de las expresiones organizadas de la sociedad civil, en definitiva es el mercado el que se consolida como el gran espacio organizador de las relaciones, no sólo económicas, sino también sociales. No obstante la segmentación social resultante de las desigualdades de ingresos, de todas maneras existe un patrón standard de comportamiento que homogeniza culturalmente las desigualdades socioeconómicas y que se expresa en los patrones de integración vía consumo, de modo que son estas relaciones

económicas las que priman en el ordenamiento social. De todas las demandas sociales, la más visible es la que surge en torno del consumo, sea de bienes y servicios públicos o privados, de información y comunicaciones. En este esfuerzo se concentra el mayor número de horas y energías sociales. Y son estos fenómenos económicos regulados por el mercado los que están provocando cambios objetivos en el mundo de las relaciones sociales. En efecto, y a modo de ejemplo, son fenómenos como el incremento de la tasa de participación laboral de las mujeres los que transforman los roles tradicionales familiares. De modo que son las relaciones económicas las que están provocando cambios en las relaciones sociales y generando un debate valórico: el tipo de trabajo (precarización, subcontrataciones, estacionalidad, etc.), las horas de trabajo (Chile es uno de los países de América Latina con las jornadas laborales más extensas), los crecientes y demorosos desplazamientos a los lugares de trabajo, así como la diversificación en el tipo de consumo y en las expectativas de consumo, inciden en la vida y relaciones familiares, comunitarias, políticas, etc. como nunca antes en nuestro país.

5. En un contexto de integración vía consumo, con precarización del empleo y bajos salarios, con un mercado laboral altamente desregulado, existe una sensación de inseguridad e incertidumbre acompañando las vidas de los trabajadores y sus hogares. Inseguridad que se agudiza por las desequilibradas relaciones y fuerzas entre el sector patronal y el de trabajadores, por el desigual acceso de calidad a las prestaciones de salud y educacionales, por la desprotección en materia de seguridad social que amenazan con una vejez llena de riesgos. El miedo y la desconfianza son los sentimientos que surgen de estas condiciones objetivas y que orientan conductas individuales de respuesta, debilitando la base de legitimidad de esfuerzos sociales más colectivos. Fenómenos éstos que constituyen la base valórica que otorga signo positivo a lo privado y negativo a lo público y que está detrás de la estigmatización de la política, por una parte, y del Estado, por otra.
6. Finalmente, un último elemento a incluir en el análisis, es el que dice relación con el papel de articulación y de organizador social que juega la institucionalidad territorial político-administrativa vis a vis la que genera la globalización. Los procesos de desconcentración y descentralización del país han incorporado una valorización de la demanda regionalista y localista que es contradictoria con la gran homogeneidad "cultural" (valórica, de expectativas, etc.) del territorio nacional y de la sociedad chilena. Como nunca antes, entran en tensión dos lógicas que conspiran con las formas de organización de la sociedad civil: por una parte, hay una homogeneidad cultural que tiene raíces históricas y que se refuerza con los procesos de globalización, las telecomunicaciones y el dominio del mercado que conecta a todo el territorio nacional con un común lenguaje. Por otra parte, la búsqueda de mayor eficiencia económica y de racionalización en el reordenamiento territorial, así como de las inversiones que están detrás de los procesos de regionalización, levantan demandas regionales y locales que tensionan una visión de proyecto nacional de país y de integración social.

## ALGUNAS CONCLUSIONES: MÁS Y MEJOR ESTADO PARA UNA SOCIEDAD EMPODERADA

### *Dinámicas sociales en curso y previsibles.*

Evaluatedo consigo mismo y en relación con el resto de los países de América Latina, Chile experimenta durante los noventa importantes logros en sus indicadores macro-económicos y sociales. Altas tasas estables y sostenidas de crecimiento, ahorro e inversión; reducción de la inflación por debajo de los dos dígitos; bajas tasas de desocupación; disminución en términos relativos y absolutos de la pobreza; cobertura universal de educación básica y de atención en salud primaria; aumento de los años de escolaridad y de las atenciones de enfermedades complejas, son parte de estos logros. No obstante, existen todavía déficits objetivos y, además, apreciaciones subjetivas que distan de estos logros.

Desde el punto de vista de los déficits objetivos, cabe destacar que existe una desigual distribución social y territorial de los accesos y calidad de las oportunidades que terminan por segregar a los chilenos y chilenas. Destacan entre éstos:

- a) Inequidades distributivas y de los ingresos, siendo las más altas desigualdades del continente, sólo antecedidas por Brasil y Colombia. Aunque parcialmente, es el Estado el que logra atenuar el impacto regresivo que provocan los bajos salarios medios en Chile. Considerando los ingresos del trabajo, existe una distancia de 14 veces separando a los hogares del 20 por ciento más pobre y rico del país. Si a estos ingresos, sumamos los aportes estatales en salud, educación y subsidios monetarios, tenemos que la distancia entre los hogares del 20 por ciento más rico y más pobre se reduce a 8.5 veces.
- b) Si bien el desempleo se mantiene bajo, éste tiene también una muy desigual distribución, destacando el desempleo juvenil que triplica las tasas medias de desocupación nacionales, así como el femenino: las mujeres no sólo tienen una menor tasa de participación laboral que los varones sino que, además, ante trabajos iguales, no logran ingresos equivalentes. Por otra parte, si bien las tasas de ocupación se mantienen relativamente estables, el empleo se precariza, lo que arroja problemas en la calidad de los empleos (y consiguientes bajos salarios) y en la inseguridad que se les asocia, tanto en el presente, por el permanente riesgo a su pérdida, como a futuro, puesto que los bajos ingresos son la antesala de pensiones mínimas.
- c) El descenso estable de los actuales niveles de pobreza se lentifica porque estamos llegando al corazón de la pobreza más irreductible, aquélla que se asocia a los problemas más estructurales de nuestro patrón de crecimiento, (por consiguiente adquiere especial visibilidad por su calidad -no cantidad- la pobreza rural), con la emergencia de problemas sociales nuevos ligados a fenómenos de desintegración social y problemas emergentes propios de los actuales niveles de crecimiento y urbanización.
- d) Las desigualdades no sólo son distributivas, sino que en los accesos a oportunidades educacionales, de salud, de justicia y de seguridad, de calidad comparables para todos los chilenos. Cuestión que agrava la situación que genera la inequidad distributiva en los accesos a satisfactores sociales. Esta desigual distribución de oportunidades es la que está detrás de la percepción de indefensión, riesgo e inseguridad de los chilenos, especialmente en el caso de los más pobres, por una parte, y de los adultos mayores, de otra.

*Más y mejor estado para una sociedad empoderada.*

Ante esta realidad tan compleja se requieren respuestas más meditadas que las que ligeramente se señalan habitualmente, ya sea por prejuicios ideológicos o por sobre simplificaciones nostálgicas que no asumen los cambios ocurridos. El debate no puede agotarse en la opción excluyente de eficientismo y gestión versus refinanciamiento público; ni en las descalificaciones de que el Estado es por definición ineficaz o que el mercado pervierte; ni en las visiones míticas e idílicas de las virtudes de la sociedad civil o, por contraste, de la iniciativa empresarial.

Áreas como las pensiones y las jubilaciones, como la salud, y la educación, como la capacitación y el fomento productivo, en sociedades que están experimentando cambios en sus perfiles demográficos, con tecnologías cada vez más complejas y sofisticadas, con niveles de escolaridad que aumentan junto con la globalización y sus consecuentes procesos de reconversión productivos y laborales, suponen reflexiones propositivas meditadas y pactadas en un gran acuerdo o compromiso nacional.

Precisar qué tipo de Estado tener, qué tamaño y peso, cuáles sus formas de organización, qué institucionalidad central y descentralizada, cuánto y qué delegar a la sociedad, cuáles sus relaciones con usuarios, ejecutores, ciudadanos, etc., es parte de las definiciones que deben darse sobre la base de precisar con mayor rigor sus insustituibles e indelegables responsabilidades sociales.

¿Se trata sólo de proteger frente a la pobreza o de caminos más definitivos para superarla? ¿Es posible generar igualdad de oportunidades sin abordar los problemas pendientes de equidad? ¿Es posible y necesario reducir las actuales brechas o se trata de garantizar derechos sociales básicos sin asumir tal desafío de menores distancias sociales? son parte de las respuestas que hay que encontrar en el marco de un compromiso social y político que defina las tareas nacionales futuras. En un país que, junto con el progreso económico y el avance en los indicadores sociales, las inequidades acentúan la percepción de indefensión ciudadana y generan un clima de insatisfacción y desconfianza que no se condice con las oportunidades que, potencialmente, brindan los resultados económicos y sociales avanzados en los noventa.

El sumario recorrido histórico presentado lleva a la constatación de una paradoja: el Estado ha sido el referente en torno del cual se ha constituido la sociedad y, asimismo, el Estado ha contribuido a su debilidad. De modo que, así como parece necesario tener un Estado fuerte para "empoderar" a la sociedad, también es necesario conocer los límites y controles que eviten que el Estado termine por aniquilar la expresión autónoma de la sociedad y sus representaciones.

Por otra parte, según los análisis comparativos realizados por diversos organismos internacionales, entre los cuales destaca el informe elaborado por el Banco Mundial en 1997, existiría un mínimo de peso y rol estatal para garantizar un desarrollo social equilibrado y sustentable, que no parece ser posible con un estado cuyo peso sea inferior a un tercio del PIB. En nuestro país es inferior a un cuarto y, a pesar de ello, somos testigos de un debate en el que dominan las posturas que apuntan a una mayor reducción.

Si bien es el Estado el que debe velar por la orientación de un gasto social equitativo, ello no significa necesariamente que la ejecución sea totalmente estatal. Es más, existen áreas en que las particularidades y heterogeneidades sociales y

territoriales requieren múltiples actores involucrados a niveles locales, abriendo un decisivo espacio de acción y ejecución al así llamado tercer sector. Todo lo cual supone un nuevo marco de relaciones entre el Estado y la sociedad. Es este marco de relaciones el que habrá que precisar:

¿Cómo plantearse una legislación de asociatividad, de una parte, y cambios en las normativas, regulaciones y procedimientos públicos, de otra, que permitan transferencias de recursos, capacidades y competencias, desde el sector gubernamental al no gubernamental, cautelando la equidad y la integración social sin conspirar contra las iniciativas sociales y privadas? ¿Qué y cómo delegar y transferir, sin perder el Estado su rol de garante del bien común? ¿Supone eso instituciones públicas nuevas, fiscalizadoras y regulatorias, del tipo de las superintendencias, que sustituyan crecientemente la ejecución directa o deberá el estado, de todos modos, ser proveedor preferente en algunas áreas de servicios y los usuarios participar en los diseños de programas y en la fiscalización de los mismos? ¿Qué tipos de organizaciones se deben estimular y para qué acciones y cuáles las relaciones con las organizaciones políticas?

De manera que, y a modo de conclusión, me atrevo a señalar que los desafíos propositivos que tenemos por delante y que suponen hacer enormes esfuerzos de acuerdos nacionales en estas materias, puesto que está en juego la calidad de país y de sociedad que estamos construyendo, emanan de tres conclusiones muy gruesas:

En primer lugar, el fortalecimiento de nuestra sociedad, su cohesión, autonomía y creciente autosuficiencia requiere aminorar las inequidades sociales y territoriales existentes.

En segundo término, perfeccionar la democracia -lo que supone instituciones políticas representativas y con ampliaciones de los espacios de participación- es otra de las condiciones y requisitos para la formación de una ciudadanía que exprese la vigencia de una sociedad plenamente constituida.

Y finalmente, un Estado no sólo mejorado, sino que fortalecido en sus capacidades, competencias y recursos, es una condición necesaria y previa a la delegación y transferencia de atribuciones estatales a la sociedad y sus múltiples formas de organización, para las que habrá de contar con legislaciones que normen y faciliten sus progresivas fortalezas y autosuficiencia.

## **NORBERT LECHNER** <sup>36</sup>

Como no soy ningún especialista experto en Políticas Sociales, ni he trabajado en temas de pobreza me siento en una situación difícil para abordar este tema. Por ello con particular cautela y modestia quiero presentar algunas notas.

### POLITICAS SOCIALES, ESTADO, MERCADO Y TERCER SECTOR

Lo que llama la atención para un observador externo como yo, son dos hechos: uno es la sobrecarga del individuo. La actual estrategia de modernización se sustenta en una filosofía liberal que ensalza la libertad del individuo. En principio, todo individuo (en concreto, cada familia) decide libremente cuál es el seguro médico adecuado para enfrentar posibles enfermedades, cuál es la AFP más conveniente para sus ahorros en la vejez o invalidez, cuál es el colegio más propicio para el futuro de sus hijos. Vemos como resultado, una privatización de riesgos y responsabilidades. Es responsabilidad exclusiva del individuo decidir qué riesgos quiere y puede asumir. Ahora bien, el individuo tiene responsabilidad pero no necesariamente los medios que respaldan dicha tarea. La seguridad del individuo y de su familia suele depender de factores externos: la ISAPRE, la AFP, los colegios de la comuna, etc. Aún más, el sistema privado de salud y de previsión, cumple las funciones específicas de su campo acorde a criterios de mercado. Son, en definitiva, criterios de eficiencia económica los que orientan el modo en que dichas instituciones responden a la demanda de salud, previsión o de educación. En resumen, la responsabilidad individual se encuentra inserta en un "sistema" que opera relativamente autónomo de los sujetos.

En segundo lugar, llama la atención el papel sobresaliente del sector público en estos campos: salud, educación, incluso en previsión. Particularmente los sectores socio económicos medios y bajos dependen de la acción estatal. En salud, las ISAPRES sólo cubren el 6% del quintil más pobre de hogares y un 9% de la población mayor de 60 años (Encuesta CASEN 1996). En educación, el 57% de los establecimientos son municipales y el 33% particulares subvencionados. Incluso en previsión, podría ser que entre el 30 y 40% de los cotizantes de las AFP, no alcanzarán el ahorro necesario para pensión mínima. Por estas razones, por el pago de las antiguas pensiones, los bonos de reconocimiento, las dos cajas de las Fuerzas Armadas, y las pensiones asistenciales el Estado realiza anualmente un aporte cercano al 6% del PIB. O sea, a pesar de la preeminencia del sistema de capitalización individual, el gasto público en previsión duplica el de salud. A ello habría que agregar un conjunto de medidas y transferencias fiscales en beneficio de grupos sociales en situación de pobreza. En suma, constato cierta discrepancia entre el papel significativo que cumple el Estado y la pobre tematización del Estado Social en los discursos sobre los "modelos de desarrollo".

De lo anterior se desprende que, en los hechos, las políticas sociales en Chile se rigen por un sistema mixto en el cual coexisten un fuerte énfasis en la responsabilidad individual con un no menos importante papel del Estado. Hay en efecto, un amplio acuerdo que ni el Estado, ni el mercado ni el "tercer sector" (las organizaciones sociales) pueden, cada uno por sí solo, enfrentar los desafíos que plantean las políticas sociales en las condiciones actuales. No pareciera existir acuerdo, por el contrario, sobre la combinación de esos ámbitos de modo que se

---

<sup>36</sup> Consultor Programa Naciones Unidas para el Desarrollo



potencien sus contribuciones respectivas. Tal vez sea éste el principal desafío del país: formular un Estado social en el contexto de un mundo globalizado. Ello plantea problemas de institucionalización no resueltos hasta ahora. Una de las dificultades radica, a mi entender, en la falta de una concepción adecuada de dichos ámbitos.

## RELACION ESTADO – MERCADO

Ilustrativo del concepto débil de Estado me parece ser la discusión en torno a la relación de Estado y mercado. Una vez descartada la sacralización y demonización de uno y otro polo, el problema parece radicar en la complementariedad entre ambos: ¿cómo fortalecemos la creatividad de los individuos asegurando simultáneamente la integración de la sociedad? La relación entre individuo y Estado no es de suma cero, donde uno gana lo que el otro pierde. Por el contrario, las personas sólo logran adquirir y desplegar sus capacidades creativas en la medida en que el Estado promueve una fuerte trama social.

Para avanzar en este debate hay que superar una concepción reduccionista del Estado. Señalo esquemáticamente cuatro supuestos que frecuentemente subyacen a la discusión: el primer supuesto afirma que tanto el Estado y el mercado comparten el mismo fin. Ambos trabajarían sobre una misma realidad, los mismos problemas y con similares recursos. Habría una equivalencia funcional entre mercado y Estado de modo que ambos pueden ocuparse indistintamente de las mismas materias. De ser así, son comparables acorde a un mismo criterio. El segundo supuesto concierne a dicho parámetro compartido. Establece como única medida la evaluación económica. Mercado y Estado podrían ser comparados mediante un cálculo objetivo de su eficiencia respectiva en la asignación de recursos. Consecuencia del criterio económico, cuantificable en términos monetarios, se presupone, en tercer lugar, que existe una ecuación óptima en los respectivos tamaños. Si el cálculo no ha podido determinar el óptimo, ello sería producto de una interferencia política. En esta perspectiva, la política aparece como una intromisión indebida en un asunto técnico. La cuarta premisa implícita saca la conclusión de lo anterior. Si la diferencia entre Estado y mercado es de índole técnica, medible en la asignación óptima de recursos, la elección de un mecanismo excluye al otro. Según el caso, será el mercado o el Estado el instrumento más idóneo. Existiría pues una distinción nítida entre ambos. En suma, muchas veces la discusión tiende a reducir el Estado a un "equivalente funcional" del mercado (Guell & Lechner, 1997). Cabe pensar sin embargo, que el Estado tiene funciones específicas, que éstas tienen que ver con lo suele denominarse "bien común" y que sabemos poco cómo el Estado articula y coordina "lo general" en una sociedad cada vez más diferenciada y compleja. Y esta dificultad, a su vez, inhibe una concepción más afinada de las políticas sociales.

Hoy en día, nadie duda del papel protagónico que cumple el mercado en el proceso económico. Sin embargo, no están demás dos advertencias. En primer lugar, cabe recordar las experiencias recientes en la consolidación de economías de mercado (Europa Oriental) para destacar que el mercado depende de condiciones que el mismo no crea. Depende de instituciones jurídicas, de convenios internacionales, de normas sociales y también de regulaciones políticas. Vale decir, el buen funcionamiento del mercado presupone una intervención activa del Estado. En segundo lugar, cabe recordar un hecho no menos obvio: la vida social no se reduce al proceso económico. Es decir, la conducta humana no se resume en la maximización individual de utilidades, las preferencias estables y el equilibrio de los mercados. Por consiguiente, sería una falacia la eficiencia con la eficiencia económica.

Tampoco las políticas sociales se reducen a la lógica económica. Parece erróneo ver en las políticas sociales exclusivamente un mecanismo para compensar las inevitables disfuncionalidades del mercado. Cuando se destaca la contribución a las políticas sociales a una igualdad de oportunidades, no hablamos solamente de oportunidades económicas. En la perspectiva de Un Desarrollo Humano, propuesto por el PNUD, se trata de oportunidades de las personas de ser sujeto del desarrollo y beneficiarias de sus logros. Visto así, el aporte de las políticas educacionales o de empleo para un acceso más equitativo a los mercados es sólo un aspecto de un enfoque más amplio e integrado. Cuando discutimos dichas políticas, en el fondo, discutimos sobre nuestro "modelo" de desarrollo. El modo en que queremos y podemos vivir juntos. En breve, sostengo que las políticas sociales forman parte de la producción y reproducción del orden social.

## POLÍTICAS SOCIALES Y SEGURIDAD

Desde el punto de vista de la construcción y gestión del orden social, podemos visualizar mejor el significado principal de las políticas sociales: **la seguridad**. La seguridad es una necesidad vital de cada individuo que busca protegerse lo mejor posible contra los eventuales riesgos y poder aprovechar las opciones que le abre la vida. La seguridad es una exigencia antropológica de todo individuo, pero su satisfacción no puede ser resuelta exclusivamente en el ámbito individual. Es también una necesidad de la sociedad asegurarse en tanto orden social y garantizar un orden seguro a todos sus miembros. Todas las sociedades enfrentan -bajo diversas modalidades- este desafío. Las políticas sociales representan uno de los instrumentos especializados para cumplir esa función. Poniendo a las políticas sociales en la perspectiva de la seguridad, podemos obtener algunos criterios para la acción.

Un primer criterio tiene que ver con las **reglas de juego**, claras y estables, y por lo tanto, las políticas sociales deberían analizarse en relación con un marco normativo que permita calcular, a cada individuo, las consecuencias de sus decisiones. Las políticas sociales pueden contribuir a que la persona que hace grandes sacrificios para mandar a sus hijos al colegio pueda confiar en que reciban una educación apropiada. Por sobre todo, las políticas sociales han de contribuir a contrarrestar los efectos de un cambio imprevisible en las reglas del juego. Pienso en las políticas de reconversión que enfrentaría Chile en los próximos años.

Segundo, las políticas sociales brindan seguridad en tanto contribuyen a la **integración a las personas**. Tanto, integración a los diversos mercados de oportunidades, como integración a la comunidad. En la educación, por ejemplo, aprender a integrarse a una comunidad, a sentirse acogida por ella y a vivir su pluralidad, es tan importante como el aprendizaje de conocimientos. Hay que sentirse parte de una comunidad para apreciar, cuidar y contribuir a los bienes públicos. Hay que sentirse partícipe de una identidad regional para involucrarse afectivamente en el desarrollo de dicha región.

Tercer elemento, la seguridad implica **protección** y ha sido una función clásica de las políticas sociales ofrecer amparo a quienes sufren infortunios. Hoy en día esa función protectora ha de ser redefinida. Cuando muchos de los infortunios ya no son imprevistos externos, sino riesgos fabricados por el mismo desarrollo (por ejemplo: producto de la nueva estructura empresarial y la flexibilización de los mercados laborales) las políticas sociales han de trabajar con una noción más amplia de los riesgos. En este sentido, hay que considerar las nuevas desigualdades

sociales que junto con y más allá de las viejas desigualdades de ingresos, afectan las posibilidades de aprovechar las oportunidades de desarrollo.

Un cuarto y último elemento. La seguridad no concierne solamente a las condiciones materiales de vida, se refiere igualmente a **dimensión subjetiva**. La persona que acude a un hospital busca no tan sólo atención médica oportuna; no menos relevante es el trato que recibe. Exige un reconocimiento de su dignidad humana, de su singularidad individual, de su identidad social. La seguridad es, en definitiva, un producto social. Es decir, depende de la inserción del individuo en un contexto social, un contexto de confianza y cooperación, un contexto que permita hacer sentido de su vida cotidiana. La gente se siente segura cuando percibe que es reconocida y respetada, acogida y atendida por sus prójimos. Para ofrecer seguridad, las políticas sociales han expresado pues el reconocimiento que la sociedad debe a todos y a cada uno de sus miembros. Cuidar ese sentimiento subjetivo me parece tan real e importante como el contenido material de las políticas sociales.

## **SEGUNDO PANEL**

### **ESTADO Y SECTOR PRIVADO EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES**

#### **PANELISTAS**

OSVALDO LARRAÑAGA  
JOAQUIN VIAL  
JUAN FRANCISCO LECAROS  
ROLANDO CASTAÑEDA

#### **MODERADORA**

DAGMAR RACZINSKY

## **OSVALDO LARRAÑAGA <sup>37</sup>**

Voy a dar una visión sintética sobre el tema del aporte privado a los programas sociales, esto es, el aporte al financiamiento que proviene del pago directo que hacen los propios beneficiarios de los programas. El análisis se refiere a los sectores de educación, salud y vivienda. Ello por dos razones. Primero, por la importancia que tienen puesto que si se excluye el pago de las pensiones, los sectores de educación, salud y vivienda representaron durante 1996 el 84% de gasto social en Chile. Y segundo, porque son programas que poseen un carácter más bien universal, esto es, disponibles para cualquier persona que acuda a ellos, diferenciándose de los programas focalizados que están dirigidos a determinados grupos objetivos.

Claramente el tema del aporte privado es distinto en el caso de un programa universal, donde accede gran número de usuarios y de distintos niveles de ingresos, al caso de los programas focalizados y dirigidos a la población más pobre. Ahora, los programas universales de educación, salud y vivienda, satisfacen necesidades básicas de la población y, por tanto, lo que ocurra en estos sectores contribuye esencialmente a la calidad de vida que tienen las personas en el presente, así como a la formación de las oportunidades futuras. Constituyen por tanto ámbitos donde la acción pública puede contribuir en forma crucial a las condiciones de equidad del país.

### **FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS SOCIALES**

El tema del financiamiento se puede analizar en términos de quién provee el financiamiento para los servicios sociales: los propios beneficiarios, el Estado o una combinación entre ambos. Un asunto diferente es quién decide el destino de los recursos. Porque bien puede ser el caso que el financiamiento provenga del Estado, pero que sean los beneficiarios quienes deciden qué proveedor va a recibir los fondos públicos; o bien puede ser que el Estado directamente designe a tales proveedores como los encargados de proveer el servicio público. Es importante distinguir entonces, en términos analíticos, entre el origen del financiamiento y quién decide el destino del financiamiento. Por otra parte, es también importante distinguir quién provee o produce el servicio social.

Así entonces, origen del financiamiento, destino del financiamiento y quién produce el servicio social, constituyen tres materias conceptualmente distintas. La combinación entre estas tres variables determina la estructura o arquitectura de un sistema de entrega de servicios sociales. Por supuesto que cada combinación posible tiene implicancias específicas sobre las materias de eficiencia y de equidad.

El tema que nos preocupa aquí es el tema del origen, es decir quién pone el financiamiento -el Estado o el beneficiario- y en qué proporción. Al respecto, Claudia Sanhueza del Departamento de Economía preparó para esta discusión un documento denominado "Financiamiento de las Políticas Sociales, Estado y Sociedad Civil", donde en forma detallada se dan las cifras al respecto. A continuación voy a entregar los principales antecedentes contenidos en ese trabajo.

### **EL FINANCIAMIENTO EN EL SECTOR SALUD**

Veamos la situación por sector, comenzando por salud.

---

<sup>37</sup> Director del Departamento de Economía de la Universidad de Chile,

En Chile la salud que se define como gasto social es básicamente aquella provista por el Estado en los consultorios de atención primaria y en los hospitales. Estos programas tienen un financiamiento mixto; parte del financiamiento lo provee directamente el Estado, a través de aporte fiscal y, parte lo proveen los beneficiarios. El aporte de los usuarios procede a través de dos mecanismos. En primer lugar están las cotizaciones; los trabajadores asalariados y los pensionados adscritos al sistema público de salud pagan en forma obligatoria un 7% de sus ingresos como cotización, lo cual constituye la primera gran vía a través de la cual el financiamiento privado va a financiar la producción pública del servicio de salud en Chile. En segundo lugar está el copago que consiste en un pago al momento de atención. Ello ocurre en la modalidad de libre elección de FONASA y en la modalidad de atenciones hospitalarias en el caso de las personas ubicados en los tramos relativamente altos de ingresos y adscritos al sector público. Las personas de menores ingresos no pagan en hospitales en el momento de la atención. Asimismo, la atención primaria municipal es gratuita para los adscritos al FONASA.

De esta manera, en el sector de salud, existe un panorama relativamente complejo de aportes. Si se suman todos los aportes privados, por cotizaciones o por copagos, se llega a que alrededor del 46% del ingreso del sector salud proviene del pago aporte privado (1996). El resto, es decir el 54%, proviene de aporte fiscal. No está demás decir que, al menos en el caso salud, la producción del servicio es fundamentalmente pública.

Cabe agregar que el financiamiento fiscal en el caso de la salud está dirigido esencialmente a las personas que se atienden en el sistema público de salud, a excepción del 2% de subsidio a las personas de bajos ingresos que se atienden en las ISAPRES y que está en virtual vía de extinción si se aprueba la ley que se está debatiendo al respecto.

#### EL FINANCIAMIENTO EN EL SECTOR VIVIENDA

En el caso de vivienda ocurre algo relativamente similar al caso de salud. Los distintos programas de vivienda existentes tienen una base de financiamiento mixto y que funciona con tres componentes: un ahorro previo, un subsidio en el momento de adquisición y un crédito. La composición de estos aportes varía con el tipo de programa. El aporte privado aquí es el ahorro previo y el crédito en aquella fracción que es pagada. El resto del financiamiento corresponde al aporte fiscal. En términos generales el aporte privado teórico, suponiendo que se pague la totalidad del crédito concedido, representaría alrededor del 41% del presupuesto de vivienda del año reciente (1997), a la vez que el restante 59% correspondería al aporte público.

#### EL FINANCIAMIENTO EN EL SECTOR EDUCACION

En educación voy a concentrarme en el componente escolar (excluye el nivel superior). Hasta el año 1993 la gran mayoría de los estudiantes accedía a establecimientos educativos financiados prácticamente en su totalidad por el Estado. Concretamente, el 92% de los 3 millones de estudiantes accedía a educación gratuita financiada por la subvención pública, aún cuando la producción estaba en parte a cargo del sector público -escuelas municipales- y, en parte a cargo del sector privado -sector privado subvencionado-. Sólo en el caso de un 8% de los estudiantes sus familias pagaban la educación en los denominados colegios particulares pagados.

El año 1994 se introduce el sistema de financiamiento compartido, el cual posibilita que las escuelas del sector privado subvencionado cobre un aporte a la familia y que se adiciona o complementa la subvención pública. También se permite tal práctica en el sector municipal, pero sólo a nivel de la educación secundaria y a través de una modalidad más restringida que requiere la aprobación del centro de padres. A la fecha, alrededor del 67% de la matrícula del sector privado subvencionado asiste a establecimientos que operan bajo la modalidad de financiamiento compartido; en cambio sólo un 3% de la matrícula del sector municipal está en tal régimen.

El cobro promedio en los establecimientos con financiamiento compartido es de \$4.500 mensual, pero existe heterogeneidad de los aportes entre los establecimiento y también al interior de los mismos. Esto último puesto que la mayor parte de los colegios establecen políticas diferenciadas de arancel según el ingreso familiar.

Si se multiplica el cobro promedio a los padres por el total de matrícula que está en régimen de financiamiento compartido se sigue que al interior del sector subvencionado por el Estado -municipal o privado subvencionado- alrededor de un 9% del presupuesto es hoy día financiado por las familias a través del financiamiento compartido, mientras que el 91% restante es financiado por el Estado a través de la subvención. El cálculo no considera otros financiamientos fiscales que harían subir más el aporte gubernamental.

## CONCLUSIONES

En suma, tanto en salud como en vivienda, hoy día, el aporte privado en el financiamiento es importante mientras que en educación es relativamente bajo (9%). Contradictoriamente el debate sobre la materia ha estado centrado en educación, quizás porque sea un tema nuevo. En Chile hoy casi no se debate la contribución de los beneficiarios a la salud pública o a la vivienda financiada por el sector público.

El gran fundamento que existe detrás de una política de financiamiento compartido es hacer posible que las personas beneficiarias de sistemas públicos, que tienen recursos, puedan contribuir al financiamiento de los mismos. En realidad, si el 92% de los estudiantes del país, está matriculado en escuelas subvencionadas por el sector público, habría que justificar el porqué ellos debieran seguir siendo financiados totalmente por el Estado, independientemente que esté pasando con su capacidad de adquisición de bienes y servicios. Por lo tanto, el fundamento es adicionar ingresos al sistema provisto por el sistema público lo cual posibilita focalizar los recursos públicos en el sector más desprotegido.

El sistema de financiamiento compartido intenta también despolarizar el sistema educativo, que hasta algunos años atrás se caracterizaba por concentrar el 92% de la matrícula en escuelas gratuitas y de calidad bastante baja -salvo contadas excepciones- a la vez que un pequeño sector de estudiantes asistía a escuelas privadas, pagadas y de alta calidad.

Sin embargo, el sistema de financiamiento compartido podría introducir polarización al interior del sector público, separando el segmento de las que tienen como público a familias de ingresos medios respecto de las de ingresos bajos. Tal resultado podría resultar de una política mal diseñada, pero no tiene que ocurrir necesariamente así. Una política de subsidios públicos bien dirigida puede conciliar

el hecho que las personas que tengan recursos contribuyan al financiamiento y que quienes no tienen recursos no sean discriminados o excluidos de los establecimientos de mejor calidad. En suma, una política bien diseñada puede hacer que confluyan a un mismo establecimiento, alumnos de ingresos medios cuyas familias aportan al financiamiento de la educación, y alumnos de ingresos bajos donde el Estado se responsabiliza del conjunto de la inversión.



## JOAQUIN VIAL <sup>38</sup>

En mi intervención me voy a remitir a unas cuantas reflexiones de carácter más bien general y específicamente sobre los aspectos que estaban en la convocatoria, que tienen relación fundamentalmente con el financiamiento de las políticas sociales y la sociedad civil.

### POLITICAS SOCIALES Y ROL DEL ESTADO

Lo primero, es partir con la definición de algo que está muy claro en el documento: cuando estamos hablando de políticas sociales, estamos hablando de un tema que es de responsabilidad del Estado. El Estado tiene la responsabilidad de definir las prioridades, los criterios de asignación de recursos, evaluar y financiar las políticas sociales y para eso cobra los impuestos. Separaría esto de otras cosas muy valiosas, pero que son de naturaleza diferente. En particular, lo distinguiría de lo que puede ser la filantropía, que puede tener muchos fines, de beneficencia social, desarrollo cultural, etc., pero que claramente es un campo separado aunque casi siempre complementario de la acción estatal.

### POLITICAS SOCIALES Y SOCIEDAD CIVIL

Distinguiría cuatro formas de relación entre las políticas sociales y la sociedad civil, vinculadas fundamentalmente a través de lo financiero.

#### *Sociedad civil: beneficiaria o receptora de beneficios*

Una que podríamos caracterizar, en términos muy genéricos, como **tradicional**, es aquella en que las políticas son ejecutadas por el gobierno y son financiadas con cargo a los recursos generales del presupuesto de la nación. La sociedad civil está involucrada básicamente en su calidad de **beneficiario o receptor de los beneficios** de estas políticas sociales. Además se podría decir que en una forma tradicional pura la relación se da fundamentalmente a nivel individual. Por ejemplo, en las prestaciones en educación, son los niños que están en el sistema educacional o los padres, que se relacionan individualmente con el establecimiento manejado por un sostenedor que recibe financiamiento de parte del Estado.

Obviamente, esta es la forma más precaria, débil y pobre desde el punto de vista de relación con la sociedad civil y sin embargo es la más común en la realización de las políticas sociales. Esta modalidad permite variantes más interesantes. Para ilustrarlo podemos tomar el mismo ejemplo que mencionábamos antes en educación: el llamado a que la comunidad escolar participe en la formulación de los proyectos educativos de los establecimientos y que se involucre a los padres, profesores etc., en la formulación de esos proyectos, así como en el control de sus resultados, es claramente un modo distinto de hacer lo mismo pero con una participación mucho más rica de la sociedad civil y donde la relación se enriquece, sin que cambie la vinculación financiera.

---

<sup>38</sup> Director de Presupuesto.

### *El copago como forma de participación en las políticas sociales*

Una segunda forma de relación es aquella que también uno podría definir como **tradicional pero con algún copago**. Aquí claramente, uno podría distinguir dos tipos de aporte por lo menos: aquellos aportes obligatorios que se tienen que hacer independientemente de los servicios recibidos y que en el fondo son difíciles de distinguir de un impuesto. Por ejemplo, en el caso de salud, tenemos la cotización que se hace al FONASA, que está considerado como aporte privado al financiamiento de la salud, pero que es semejante a un impuesto al salario. En la práctica, en esta modalidad no hay ninguna relación entre esa cotización y el servicio que se recibe. La vinculación es muy lejana y muy difusa y para todos los efectos prácticos se podría considerar como un impuesto más, con afectación a un uso específico.

Otra modalidad, es un pago asociado a servicio: es el caso del financiamiento compartido o la cuota del centro de padres o el copago que el usuario hace directamente por una prestación del Fonasa. Nuevamente, aquí también se pueden distinguir distintas modalidades de relación: un extremo donde solo se afecta a nivel individual cuando la persona paga en la ventanilla por la prestación de salud del hospital público. Pero también se está viendo una creciente tendencia hacia una participación más activa de los que son sujetos de estos programas, quienes participan con copago pero también en forma organizada, privilegiando alguna forma de organización comunitaria, tanto en el financiamiento e incluso en la gestión de los propios programas. En el caso, por ejemplo, de vivienda hay una experiencia muy interesante con los pavimentos participativos. En términos de recursos, el copago es relativamente bajo, entre el 5 y 7% total de los recursos lo aportan directamente los beneficiados, hay aportes de las municipalidades también. Pero lo distintivo es que hay implícito en ese copago alguna modalidad de operación con un involucramiento de organizaciones sociales. Con esto se logra algún grado de compromiso con el proyecto que se está haciendo. Hay programas del FOSIS también en esa línea que privilegian un creciente involucramiento de los directamente beneficiados por las políticas sociales, en el cofinanciamiento y en la gestión. Algo similar ocurre en programas de fomento productivo de CORFO, que si bien son de naturaleza muy distinta, también tienen un componente de desarrollo social al igual que muchos programas de INDAP.

Hay una tendencia creciente en el diseño de los programas públicos que apuntan hacia temas de carácter social, y muy principalmente aquellos que tienen un componente de fomento productivo, a valorizar en forma creciente la asociación y la participación de los beneficiarios, tanto en el financiamiento -por pequeño que este sea- como en la gestión y ejecución de los programas mismos.

### *Los aportes voluntarios al financiamiento de las políticas sociales*

Un tercer nivel, es aquel en que hay **aportes voluntarios de terceros al financiamiento de programas sociales**. Aquí incorporaría la discusión sobre el tema de las franquicias tributarias para efectos de financiar donaciones a algunas áreas de las políticas sociales. Lo que hacen las franquicias tributarias - básicamente- es movilizar recursos que aporta voluntariamente el sector privado de manera **adicional** para apoyar las políticas públicas en esas áreas. La idea es justamente que se aporten recursos adicionales para poder reforzar la acción social del Gobierno pero dentro de las líneas, prioridades y marco general de las políticas públicas. Y para ser muy franco ésta es una de las áreas que plantea mayores dificultades desde el punto de vista de su gestión.

Uno de los problemas tradicionales que ha afligido este tipo de interacción es la debilidad institucional de muchos de los receptores de estas donaciones. Sin embargo, creo que ese es un problema secundario, frente a los problemas más de fondo que dicen relación con el diseño y operación de franquicias tributarias.

En primer lugar, cuando se trata de franquicias tributarias, hay que tener algún tipo de diseño que permita asegurar que éstas efectivamente signifiquen aportes **adicionales** de recursos hacia los fines que se persiguen. Incluso en el mejor de los casos si alguien está dispuesto a donar una cierta cantidad sin compensación tributaria, hay una pérdida neta de recursos para estos fines si comienza a recibir dicha compensación, ya que se sustraen recursos fiscales que, en alguna proporción, iban destinados a estos fines. Además tenemos que estas franquicias abren ventanas para que se cuele quienes buscan eludir pago de impuestos. Desgraciadamente esto que está muy lejos de las buenas intenciones del legislador generalmente termina ocurriendo porque hay muchos abogados, contadores y especialistas tributarios expertos en buscarle la "quinta pata al gato". Para evitar esto, las franquicias terminan siendo mecanismos relativamente engorrosos que implican una serie de controles en distintas etapas. Por de pronto esta es una de las razones prácticas por las cuales se ha descartado hasta ahora, y por las que francamente no veo una viabilidad significativa en el futuro, la posibilidad de introducir franquicias tributarias a las donaciones de personas naturales. Hay que construir un esquema que permita asegurar que esto efectivamente se use con los fines que se persiguen y no se desvíen y simplemente sean un mecanismo mediante el cual la gente se lleva sus impuestos para la casa o eventualmente a casa de terceros. Una franquicia que termine restando recursos al financiamiento público de políticas sociales y se convierta en un mecanismo de evasión tributaria es doblemente regresivo, por muy buenas que hayan sido las intenciones de quienes la promovieron.

En segundo lugar, hay otro aspecto que es extremadamente complejo en el tema de administración de franquicias tributarias, y es que el Servicio de Impuestos Internos que es el que tiene la obligación final por fiscalizar esto, es muy bueno para fiscalizar si la gente paga o no sus impuestos, pero cuando llega el momento de fiscalizar si efectivamente esos impuestos en vez de ir al Fisco fueron a financiar determinadas obras educacionales, culturales o aquellas que darían origen a los créditos tributarios, francamente no tiene la capacidad, ni la vocación, ni constituye parte de sus prioridades. En consecuencia controlar esto y efectivamente asegurarse que estos fondos vayan hacia los fines para los cuales fueron orientados es muy difícil.

Para que estos mecanismos no se desvirtúen es necesario asegurar que haya incompatibilidades, de manera tal que la gente que hace las donaciones no se beneficie en forma indirecta. Es por todas estas razones que es muy difícil, administrar un buen sistema de franquicias tributarias para fomentar o facilitar las donaciones con fines de apoyo a las políticas sociales.

Hasta el momento no conozco una evaluación sistemática de lo que ha ocurrido con las actuales leyes de donaciones que tenemos en práctica. La impresión más bien casuística, y estoy hablando absolutamente de impresiones, es que una parte muy significativa de esos recursos se han canalizado hacia proyectos, inversiones, y actividades que posiblemente desde el punto de vista de la prioridad de las políticas sociales habrían sido bastante bajas. En consecuencia hay una percepción - es una área en la cual efectivamente corresponde hacer una evaluación sistemática - de que no necesariamente se han cumplido los objetivos en esta materia.

### *Los aportes privados a la prestación de servicios sociales*

La cuarta área es aquella en la cual hay un aporte privado en la **prestación del servicio** y aquí yo distinguiría distintas formas, pero quiero referirme a tres o cuatro ejemplos que creo lo dejarán más claro.

¿Cuál es la forma más común en que se da este aporte privado?. Básicamente por la vía de algún trabajo, con algún carácter de voluntario, parcial o total, a veces acompañado de financiamiento y a veces no, a veces apoyado por franquicias tributarias, pero la mayoría de las veces no.

Donde creo que estos mecanismos tienen mayor potencia, mayor capacidad de fructificar, es en aquellos casos en los cuales de alguna manera se organizan la sociedad civil o los distintos grupos con el fin de aprovechar recursos que están disponibles en el presupuesto nacional para políticas sociales y donde ellos aportan justamente algún elemento adicional; ya sea en financiamiento o generalmente en término de trabajo u otros aportes reales. El Servicio País puede ser un ejemplo bien interesante. Es un programa que recibe un aporte estatal, que se maneja en una Corporación privada y en el cual se canaliza el aporte voluntario de jóvenes profesionales que aportan años de trabajo a salarios que ciertamente son inferiores a sus oportunidades de mercado, pero que simplemente por razones de vocación, de servicio público, encuentran un canal por esta vía. El Estado de alguna manera lo que hace es simplemente proveer los medios, o una parte muy importante de los medios, para que esta iniciativa se materialice, pero la gente pone el esfuerzo y la vocación de servicio público, con un efecto que es muy importante desde el punto de vista de la acción de las políticas públicas. En general lo que se aprecia en los lugares donde está operando este programa, que ya este año debería estar llegando a 80 comunas, es que hay un efecto dinamizador de las políticas públicas, porque es gente con vocación, con mucho espíritu, con capacidad técnica y profesional que llega y dinamiza enormemente las comunidades en que se inserta.

En el área de educación hay muchos ejemplos de fundaciones que, aprovechando los mecanismos de la institucionalidad del sector público, que financia por la vía de subvenciones e incluso con algunos aportes a través de JUNAEB la provisión de servicios educacionales, están desarrollando proyectos educacionales en los cuales involucran trabajo profesional, trabajo voluntario y recursos financieros, desarrollándolos en zonas pobres y contribuyendo de esa manera por la vía de aportar conocimientos técnicos, capacidad de gestión y mucho trabajo voluntario, al fortalecimiento de las políticas sociales en educación.

El Hogar de Cristo, que se mencionaba anteriormente, tiene importantes programas que lo que hacen es captar recursos del Estado que están disponibles para la comunidad organizada por la vía de fondos concursables, como los que dispone el CONACE en materia de drogas, por ejemplo, los cuales se pueden canalizar y aprovechar por la vía de la acción de este tipo de instituciones.

### CONCLUSIONES

Mi impresión es que el área más fructífera de colaboración y donde uno le puede sacar el máximo partido a la sociedad civil organizada es justamente esta última. Creo que en la medida que en el diseño de políticas públicas vayamos desatando el nudo entre la provisión de servicios sociales, que históricamente ha sido entendida como una provisión por parte del Estado, y abramos la posibilidad que se incorporen organizaciones de la sociedad civil en la provisión de esos servicios públicos, tendremos mejores oportunidades para efectivamente combinar

esfuerzos, aprovechar el impulso y la vitalidad de la sociedad civil y todo su espíritu de servicio y adicionalmente agregar algunos recursos financieros que nunca están de más para las políticas sociales.

## **JUAN FRANCISCO LECAROS** <sup>39</sup>

Agradezco al Consejo la oportunidad que me da de tratar este tema con ustedes; la verdad es que tengo corta experiencia en lo social, pero tal vez pueda comentarles algunos aspectos de dos de los tres lados de este triángulo que conforma la sociedad civil; el lado social y el lado empresario.

A modo sólo de presentación quisiera señalar que en nuestra Corporación asistimos organizacionalmente a las instituciones sociales; ayudamos a que tengan organizaciones más fuertes y orientadas a obtener resultados o impuesto social; trabajamos en consecuencia la mayoría de las veces con instituciones sociales pequeñas y medianas, porque las grandes normalmente tienen mas consolidada su administración.

### DEBILIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL

Entrando directamente al tema de nuestros argumentos respecto a una política o un régimen de donaciones, la verdad es que la primera impresión cuando uno se acerca a una de estas instituciones sociales, es de una extraordinaria soledad: Una falta de reconocimiento por lo que hacen, una falta de gente, de la buena gente como decía don Alberto Etchegaray en la mañana; desde luego una falta extraordinaria de fondos. La primera impresión en suma es de un gran aislamiento. Están solas haciendo una labor espléndida y con muy poco reconocimiento social. Entonces, la verdad es que creo que tendríamos que partir de la premisa que la sociedad civil en Chile -para ser bien honestos- es muy débil; a lo mejor hay 20 o 30 instituciones que son florecientes, que dan muy buen servicio, que captan fondos sin mayores problemas, ya sea privados o del Estado, pero en general a la sociedad civil le falta lo que los ingenieros llaman masa crítica, es decir la envergadura mínima necesaria para que se la reconozca socialmente.

Confieso que me encantaría preguntarle a la gente que está hoy caminando por la calle: ¿qué es la sociedad civil? Creo que nos podemos encontrar con respuestas realmente fantásticas, incluso creo que si entre nosotros hacemos la pregunta ¿qué es la sociedad civil? me temo que discutiríamos largamente sobre este concepto.

Quiero dar nada más que un parámetro de comparación que a mí me impresiona mucho:

En Estados Unidos cada 200 personas hay, diríamos, una unidad de la sociedad civil; en España, uno de cada cinco adultos destina o regala dos o tres horas a la semana a la sociedad civil; en Francia el 20% de los adultos también destina dos o tres horas a la semana a la sociedad civil. Entonces resulta pintoresco que estos países, que acusamos normalmente de materialistas, tengan un concepto de comunidad que a nosotros nos falta; insisto, tal vez no es que nos falte el número de instituciones de la sociedad civil, pero convengamos sí, que tiene una visibilidad muy baja.

Entonces, a la hora de pensar en donaciones, a la hora de pensar en financiamiento, la primera pregunta que nos aparece a nosotros es: ¿cómo

---

<sup>39</sup> Presidente de la Corporación Simón de Cirene y Director de distintas empresas.

verdaderamente movilizar un flujo de donaciones si no hay un respaldo real a la sociedad civil, si no hay un reconocimiento por lo que ella hace?

#### DONACIONES Y RECONOCIMIENTO SOCIAL

En la mañana se planteó el caso del Hogar de Cristo y se dijo que es la institución número uno en términos de confianza de acuerdo a una encuesta pública. Creo que esto tiene mucho que ver, tiene una relación directa con los 500.000 socios que mes a mes reconocen la importancia de lo que el Hogar de Cristo está haciendo.

Otro caso que también me llama mucho la atención, y que en el ámbito de la sociedad civil no es muy normal que aparezca, es el Cuerpo de Bomberos. Esta es la institución, de acuerdo a lo que he podido investigar, que tiene más voluntarios, tiene 37.000 voluntarios; no conozco las finanzas del Cuerpo de Bomberos, pero quiero decir que la base, la credibilidad que tiene en estos 37.000 voluntarios, desde luego le permitiría una base financiera sólida.

Lo que quiero decir es que hasta tanto no se reconozca la importancia que tiene la sociedad civil y se invite a los ciudadanos a participar de ella, todo flujo de donaciones va a ser un poco elitista, porque en el fondo, tal cual están planteadas ahora las cosas, siendo las empresas las que tienen la mayor ventaja tributaria para donar, le van a dar, como es lo común, a la gente de la sociedad civil que conocen: a sus familiares, a sus amigos, lo cual no es que sea malo, pero no hace a esta base de la sociedad civil que comentábamos del caso americano. Así cuando pensamos en el diseño tributario adecuado, a nosotros nos gustaría aprovechar precisamente lo tributario para que de alguna manera fundamente, forme o ayude al crecimiento o al fortalecimiento de esta sociedad civil; desde luego no se nos escapa que lo tributario no es el único elemento para promocionar la sociedad civil, pero creemos que sí tiene que estar presente, como mensaje, como una fórmula que apunte a este fortalecimiento de la sociedad civil.

Lo que planteamos es que de alguna manera hay que tratar de invertir un cierto círculo vicioso que se plantea hoy en día: Se dice que, para que haya más gente participando se necesitan más fondos. Nosotros diríamos al revés: la mayor gente participando va a generar más fondos, y déjenme darles un ejemplo de los beneficios que puede reportar a lo social el ímpetu comercial:

Se hizo un estudio de 7 países desarrollados que también tienen una sociedad civil desarrollada y se evaluó cómo eran los flujos de fondos, cómo eran los ingresos de fondos para cada uno de estos integrantes de la sociedad civil. En estos 7 países - estoy hablando de Japón, Francia, Inglaterra, EE.UU. Alemania- el 10% de los fondos provienen de privados, empresas y ciudadanos; el 41% del Estado y el 47% de los fondos vienen de los que llaman ingresos autogenerados. Es decir, es la propia institución, el propio organismo social que genera fondos, ya sea vendiendo servicios, ya sea teniendo sistema de cuotas, organizando eventos, etc. Este extraordinario porcentaje es el típico caso donde hay un encuentro entre el espíritu de empresa y el espíritu social. Este encuentro creo que es la clave para sacar a la sociedad civil adelante. Creo que convocar a la gente a participar en la sociedad civil - empresarios y comerciantes incluidos- es lo que traerá más liquidez a las organizaciones.

#### DONACIONES DE PERSONAS NATURALES

Nuestro planteamiento es que así como se le reconoce a la sociedad civil (leo textual del documento) "que puede tener mayor flexibilidad que el Estado para reconocer los problemas sociales emergentes" ¿por qué no le reconocemos a la gente, a los individuos, a los voluntarios, una capacidad para encontrar nuevas fórmulas financieras, nuevos planteamientos frente al Estado, frente a las empresas, frente a los individuos, para que les destinen sus fondos?

De allí es que nosotros sostenemos que una modificación que habría que hacer es que las ventajas tributarias que se les están dando actualmente a las personas jurídicas se les den a las personas naturales.

Hay que recordar que en Estados Unidos de cada 10 dólares que se donan, 8 son de los particulares y 2 de las compañías, o sea, el gran caudal financiero de la sociedad civil son los ciudadanos, los mismos ciudadanos. No conozco la figura por ejemplo en el Hogar de Cristo, pero no cabe la menor duda que esos 500.000 socios que están donando mes a mes una cuota le dan una estabilidad financiera extraordinaria a la institución.

#### DEMOCRACIA TRIBUTARIA Y FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Pero, tal vez, no sólo baste este tributo que surge de las personas naturales; estamos pensando en un tema que mereció sólo una frase en el documento y que es aquello famoso de la democracia tributaria, es decir que un contribuyente pueda destinar parte de los tributos que paga a una causa social que lo motiva o por la que tiene una especial sensibilidad. Hay un ejemplo que nos debiera invitar a profundizar un poco más en este mecanismo: es el caso húngaro. En Hungría -un país que hasta hace algunos años carecía completamente de sociedad civil- han pensado en la "democracia tributaria" como una manera de fomentar la sociedad civil.

De alguna manera veían y ven que a través de este mecanismo se produce un mayor compromiso personal, una mayor posibilidad que la persona manifieste una cierta sensibilidad por una determinada causa social lo que finalmente provoque que esa persona termine participando o creando instituciones que actúen en ese ámbito social. El resultado es que hoy Hungría tiene 13.000 unidades, diríamos, de la sociedad civil.

A esta democracia tributaria que la estamos planteando como una forma simplemente para tratar de fortalecer esta sociedad civil, le vemos en realidad, tres ventajas de fondo:

La primera, es que por esta vía se entrega un mensaje fundamental que es que cada persona, cada individuo, cada ser humano tiene una capacidad de ayuda o tiene una capacidad de entrega a los demás. Entiendo que esto no va a significar para él o ella un empobrecimiento patrimonial, pero de alguna manera está reflejando un potencial de ayuda, un potencial comunitario, que es un factor extraordinariamente importante; no pensar que mi respuesta a la necesidad de la comunidad viene sólo por los tributos que pago, sino que de alguna manera la comunidad me necesita a mí, a mi persona. Confieso que no tengo autoridad para hablar de cómo se resuelve el problema de la pobreza, pero lo que sí he visto y fundamentalmente de estas instituciones a las cuales nosotros asistimos, es que hay un problema acá de atención personal para resolver el problema de la pobreza, hay una necesidad de aproximación entre personas, independientemente de la necesidad del cheque, la infraestructura o los sueldos. Todos sabemos que una persona necesita de alguien que le pueda dar un buen consejo o de lo que se



planteó hoy en la mañana: esa impresión que tiene el pobre que el único que le resuelve o por lo menos que le ayuda a enfrentar el problema de la pobreza es su familia y su vecino: una persona en definitiva.

En segundo lugar, nosotros creemos que con este mecanismo, llamémosle democracia tributaria, se produce un efecto que puede ser muy interesante y es que de alguna manera se le está diciendo a las agrupaciones naturales -a las familias los vecinos-, que ellos tienen una pequeña pero básica posibilidad económica de sustentar una organización de esta naturaleza que quieran crear. ¿Cómo concebir una especie de sociedad civil de base, en la cual por el hecho de juntar voluntades de gente que quiera realmente conseguir un fin, ellas tengan derecho de usar su ítem de libre disposición en los tributos para apoyar lo que está haciendo o para apoyar lo que un amigo o un familiar está haciendo?.

En tercer lugar, creemos que este concepto de democracia tributaria tiene una virtud que es la de acercar la sociedad civil al ciudadano. Efectivamente, cuando el ciudadano tenga el "poder" de donar a una causa por la cual tenga una especial sensibilidad, será que la sociedad civil la que se acerque al ciudadano exhibiendo lo que está haciendo para tratar de captar los fondos que el ciudadano tiene derecho a disponer.

En síntesis, tres razones, primero, el mensaje tributario que significa que una persona pueda ayudar a otro; segundo, la posibilidad de facilitar la creación de más instituciones de la sociedad civil, y en tercer lugar un acercamiento de la sociedad civil al ciudadano.

Tal vez los húngaros hayan tenido razón al implementar este sistema de "democracia tributaria".

Como decía al comienzo, estoy viendo dos lados del triángulo. Confieso que nunca he participado del Estado y no conozco las políticas públicas pero creo que uno de los grandes problemas que tiene la "cuestión social" es que hay una suerte de divorcio, una atroz separación entre el ámbito de lo económico, del empresario, del mercado y el ámbito de lo social, de la pobreza y de las enfermedades sociales que estamos enfrentados. ¿Cómo poder juntar estos dos mundos? estoy seguro que el día que más gente participe de la sociedad civil, se le va a poder plantear una mayor exigencia al Estado y que las empresas se van a interesar por este fenómeno de reconocimiento público.

## CONCLUSIONES

En definitiva, tributariamente, nosotros estamos pensando en cinco criterios:

En primer lugar, abrir la posibilidad a que las personas naturales reciban las ventajas tributarias por una donación.

En segundo lugar, ampliar los beneficios que hoy se dan a cultura, universidad y educación, al ámbito de la pobreza.

En tercer lugar, pensar en esta democracia tributaria, o en este incentivo fiscal a la participación privada en las actividades que se determinen, como decía el documento del Consejo.

En cuarto lugar, sería interesante plantear, que hayan ciertas instituciones, que luego de una severa fiscalización de parte del Estado o de parte de empresas

auditoras, puedan ellas recibir los fondos, sin necesariamente que se financie un proyecto. Ustedes saben que hay un problema muy serio de costos fijos, de costos de operación mensuales que no responden a un proyecto particular, sino que son los gastos necesarios para financiar la institución.

En quinto lugar proponemos una severa fiscalización de parte del Estado, creo que no hay nada que desprestigie más que una estafa o un mal uso de fondos o una distorsión de los fondos en este tema de la sociedad civil.

## **ROLANDO CASTAÑEDA<sup>40</sup>**

En nombre del Banco Interamericano de Desarrollo y en el mío propio quiero agradecer al Consejo por habernos invitado a participar en tan importante evento y expresamos nuestros mejores deseos para que se lleguen a conclusiones y recomendaciones importantes que contribuyan a eliminar la pobreza extrema en Chile.

En mi presentación me voy a referir brevemente a cuatro tópicos:

1. El interés del Banco en la Educación como instrumento de crecimiento económico, incorporación al proceso de globalización, igualdad de oportunidades, mejoramiento de la calidad de vida y superación de la pobreza y equidad.
2. El interés del Banco en el mejoramiento de la calidad de la educación, expresado a través de criterios de economía (costos unitarios), eficiencia, eficacia y satisfacción con los servicios prestados. Asimismo, a la importancia de las actividades de seguimiento y evaluación de los proyectos en ejecución.
3. Hacer una breve descripción del Programa de Formación de Habilidades Técnicas en Chile financiado por el FOMIN del BID. En nuestra opinión, un innovativo proyecto de Desarrollo por Organizaciones No Gubernamentales.
4. Algunos resultados promisorios iniciales del Programa de Formación de Habilidades Técnicas en las áreas de Facilitación de la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías educativas, de la apropiación social de las mismas, y de movilización de donaciones y contribuciones del sector privado.

### **Interés del Banco en la Educación como instrumento de crecimiento económico, incorporación al proceso de globalización, acceso a igualdad de oportunidades, mejoramiento de la calidad de vida y modernización para todos, superación de la pobreza y equidad.**

1. El interés del BID en la educación se remonta a sus orígenes, cuando financió los primeros préstamos de educación en la década de los sesenta y, además a través de su historia ha dedicado a este importante sector un 5% de sus recursos y la cuarta parte del financiamiento a los sectores sociales.
2. Cabe señalar que el financiamiento del Banco fue pionero porque se realizó simultáneamente con los primeros estudios económicos semanales de Gary Becquer y Robert Solow, sobre el aumento de los ingresos personales y sociales y la contribución de la educación al crecimiento económico.
3. Actualmente, el Banco considera que la educación puede hacer una contribución decisiva a la productividad y la competitividad de la economía, así como a la inserción económica de las economías regionales.

### **Interés del Banco en el mejoramiento de la calidad de la educación, expresado a través de criterios de economía (costos unitarios), eficiencia, eficacia y satisfacción con los servicios prestados. Importancia de las actividades de seguimiento y evaluación de los proyectos en ejecución.**

---

<sup>40</sup> Especialista principal de Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo, BID

1. El BID realizó varios estudios amplios a finales de la década de los setenta, entre ellos "Financiamiento de la Educación en América Latina" y "Problemas de Financiamiento de la Educación en América Latina", con la participación de destacadas figuras latinoamericanas, entre ellas Edgardo Boeninger, Miguel Katz y Sergio Molina.
2. En estos estudios se destacó que persistían complejos problemas de cobertura, analfabetismo, repetición, deserción, atraso y calidad de la educación impartida. Los problemas señalados eran más evidentes en las áreas rurales y marginales urbanas que contribuyen a la marginalidad y postergación de estos sectores de menores ingresos.
3. En los estudios realizados en esa época ya se señalaba que a pesar del esfuerzo que se venía realizando, persistían significativos problemas de eficiencia del sistema educativo, tanto internos como externos a todos los niveles. Asimismo, que una de las formas de lograr una mayor cobertura era mejorando la eficiencia interna del sistema.
4. En años más recientes, el Banco ha apoyado la urgencia de la reforma educativa, orientada al mejoramiento de los niveles de desempeño de los sistemas, así los préstamos del BID se han ido concentrado en reformas para mejorar la calidad de los sistemas, apoyando **reformas gerenciales y pedagógicas, que haya un enfoque más participativo en la provisión de servicios y en la rendición de cuentas a la sociedad.**
5. El Banco ha considerado que la descentralización, principalmente a nivel primario y secundario, apoya la rendición de cuentas y, por lo tanto, ha apoyado los esfuerzos de varios países en materia de fijación de normas, diseño de políticas, información y evaluación para complementar el fortalecimiento de las escuelas a nivel local.
6. El Banco ha apoyado el mejor entrenamiento de los maestros para que tengan acceso y utilicen técnicas pedagógicas más efectivas y mejoren el desempeño de los estudiantes. También ha apoyado los sistemas para que haya una mayor relación entre los rendimientos académicos y la promoción y remuneración de los maestros.
7. Con el establecimiento del Fondo Multilateral de Inversiones, creado por los países miembros del Banco para fortalecer la acción del sector privado en varias áreas, entre ellas infraestructura, educación y pequeña y mediana empresa, se comenzó a financiar proyectos de educación novedosos en la región con entidades de la sociedad civil, encaminados a aumentar la participación del sector privado en la educación.

#### **Breve descripción del Programa de Formación de Habilidades Técnicas en Chile. Programa de Innovación Educativa con Aporte Social en un contexto Dinámico.**

1. El Programa de Formación de Habilidades Técnicas está orientado a mejorar la motivación y los rendimientos académicos en matemáticas, principios de tecnología, biología y química, así como las habilidades técnicas empresariales de estudiantes de nivel secundario, específicamente técnico-profesional, de bajos ingresos en Chile. El propósito es ofrecer a todos los jóvenes una educación de calidad, basada en el desarrollo de las propias capacidades de aprender y las

habilidades necesarias para incorporarse a una economía de mercado. Este programa se ejecuta por el CIDE, Fundación Educación y Empresa, y Fundación Andes, tres entidades prestigiosas de la sociedad civil, con movilización de aportes y contribuciones adicionales del sector privado.

2. El Programa tomó en consideración los resultados de los alumnos en matemáticas en general y, especialmente, de la población de bajos ingresos, así como los altos niveles de deserción y repitencia en esta población. También la falta de pertenencia de los currícula a las necesidades de estos grupos. El programa incluye tres componentes o proyectos.
3. Con el CIDE se planea adaptar, implantar, hacerle seguimiento y evaluar la aplicación en Chile de una innovación curricular elaborada por el **Center for Occupational Research and Development** para mejorar el aprendizaje de matemáticas, principios de tecnología y ciencias (biología y química) de los alumnos de la enseñanza media técnico profesional de bajos ingresos. También crear y apoyar las condiciones de sustentabilidad organizacional, técnica y financiera para la difusión de dicha innovación curricular a nivel nacional.
4. Los materiales de instrucción aplicada se caracterizan por estimular el aprendizaje en grupo, la aplicación a situaciones concretas en el mundo del trabajo y la constante experimentación. Las escuelas seleccionadas deben demostrar tener las facilidades y la motivación de los profesores para trabajar con la metodología propuesta. Este programa incluye recomendaciones acerca de la transferencialidad y replicabilidad de los currícula a otros países de la región.
5. Con la Fundación Educación y Empresa se pretende desarrollar actitudes, habilidades y la capacidad de emprender, asumir riesgos, tomar decisiones e innovar en los jóvenes en escuelas técnico-profesionales, mediante cursos de educación empresarial que cierren la brecha entre la escuela y el mundo del trabajo. Específicamente, los de educación empresarial "junior achievement" en los establecimientos de la sociedad nacional de agricultura y otros nuevos cursos. Este programa se realiza sobre la base de módulos educativos y cuenta con materiales específicos para ser trabajados con los alumnos participantes con una serie de trabajos prácticos.
6. Con la Fundación Andes se está realizando un estudio de factibilidad que analice el mejoramiento de la calidad de la enseñanza de matemáticas y ciencias para estudiantes de bajos ingresos mediante el establecimiento y desarrollo de escuelas de excelencia. Esto incluye: (i) la realización de un diagnóstico, con entrevistas a estudiantes, apoderados y maestros; (ii) el estudio de factibilidad de ellas, de alternativas y selección de aquellas factibles; y (iii) el desarrollo de un plan de acción para la puesta en marcha de dicho mejoramiento de la calidad, especificando las acciones concretas para obtener objetivos fundamentales y requisitos mínimos, los recursos necesarios y los planes financieros correspondientes. Entre ellos un programa académico para la capacitación del personal docente para este centro de excelencia.

### **Algunos resultados promisorios iniciales del Programa de Formación de Habilidades Técnicas.**

1. En aproximadamente un año, el Programa de Habilidades Técnicas ha tenido resultados promisorios, ya que se han adaptado y se están aplicando a Chile nuevas metodologías y currícula para la educación de matemáticas y habilidades empresariales para estudiantes de secundaria de bajos ingresos.

2. Adicionalmente y gracias a la iniciativa y motivación del CIDE, lo que comenzó como una experiencia piloto de sólo 10 escuelas, se ha extendido a 31 escuelas, de las cuales cabe destacar 10 son financiadas por empresarios privados con aportes de US \$ 25,000 por escuela y 10 por la Fundación Andes. El CIDE logró que la Fundación Andes financiara 1 escuela por cada escuela que fuera financiada por las empresas privadas. La legislación tributaria chilena facilita este tipo de acción. Precisamente considerando este tipo de legislación el Banco escogió a Chile para desarrollar el programa.
3. También el Ministerio de Educación está financiando 1 escuela para probar la metodología y extenderla a otras escuelas en caso de ser aplicable. En otras palabras, el Programa ha desarrollado y apropiado socialmente una nueva metodología educativa que confiamos será útil para Chile, pero que requiere aún validarse a través del tiempo. A tal efecto se ha contratado a un experto del nivel de Ernesto Schiefelbein para que haga una evaluación amplia del Programa y analice su replicabilidad.
4. Por su parte, el Proyecto de Fundación Educación y Empresa por la motivación de su directiva ha logrado la colaboración de empresarios que participen en las clases, charlas y aún en los microemprendimientos y su evaluación para motivar a los estudiantes de bajos ingresos a superarse y no abandonar la escuela.
5. Finalmente, la Fundación Andes, ya ha conseguido compromisos del sector privado para financiar el equipamiento y las bibliotecas de las escuelas de excelencia.

## **TERCER PANEL**

### **ROL, FINANCIAMIENTO Y RELACION CON EL ESTADO, DEL TERCER SECTOR**

#### **PANELISTAS**

ANTONIO LARA

EMA BUDINICH

MICHEL BOURGUIGNANT

#### **MODERADORA**

CONSUELO GAZMURI

## **ANTONIO LARA** <sup>41</sup>

Quiero agradecer la oportunidad que se nos brinda de participar en este importante seminario, de cuya relevancia y preparación puedo dar fe. Desde el punto de vista del Ministerio de Planificación y Cooperación este es un tema que nos interesa, es un tema en el cual desde el año pasado hemos trabajado en forma bastante ardua, hemos tenido importantes reuniones convocando a los distintos actores sociales y organizaciones del llamado Tercer Sector; hemos estado empeñados en presentar y elaborar una propuesta de políticas para este Tercer Sector, y estamos en una etapa muy cercana a poder hacer una presentación final al Presidente de la República con el objeto de poner a su disposición estas definiciones de políticas generales para potenciar la actividad de la sociedad civil en su relación con el Estado y su apoyo en las políticas sociales.

### TRANSICION DEMOCRATICA Y TERCER SECTOR

Permítanme ingresar al tema que nos reúne desde una perspectiva muy personal. En efecto, la transición que ha vivido Chile, desde el régimen autoritario hacia formas democráticas de convivencia, ha sido un proceso complejo que no es posible reducir sólo a los cambios políticos operados y practicados en estos años. Esta transición ha coincidido con profundos cambios en el orden social, económico y político en el mundo entero. Unido a ello también los paradigmas culturales y de entendimiento de lo público han variado hasta confundirse con tendencias imposibles de prever hacia apenas una década atrás.

En este contexto, el Ministerio de Planificación y Cooperación ha sido la respuesta del Estado a estos profundos cambios y en tanto enlace entre las expectativas y la realidad, ha sido también afectado en la vorágine de estos cambios. Quiero recordar que a partir del año 1990 la antigua Oficina de Planificación se transforma en Ministerio de Planificación fundamentalmente al incorporar el diseño y la coordinación de políticas sociales específicas referidas a los que llamamos grupos prioritarios o grupos vulnerables. Este es un cambio cualitativo importante en el diseño y la conducción de las políticas sociales. Esencialmente, MIDEPLAN ha sido la cara pública frente a las nuevas demandas de una sociedad que aspira a formas de desarrollo no limitadas al crecimiento económico irrestricto.

Desde un Estado presente en casi todas las esferas de desenvolvimiento el interés de la comunidad y de los individuos, se ha pasado a una realidad opuesta. Los espacios que abandona el Estado son copados progresivamente por los privados y, dentro de ellos, de un modo cada vez más pronunciado, por el sector no lucrativo.

### LA RELACION ESTADO – SOCIEDAD CIVIL EN EL NUEVO CONTEXTO

¿Qué buscan los privados y qué busca el Estado en esta nueva relación que se anuncia tan fuerte?

Las organizaciones de la sociedad civil reclaman participación en la construcción de una nueva sociedad y se sienten representativas y artífices de su diversidad.

---

<sup>41</sup> Ministro(s) de MIDEPLAN



El Estado por su parte entiende que los desafíos deben ser compartidos e intenta fortalecer la presencia y el rol cooperador de esas instituciones, especialmente en el campo social.

Concibe, asimismo, que sin perjuicio del reconocimiento social del aporte realizado en el pasado por estas instituciones, no es esta la única razón ni la más importante para encarar el tema. Por el contrario, no reconocer la magnitud de expresión social de estas organizaciones, el aporte innovativo para superar las persistentes cargas socio económicas del desarrollo y especialmente su fuerza interpretativa de aspiraciones sentidas de amplios segmentos de la población, obligan a encarar con visión de futuro y responsabilidad presente las respuestas del Estado.

Intentaremos exponer sintéticamente la forma en que hemos abordado el tema desde el gobierno, particularmente desde MIDEPLAN.

#### LA POLITICA SOCIAL DE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACION

Los gobiernos de la Concertación han encuadrado la acción del Estado en sus políticas sociales tras el objetivo estratégico de conseguir desarrollo con equidad. En esta línea, desde los inicios del período de reapertura democrática, el Estado ha valorizado el aporte de las entidades con fines públicos y sin fines de lucro.

En esta perspectiva, son las demandas de desarrollo y de justicia social las que obligan al Estado a una concepción y a una gestión de la política social de tal naturaleza que la participación y la validación del Tercer Sector se hace inevitable. Me permitiré hacer mención a algunas características de esta concepción que nos guía.

Primero, en lugar de operar de la realidad de un Estado que asume como excluyente la responsabilidad de la política social, se ha transitado al principio de pluralidad de sectores o actores, no sólo con la delegación ya antigua de algunas de las funciones clásicas del Estado en los privados -salud, previsión social, educación- sino que también con la participación de las Organizaciones del Tercer Sector en diversas tareas de la política social.

En segundo lugar, la focalización de la política social, tanto territorial como de sujetos, ha sido un rasgo que ha supuesto también relevar la función de las entidades del Tercer Sector en una multiplicidad de tareas que tienen como destinatarios, territorios y grupos específicos a los que no llega el Estado, pero a los que sí llegan las entidades del Tercer Sector.

En tercer lugar, hemos intentado promover un estilo de gestión de las políticas sociales, que se identifica con una verdadera lógica de proyectos: La experiencia del FOSIS, en este sentido, ha sido relevante y ha permitido valorar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, destacando un estilo de gestión que pretende una relación entre Estado y Sociedad Civil de socios más que de contratistas, particularmente referido a su creatividad y conocimiento de la política social.

Finalmente y como consecuencia de lo anteriormente expuesto, surge el interés por evaluar las políticas desde el punto de vista de los impactos, situándose más bien en los logros, y no tanto en los medios e instrumentos, rasgo que también conduce a evaluar el aporte de las entidades del Tercer Sector que de manera creciente se hacen cargo de la ejecución y/o de la administración de programas sociales.

En este contexto, tiene lugar la búsqueda intencional y sistemática del Estado por responder a las demandas de las organizaciones del Tercer Sector y por facilitar la existencia y el desarrollo de este tipo de instituciones, esfuerzo que finalmente se ha plasmado en los Lineamientos de una Política Nacional para el Tercer Sector a la cual me referiré a continuación.

## LOS EJES DE LA POLITICA PARA EL TERCER SECTOR

La propuesta de política para este sector está sustentada en tres ejes:

El primero, es el reconocimiento estatal para el rol que cumplen las organizaciones en la política social. En este sentido, estamos impulsando desde el Ministerio o participando en encuentros y seminarios con funcionarios de otros ministerios o reparticiones del Estado a fin de sensibilizar y estimular a las reparticiones públicas a desarrollar planes de trabajo en las que las entidades del Tercer Sector no sólo aparezcan en el rol de ejecutoras de programas sociales sino que sean invitadas antes, es decir desde el diseño de esos programas sociales. Un primer encuentro con funcionarios públicos para estos efectos lo sostuvimos el año pasado, encuentro al que seguirán otros durante el presente año, especialmente en regiones. Nuestro desafío en este aspecto es importante ya que no es fácil introducir prácticas de trabajo nuevas en la administración pública y hay que remover asimismo una serie de prejuicios que cruzan la relación Estado - Sociedad Civil.

El segundo eje rector de la política que impulsamos se refiere a la necesidad concordada con las entidades del Tercer Sector de perfeccionar el marco jurídico normativo que las rige. Aquí existen una serie de direcciones de trabajo en las que se hace imperioso avanzar. En primer lugar estamos estudiando la normativa vigente que entraba la creación de entidades de este tipo a fin de remover esas normas reemplazándolas por otras que faciliten esta operación, con reglas simples y con mecanismos descentralizados y ágiles, de costo accesible y tramitación rápida. En segundo lugar y en términos de la supervisión del funcionamiento de esta clase de organismos, hay que visualizar mecanismos funcionales y lo menos burocráticos posible que resguarden su transparencia de gestión, es decir, normas que den garantías de objetividad en toda relación Estado - entidades del Tercer Sector, desde el acceso al financiamiento y diseño de programas sociales hasta el de gestión de los recursos confiados. Esto último no es sólo el requisito de la necesaria transparencia que Estado y Sociedad Civil se deben, sino que es un requisito de crecimiento y desarrollo de las entidades del Tercer Sector, las que frente a la opinión pública deben ganar creciente credibilidad como agentes autónomos y coadyuvantes del Estado en materia de política social.

El tercer eje es mejorar los sistemas de financiamiento. A este respecto, las direcciones de trabajo apuntan, por una parte, a fortalecer algunos de los mecanismos existentes, y por otra, a desarrollar otros nuevos. En lo que respecta a los fondos nacionales y cuyo origen son ministerios o servicios públicos, contar con ítems especiales contemplados en el presupuesto del sector público proveídos mediante concursos o licitaciones públicas. En este mismo sentido, avanzar en mecanismos de cofinanciamiento de proyectos sociales, en que el Estado se asocia con ONG's y cada parte aporta una proporción de los recursos necesarios para su ejecución. Una modalidad característica de cofinanciamiento es el mecanismo de igualación de fondos o sistema "uno más uno", en el cumplimiento de un determinado proyecto social, sistema muy empleado por el FOSIS. En este mismo orden de cosas, visualizar y fomentar la creación de Fondos para la Innovación,

mediante aportes de libre disponibilidad, que el Estado destina a proyectos que tienen un potencial innovativo.

Las donaciones son un aspecto importante en la posibilidad de dar sustentabilidad a los organismos del Tercer Sector, pese a que en la experiencia mundial, sólo un promedio del 10% de los ingresos de este tipo de organizaciones proviene de esta fuente. Más relevantes, al menos en la experiencia mundial, parecieran ser la venta de bienes y servicios, cuyo producto engrosa el haber corporativo, con cargo a ser reinvertido en los objetivos institucionales.

Con relación a los financiamientos provenientes del exterior y ya que las formas clásicas de la cooperación internacional están muy debilitadas, nos referimos a los fondos de cooperación internacional bilaterales y directos, en tanto nuestro país y su grado de desarrollo es percibido de una manera diferente por la comunidad internacional, habrá que fortalecer los mecanismos que estimulen la triangulación en materias de cooperación, estimulando que las entidades del Tercer Sector puedan extender sus saberes a los países que estimen que nuestra experiencia les pueda ser útil, como es el apoyo en programas de asistencia técnica y profesional especializada, en materias tales como derechos humanos, ejecución de políticas sociales, fomento a la participación comunitaria y otras áreas en que expertos y organizaciones de nuestro país puedan hacer una contribución efectiva.

En esta materia, habrá que mejorar los sistemas de interacción internacional en los distintos ámbitos del desarrollo y facilitar que las entidades del Tercer Sector accedan a las consultorías y proyectos que se presenten desde el exterior, estableciendo registros públicos de acreditación y favoreciendo las oportunidades de contratación y participación en proyectos y programas.

En este mismo sentido, puede resultar interesante para las entidades del Tercer Sector que desde el Estado se respalde el reconocimiento de status consultivo y otras formas de integración ante los organismos multilaterales regionales.

Como podemos ver, hay una agenda de trabajo muy nutrida en este campo de relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.

La Sociedad Civil es extremadamente variada en términos de las organizaciones que la conforman. Junto a las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo se encuentran las organizaciones comunitarias, las entidades del voluntariado, tanto religiosas como laicas, las instituciones filantrópicas en sus diversas expresiones. El gran desafío del Estado consiste en insistir en el camino de concordar los términos legales, económicos y estratégicos para convertir esa riqueza institucional y de energías, en factores sinérgicos de la política social y de profundización de la democracia.

Este es el desafío que nos estimula como Ministerio y que, sin duda, se encuentra presente en el espíritu que convoca este encuentro.

## **EMA BUDINICH** <sup>42</sup>

En primer lugar, gracias por la oportunidad de estar un día entero con todos ustedes compartiendo algo que para mí -en lo personal- ha sido muy importante, en lo cual he centrado mi desarrollo profesional y que además me ha traído muchas satisfacciones... y mucha impaciencia también. En ese sentido, don Alberto Etchegaray me interpretó plenamente cuando hizo uso de la palabra esta mañana y nos planteó sus inquietudes.

En la mañana, al oír las intervenciones la primera sensación que tuve es que no tengo nada nuevo que decir acá. Creo que hay varios acuerdos que todos compartimos y quiero hacer un esfuerzo por explicitarlos; esto me parece mucho más "aportador" a los propósitos de esta reunión que "teorizar" acerca del por qué de las cosas. En ese plano creo que podemos tener bastantes diferencias; sin embargo, cuando nos situamos en la realidad, cuando analizamos situaciones concretas, objetivas, cuando revisamos los resultados que están teniendo ciertos programas, cómo están operando ciertos mecanismos de financiamiento, las formas en que funciona el sector público al momento de ejecutar programas y proyectos, los espacios que tiene el sector privado en la acción social, etc. creo que se pueden sacar lecciones muy positivas, lo que constituye el sentido último de la reunión de hoy.

### EL CONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL

En primer lugar, quisiera destacar que para mí «sociedad civil» es toda organización de la sociedad distinta al Estado; por lo tanto, como integrantes de la sociedad civil incorporo a las personas -en tanto individuos- a las familias, y a cualquier tipo de organización social, pues todas ellas forman parte y tienen un rol que cumplir en nuestra sociedad.

### PROTAGONISMO DE LOS POBRES

Con relación al tema de la pobreza, creo que los pobres en sí mismos son, sin lugar a dudas, los protagonistas y la razón de ser de actividades como éstas; constituyen el motivo central de lo que estamos hablando acá y el por qué nos preocupamos y buscamos cómo hacer mejor las cosas.

### LECCIONES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Respecto de las lecciones de las políticas sociales chilenas en los últimos 20, 30, 40 años, creo que son varias.

En primer lugar, que el Estado no tiene el protagonismo -ni mucho menos la exclusividad- en la política social ni en la erradicación de la pobreza. En esta reunión están representadas una serie de instituciones privadas que por décadas, algunas por más de un siglo, han estado dedicadas a tender una mano a las

---

<sup>42</sup> Investigadora del Instituto Libertad y asesora técnica en el Parlamento.

personas, familias, grupos más desposeídos. De manera que el tema de la pobreza, de las políticas sociales y de erradicación de la pobreza, no son un patrimonio de las políticas públicas ni mucho menos.

De esa realidad hay mucho que aprender; plantearse una dicotomía total entre sector público o sector privado; privatizar o estatizar; creo que son caricaturas de una realidad que es mucho más rica. Lo único que en mi opinión nos debe preocupar es identificar cuáles han sido las modalidades de trabajo, los programas, las intervenciones o las formas de organización que han demostrado ser más eficaces para erradicar la pobreza del país. Ese debiera ser el eje central desde donde pararse a mirar, a hacer análisis, y a buscar soluciones.

Creo, en consecuencia, que esta dicotomía privado-público es artificial. En educación, por ejemplo, hay colegios municipales que son fantásticos, pero muchos otros son de mediocre y mala calidad. Dentro del sector privado subvencionado hay escuelas fantásticas, hay otras que no son muy buenas y hay también de mala calidad. Por eso, me parece que caricaturizar diciendo que la educación pública es mala o que la educación privada subvencionada es buena (plantearlo de forma tan dicotómica) creo que no corresponde.

#### SOCIEDAD CIVIL Y EFICIENCIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Ahora, ¿cuáles son las características, cuál es el sello que diferencia a un programa social eficiente del resto?; ¿en qué se distinguen aquellas intervenciones sociales exitosas de las que no logran impacto?, ¿cuáles son los rasgos que distinguen al grupo humano que está prestando una atención y logra revertir un problema social? Una extensa historia de políticas sociales nos ha demostrado que no es cuestión de plata. Incluso hoy en día, lamentablemente, podemos observar lo mismo en sectores sociales importantes en nuestro país. Creo que aquí hay un elemento fundamental que es el ambiente, la organización, la calidad humana y la motivación del equipo que está a cargo de cumplir una misión.

Este me parece que es el punto central: el recurso más importante que tiene la sociedad civil en sus manos y que en la mayoría de los casos está ausente cuando un organismo público está prestando el servicio. Me refiero a la forma en que se cumple la misión de la institución: al entusiasmo, al compromiso ético, emocional, personal, al esfuerzo voluntario más allá de las exigencias formales del cargo, a todo ese «sentimiento» que hace que la gente trabaje por la mitad del sueldo que podría estar ganando en otro lugar; el hecho de que la gente esté dispuesta a pasar una noche entera resolviendo un problema que no es de su familia directa. Ese enorme potencial de energía que no está registrado ni en las Cuentas Nacionales, ni en el Presupuesto de la Nación, ni se paga ni se compensa en dinero.

Este es el gran capital que hay en la sociedad civil y, en mi opinión, el Estado tiene la obligación de reconocer y fomentar.

En la mañana recordaba la emergencia del Hospital Félix Bulnes que vimos por TV anoche: cómo se llovía la UTI infantil y los niños estaban en riesgo de electrocutarse incluso... me preguntaba si eso hubiera pasado en el Hospital de San Bernardo o en el hospital de las monjas de Pucón. Creo que no, porque allí existe mayor preocupación, hay una identidad personal con la labor que se está haciendo y eso marca una diferencia notable. Como éste, hay muchos otros casos que se pueden citar para ilustrar esto que estoy diciendo.

El Estado, lamentablemente por diversas razones, muchas veces comete errores, a veces no hace las cosas bien. ¿Por qué el Programa de Alimentación Complementaria que lleva años no se ha redefinido para atender el problema de un 30 o 40% de la población infantil de bajos recursos que tiene problemas de obesidad? Existen antecedentes sólidos, una serie de razones técnicas que recomiendan tomar decisiones al respecto, hay opiniones de que la obesidad no es problema en ciertos tramos de edad, otras opiniones de nutricionistas que señalan que sí lo es... Aquí claramente hay un asunto que tratar; llevamos 10 años con el diagnóstico y aún no se adoptan medidas.

## POBREZA Y GASTO SOCIAL

Otro tema que se planteó también en la mañana es que la pobreza en nuestro país está escondida por los promedios nacionales; está escondida en las cifras promedio de muchos servicios. Pero cuando vamos a las comunas más pobres en las regiones IX<sup>a</sup>, X<sup>a</sup>, IV<sup>a</sup> lo vemos clarísimo. Frente a esta realidad, la asignación de recursos públicos no se hace cargo de estas disparidades; un estudio sobre desarrollo humano del PNUD comprobó que los Fondos de Desarrollo Regional y el gasto social en diversos programas no tienen la correlación que uno esperaría encontrar, porque lamentablemente la asignación de los recursos desde el nivel central considera otras variables.

Por esta razón, creo que las decisiones hay que acercarlas a las instancias que viven a diario los problemas, acercarlas a las personas que viven los problemas. El grado actual de centralismo con que se asignan los recursos debe superarse. Es cierto que ha habido un pequeño esfuerzo en la dirección de la descentralización pero es muy insuficiente.

Cuando uno se acerca a una comuna y ve la gestión municipal, se da cuenta que el alcalde tiene posibilidades de acceder a varios fondos, cada uno con sus normas, cada uno con su fecha de postulación, cada uno con formularios y procedimientos distintos, cada uno con exigencias distintas, uno piensa ¿por qué no descentralizar los fondos de aquellos programas sociales dirigidos a los más pobres? Así surge la propuesta de constituir Fondos Sociales Comunales o Fondos Sociales Regionales, donde el criterio de asignación de recursos que utilice el nivel central esté en relación directa a factores de pobreza y carencias sociales básicas, y su uso sea de libre decisión de los Concejos Comunales y los Consejos Regionales, pero sustentado en criterios de eficiencia e impacto. Aquí hay un tema importantísimo en el cual avanzar. Las organizaciones no gubernamentales que participan en la ejecución de programas sociales tienen bastante claro este problema, creo que no es necesario profundizar más en ello.

Hay también otro tema relacionado con recursos. Efectivamente hay muchos recursos que no están contabilizados en ninguna parte y hemos podido comprobar en innumerables casos cómo esos recursos se pueden potenciar de manera importante si el Estado descentraliza. Hay capacidades, organización, voluntariado, recursos privados, etc. que estarían dispuestos a comprometerse en una acción concreta y visible en acciones para superar la pobreza. Yo creo que el gobierno central tiene también una labor que hacer en este aspecto. Es preciso perfeccionar los mecanismos de donaciones; creo firmemente en el concepto de democracia tributaria: darle la oportunidad a los contribuyentes de decidir el destino de sus impuestos hacia programas de superación de la pobreza e inversiones en capital humano para los más pobres. Hace 5 años que venimos planteando sistemáticamente esa línea de trabajo.

## SUPERACION DE LA POBREZA Y DESCENTRALIZACION

Otro tema importante. El sector público: desburocratizar, desregular. En realidad, creo que si no se amplían y perfeccionan los procedimientos en torno a las franquicias tributarias para promover activamente las donaciones de personas y de empresas -particularmente las personas que hoy día tienen cerradas las puertas para esto- seguiremos desperdiciando recursos en grandes estructuras burocráticas que, con muy buenas intenciones, intentan diseñar y rediseñar mecanismos y programas que impacten a la población más pobre, pero no lo logran. La razón es simple: las fórmulas para la superación de la pobreza son infinitas y particularmente pertinentes en cada comunidad y situación específica. La sociedad civil ha incursionado exitosamente en este campo: dejémosle a ella encontrar las soluciones más apropiadas y facilitémosle la acción acercando los recursos públicos a las instancias que viven día a día con la pobreza.

Otra inquietud: la confianza y la estabilidad en las reglas del juego. Creo muy importante avanzar también en esta línea; hay en el país una masa crítica suficiente como para comprometerse en esta tarea mixta de superación de la pobreza. El Consejo ha hecho una labor de difusión importante en esto. Mucha gente se sorprende cuando ve en la televisión a una señora que, emocionada profundamente, llora contando su experiencia personal, de lo que ha significado para ella dedicar un día de la semana a trabajar en un hogar de ancianos.

La experiencia humana que hay junto a la pobreza muchas veces no se ve porque está tapada por la propaganda, por el último modelo de auto, la modelo de moda o el partido de fútbol. Hay un esfuerzo que como sociedad tenemos que hacer para reflotar esta realidad que todos sabemos que existe y que constituye un compromiso moral para todos.

Quiero insistir particularmente en la prioridad de avanzar hacia una mayor la descentralización, fortaleciendo la subsidiariedad del Estado en la base. Creo que el gobierno central ya cumplió su misión cuando la pobreza en este país afectaba al 30% de la población y los diseños de programas sociales eran válidos para todos. Creo que es hora de pasar a otro tipo de organización para la superación de la pobreza. El municipio tiene una enorme carencia en este sentido y cualquier esfuerzo que se haga por avanzar en esta línea, no me cabe duda, irá en la dirección que todos nosotros estamos esperando.

En estas pocas palabras he querido sintetizar mis inquietudes en torno a la superación de la pobreza, las cosas en las cuales creo y pienso que son ideas ampliamente compartidas por todos nosotros y ojalá que las autoridades pudieran ir las madurando un poco más y avanzáramos más rápido.

## MICHEL BOURGUIGNAT <sup>43</sup>

Es siempre un poco complicado intervenir el último porque se han dicho muchas cosas y uno tiene ganas de centrar su intervención en los puntos tocados a lo largo de la jornada: quisiera decir cosas distintas de las que he preparado. Sin embargo, voy a tratar de hacer una mezcla ojalá no aburridora.

Al empezar, quiero agradecer estar aquí presente en el nombre de las ONG's de ACCION en este debate por dos motivos: el primero porque hay una representatividad muy interesante de la sociedad civil, aunque no en su totalidad, y el segundo, porque en este debate tenemos la oportunidad como ONG's de presentar algunos aspectos de nuestra visión sobre los temas que se debatieron hoy, temas relacionados con nuestra búsqueda de más Justicia, Equidad y Democracia.

De partida es preciso recordar que existen propuestas, y Antonio Lara precisamente aludió a aquellas al presentar las Orientaciones de la política de gobierno hacia la sociedad civil. De hecho en 1995 existía en MIDEPLAN -que es muy importante para nosotros como entrada de interlocución con el gobierno- un Comité Consultivo con participación de ONG's. Hicimos propuestas y elaboramos documentos, cuyo valor incluso se reconoce internacionalmente. El año pasado otro documento fue al origen del que en este momento se está debatiendo en esferas del gobierno, y ojalá llegara pronto a los actores de la sociedad civil para compartir una misma perspectiva; este último documento también se hace presente en el trasfondo de lo que dijo Antonio Lara. Señalo esto para decir que sí hubo y hay debates, y el resultado es que tenemos un material acumulado que nos permite avanzar en políticas concretas.

En los puntos que voy a plantear ahora, me voy a referir exclusivamente a lo que represento, es decir a las ONG's que agrupamos en ACCION. Y, tal como lo proponía Alberto Etchegaray en el documento preparatorio, como se trata de avanzar hacia concreción de medidas, de metodologías y de medios, me voy a centrar en tres puntos.

Uno: algunos elementos de lo que somos como ONGs. Se habla mucho de las ONGs, pero a veces se ignora, o se quiere ignorar, lo que somos.

El segundo punto que quisiera tocar es el por qué en ACCION hemos privilegiado la relación con el Estado.

Y, al final, si hay tiempo, unas reflexiones sobre el financiamiento, aspecto sin duda muy importante, pero que ya fue tocado en el panel anterior.

## QUIENES SOMOS LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Si pretendemos tener interlocución con el Estado y con los demás actores de la sociedad civil es necesario **saber quiénes somos y que los demás nos reconozcan como tales**. Me parece que es un elemento primordial a esta posibilidad de dialogar e interlocutar, y actuar juntos. Desgraciadamente las

---

<sup>43</sup> Miembro de la directiva de la Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales ACCION y Presidente del Centro de Estudios del Trabajo.



definiciones de las ONG's que manejamos son bastante generales y no dicen nada. La última surgió cuando el FOSIS presentó una solicitud a la Contraloría para aclarar lo que significaba la cláusula de la Ley de Presupuesto de 1997 en que se otorgaba, por ley, una facultad que tiene la Contraloría de todas maneras por ley propia, de fiscalizar a las ONG's que recibían fondos para implementar políticas sociales del Estado: "se trata de **entidades con personalidad jurídica sin fines de lucro y con fines públicos**". Ahí, pueden haber muchas instituciones.

En este momento en ACCION estamos haciendo un trabajo precisamente para ver exactamente dónde están y qué hacen las ONGs, a partir de una encuesta, que estamos procesando. No es el lugar para abundar en algunas de sus conclusiones. Sin embargo, no puedo dejar de señalar algunos puntos que me parecen relevantes para el debate.

1. En primer lugar, tenemos conciencia clara basada en nuestra experiencia acumulada de ocupar un **espacio de intervención e impacto propio verificable, en la sociedad civil**, a través de un quehacer cada día más profesionalizado, que corresponde a una visión social global y a su vez sectorial según los objetivos de cada ONG.

Desde el punto de vista de nuestra visión social, no es secreto para nadie nuestra postura crítica, aunque con diferencias entre nosotros respetables, hacia el modelo neoliberal imperante y su manera de invadir brutalmente el conjunto de nuestra sociedad y provocar en ella trastornos sociales múltiples, así como de otra índole. Existen sectores de nuestra sociedad que se apoyan en esta actitud nuestra para descalificar a las ONG's globalmente, tal como ocurrió en la oportunidad de la reciente Cumbre de los Pueblos de América en algunos medios de prensa.

Nos alegramos que en el documento entregado para la discusión del presente evento se vuelva a repetir de manera insistente la necesidad de desideologizar este tipo de debate, sobre todo cuando se trata de propuestas, lo que compartimos plenamente.

2. El segundo elemento que se encuentra de manera reiterada en la encuesta aludida es nuestra **prioridad dada a los sectores populares considerados en su conjunto**, en beneficio de los cuales apunta lo esencial de nuestro quehacer, con especial énfasis en el fortalecimiento de sus organizaciones; fortalecimiento que beneficia tanto a la sociedad civil como a la democracia.
3. Una tercera consideración se refiere a la necesidad de establecer **alianzas en el seno de la sociedad civil**.

\* La mayoría de las ONG's pertenecen a **redes temáticas**, las cuales contemplan intervenciones comunes de manera coyuntural en la mayoría de los casos; existen algunas redes que actúan de manera coordinada y permanente, como por ejemplo la red que reúne las ONG's dedicadas al problema de las drogas, del mundo rural, del medio ambiente o de los niños.

\* Hay alianzas también de las **ONG's con actores populares**; este tipo de alianzas se da como requisito de unos programas sociales promovidos por el Estado, con el FOSIS, SERNAM, el Fondo Nacional de Capacitación Sindical, el Fondo de las Américas, entre otros. Estamos cada día más preocupados de ver cómo, pese a la desarticulación de la sociedad civil sobre todo a nivel popular,

fortalecer las organizaciones populares y provocar por lo tanto alianzas no sólo con las ONG´s sino que entre las mismas organizaciones.

\* Un último punto que vale la pena destacar, es **la alianza con el Estado**. Más que aparecer como meros ejecutores de programas sociales del Estado, añoramos un modelo de alianzas estratégicas con el Estado en lo que se refiere a políticas sociales; es perfectamente concebible y cabe dentro de las posibilidades recíprocas; cabe señalar que la descentralización puede ser un factor positivo al respecto, tal como lo muestran experiencias valiosas por ejemplo con municipios.

\* No hay que olvidar las **alianzas con Universidades y Centros de Estudios**. Muchas de las ONG´s durante la década de los 80 por motivos conocidos, tenían capacidad instalada para hacer estudios, para hacer investigaciones; hoy día desgraciadamente eso está desapareciendo.

## LA RELACION ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES – ESTADO

El segundo tema que quería abordar es el tema de la necesidad de una **relación privilegiada con el Estado**. Como lo señalé anteriormente, no pretendemos que sea exclusiva porque pensamos en nuestro rol en la sociedad civil como articuladores entre actores de la misma.

En la actualidad, esta relación se limita, salvo excepciones, a ser “meros ejecutores de programas sociales del Estado” y hemos presentado propuestas para cambiarla, dentro de las cuales voy a tocar solamente tres puntos.

1. Primero, elaborar una suerte de **registro nacional de las entidades sin fines de lucro y con fines públicos**, con criterios que den cuenta de la realidad y capacidad instalada, y no sólo a propósito de un programa específico, tal como ocurre hoy en día, y que casi nunca se verifica en terreno; la experiencia del Registro Nacional de Consultores para la Evaluación de los Programas del Gobierno a cargo de la Dirección de Presupuesto, con sus criterios y parámetros de confección y funcionamiento podría ser de útil referencia.

Este registro obligaría a tener un conocimiento más ajustado a la realidad de lo que son las ONG´s en cuanto a su capacidad profesional tanto para elaborar políticas sociales como para implementarlas y ser objeto de posibles donaciones con franquicia tributaria. En esta misma línea, se puede destacar la debilidad e insuficiencia existente en cuanto a modelos de personarías jurídicas que ofrece la legislación chilena para las ONG´s.

2. Segundo, sin esperar “tener la película totalmente clara”, realizar **experiencias de participación** en cuanto a elaboración y diseño de política social en el marco de los objetivos gubernamentales; durante el año pasado tuvimos una experiencia limitada pero muy positiva y esperanzada con FOSIS. Vuelvo a insistir, las ONGs tienen experiencia y capacidad profesional que les permite incidir no solamente en implementación de programas elaborados por el Estado sino también en su diseño.

Para avanzar en esta línea, un primer elemento indispensable es una **voluntad política clara y explícita de parte del Estado**, lo que tiene su costo que ha de considerarse como una “inversión social” con objetivos precisos.

Por otro lado existen **requisitos** mínimos para ambos actores.

**Por parte del Estado** se pueden resumir en tres: a) dentro del proceso de modernización, en particular en las instancias encargadas de elaborar e implementar políticas sociales, tomar en cuenta la participación posible en los términos aludidos, b) que el Estado acepte delegar sin miedo, c) que se actúe con transparencia.

Un requisito que se puede plantear al Estado, y ahí, hay que hablar con mucha cautela, sin generalizar: que sus funcionarios en todos los niveles dejen de creer que son los únicos capacitados para diseñar las políticas sociales del Estado y precisar las condiciones de su implementación; la experiencia aludida con el FOSIS demuestra por una lado que es posible y por otro la veracidad de la precaución inicial de que el conocimiento de la realidad de las ONG´s favorece la confianza. (La risa de ustedes es significativa de su propia experiencia al respecto...); por eso, creo que dentro de la modernización de la gestión pública, entre otras necesidades hay que pensar en una capacitación

de los funcionarios en cuanto a su relación con la sociedad civil en el sentido expresado.

**Por parte de las ONG's**, una exigencia de contar con una estructura representativa que permita presentar criterios compartidos y la designación de representantes competentes para integrar instancias de participación a nivel del Estado; y, una profesionalización creciente.

Se puede recordar aquí lo que señalé anteriormente en cuanto a posibles **alianzas estratégicas con el Estado**.

#### ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y FINANCIAMIENTO

Por respeto al tiempo, desgraciadamente voy a dejar de lado el tema del **financiamiento** visto desde el punto de vista nuestro y expresado en más de una oportunidad a través de propuestas. Solamente quisiera expresar una observación: para nosotros, es incomprensible que haya una muralla tan grande levantada por el gobierno frente a la sociedad civil como rechazo de cualquier tipo de debate sobre el carácter imprescindible y multifacético de una Reforma Tributaria.

## **CLAUSURA**

### **PRESENTACIONES**

JUAN VILLARZU  
ALBERTO ETCHEGARAY

### **MODERADOR**

LEONARDO MORENO

## **JUAN VILLARZU ROHDE<sup>44</sup>**

La verdad es que estoy en un dilema, o leo el discurso o trato de reaccionar frente a los temas que recién se resumían aquí. Tengo la sensación, por lo que he escuchado, que la mayor pérdida es no haber participado más activamente durante el día en el seminario. La impresión que me queda es que ha sido un seminario muy interesante; en el que ha habido la posibilidad de hacer una discusión muy franca de un tema que nos preocupa a todos. Frente al cual creo hay consensos, pero en definitiva, como se ha expresado aquí, muchas veces no parece existir la voluntad política o las condiciones para realmente ir a fondo en las soluciones de estos problemas.

Lo que voy a intentar hacer es seguir la estructura de lo que tenía pensado decir e intercalar algunas ideas que surgen de lo que acabo de escuchar.

Quiero agradecer al Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza y a Alberto, que es el gran motor no sólo de este Consejo, sino de -yo diría- crear conciencia; es el "Pepe Grillo" que nos está planteando la importancia de trabajar en estos temas y nos está llamando la atención porque no lo estamos haciendo bien, o no lo estamos haciendo con toda la fuerza y voluntad que se requiere. Agradezco la oportunidad de estar en esta mesa con ustedes. Estoy absolutamente convencido que es vital que creemos los mecanismos para que lo que ustedes aquí llaman: Sociedad Civil o Tercer Sector, pueda asumir un rol claramente más activo en la tarea de diseñar políticas sociales e implementar los proyectos de iniciativas que surjan de esas políticas.

Soy un convencido de que es necesario hacer todos los esfuerzos del caso para fortalecer -a través de un proceso efectivo de transferencia de poder, facultades y financiamiento - a la sociedad civil.

Me habían pedido que hiciera unas breves reflexiones sobre el tema democracia, equidad y modernización del Estado. Basta quizás, haber escuchado algunos de los discursos de la última Cumbre de las Américas para tener claro que el compromiso democrático, o el avance en el proceso de las democracias, es hoy día un elemento central del esfuerzo de todos los países de las Américas y del mundo, y que en esa perspectiva parece destacable con más nitidez que la democracia no sólo hay que pensarla en términos de un sistema de organizar las decisiones políticas, sino que es una forma, una cultura de vida; una manera de darle expresión concreta a las libertades de todos, y en particular, exige necesariamente tener que avanzar en superar los problemas de pobreza y de equidad, porque difícilmente uno puede pensar que la gente es libre si no cuenta con las herramientas, con las capacidades para construir, para si y su familia, un futuro razonable.

En esa perspectiva, me parece que la clave está en avanzar gradual, pero resueltamente, en el proceso de transferir poder a la gente.

Pienso que esta es la única manera de poder avanzar en forma coherente, sistemática y permanente en el esfuerzo por superar la pobreza, porque a su vez es la única manera efectiva de ampliar las oportunidades que la gente tiene de construir su propio destino, es brindarles a todos un nivel de protección mínimo y por esa misma vía ir fortaleciendo y perfeccionando la democracia.

---

<sup>44</sup> Ministro Secretario General de la Presidencia

El problema de fondo que tenemos en este país y tengo la sensación que no lo hemos explicado, que nunca lo hemos abordado de verdad, es que existe una tremenda concentración de poder, de poder económico en manos privadas, de poder político en sectores minoritarios, de poder en los medios de comunicación; por tanto, en lo que es la cultura. Existe un fuerte grado de concentración de poder también en manos del Estado, cada vez menor, pero hay un grado de concentración fuerte, y hay muy poco poder en manos de la gente. Como consecuencia de lo mismo, y desde esa perspectiva existe una sociedad civil bastante debilitada.

A mi juicio, el gran problema de construir democracia y el gran problema de la política en Chile, tiene que ver con esto, porque si no somos capaces realmente de abordar este tema, y producir un efectivo proceso de desconcentración de poder, difícilmente vamos a poder hacer la transformación que, por lo menos quienes militamos en la Concertación, creemos que es necesario hacer en la sociedad chilena. El sueño de transformar a Chile en el año 2010 en un país sin exclusiones, con oportunidades para todos, en un país solidario, moderno, en el sentido de que es capaz de darle a su gente oportunidades efectivas de progreso personal, que creo es un sueño posible, pasa muy centralmente porque seamos capaces de abordar el tema de la concentración del poder.

Piensen, por ejemplo, en el mundo sindical. Si no existe un movimiento sindical fuerte, bien organizado, coherente, es difícil generar equilibrios de poder que permitan avanzar en esta materia. Cuando se habla de la autoridad social al interior del gobierno, ¿qué hacemos para construir una autoridad social?

En la medida que no hay un contrapeso importante en la sociedad civil, en el mundo sindical, es difícil que en definitiva tienda a primar lo que el discurso dice son las prioridades, porque la fuerza de los hechos, el peso de la necesidad, por lo demás necesaria, de mantener el equilibrio macro económico, es incontrarrestable entre otras cosas, porque no existen los contrapesos de poder que lleven a un mejor balance.

Todos estamos conscientes hoy que los equilibrios macro económicos son extraordinariamente importantes, pero también lo son los equilibrios sociales, ambientales y culturales. De alguna manera tenemos que incorporar estos elementos al quehacer, al diseño de nuestras estrategias, de nuestras políticas. Sin embargo, eso va a ser muy difícil si no somos capaces de crear contrapeso de poder en la sociedad chilena. A mi juicio, allí está el gran problema. Toda esta discusión política que hemos vivido en el último tiempo y que se resume en que la gente está insatisfecha, particularmente la gente del mundo de la Concertación, los pobres, sienten que después de diez años de gobierno democrático no hemos sido capaces de avanzar todo lo que hubiéramos querido, lleva a preguntarse ¿por qué no hemos podido avanzar más? Voluntad política tenemos. ¿Qué pasa que no podemos hacer las cosas?, ¿o es que estamos constreñidos por una serie de restricciones, que son la expresión de esta concentración de poder y que hacen muy difícil avanzar?

Yo le decía a un amigo, conversando de estos temas un par de días atrás, que desde el punto de vista de la derecha de este país y de los sectores empresariales, qué mejor diseño que tener un gobierno tan responsable como han sido los gobiernos de la Concertación, cuidando los equilibrios macro económicos, generando condiciones de estabilidad social. En la medida que estemos atados de manos, que estemos restringidos para realmente avanzar en lo que nosotros pensamos, o hacia donde queremos apuntar, este es el gran problema.

En este país si alguien plantea empezar a conversar, a debatir, ciertos temas que pudieran afectar los intereses de estos centros de poder, la respuesta es una descalificación instantánea, masiva, grosera, y en definitiva lo que termina ocurriendo es que se inhibe el debate. Nadie se atreve a poner los temas sobre la mesa con claridad, porque en vez de generarse el espacio para hacer una discusión seria, lo que ocurre es que se descalifica.

Uno de los grandes desafíos que tenemos es: hacer pedagogía. Tenemos que ser más claros con nuestra gente, a lo mejor no lo hemos sido en este período por los miedos asociados a la transición, que están siendo superados, con dolor, pero superados. Quizás llegó el momento de que hablemos con más claridad, que efectivamente le digamos a la gente que es importante, por ejemplo, tratar de forzar un plebiscito que nos permita crear los mecanismos para reformar la Constitución, ya que esta es una de las pocas fuentes de poder que tienen hasta el más humilde, el derecho a votar. Por la vía del voto expresa su voluntad. Las democracias funcionan con el esquema de un hombre un voto y lo que hay detrás de ello es justamente, la idea de generar balances de poder, que esa persona humilde que no tiene educación, que no tiene capital, y que en el mercado cuenta poco, cuente igual que el más poderoso cuando ejerce su voto.

Tenemos que decirle a nuestra gente por qué es importante votar. Tenemos que hacer pedagogía. Porque lo que está pasando, es que estamos haciendo el juego a quienes realmente no quieren abrir los espacios para fortalecer la sociedad civil, para darle efectivamente oportunidades a la gente, y en vez de que voten más, votan menos y eso es porque no hemos explicado bien las cosas. Tenemos que abordar este tema con mucha fuerza y en esa perspectiva. Si no asumimos esta tarea, no vamos a tener ninguna posibilidad de hacer la transformación que queremos lograr para Chile.

En el mundo de hoy la globalización es un hecho. La necesidad de que países como el nuestro, pequeños, organicen sus sistemas económicos sobre la base de una economía de mercado abierta al mundo, mayoritariamente privada en lo que tiene que ver con la producción de bienes y servicios, es casi un hecho de la causa. Por lo tanto, el esfuerzo nuestro no debiera ser tanto luchar contra la globalización sino ver cómo la ponemos al servicio de nuestro proyecto, y eso significa en particular, contar con un Estado fuerte, no grande, sino que fuerte, que cuente con los recursos humanos adecuados para liderar el proceso, con el financiamiento suficiente para poder cubrir las necesidades de la gente, o abrir los espacios que efectivamente se traduzcan en igualdad de oportunidades; con eso vamos a poder hacer la diferencia.

El crecimiento económico es una variable clave desde el punto de vista de la generación de empleo, particularmente empleos productivos, pero por si solo no basta. Las experiencias al respecto en el mundo son clarísimas. Tenemos que ser capaces de mantener estas tasas de crecimiento, de mantener altos niveles de ahorro, de inversión, pero también, ser capaces de generar los espacios para crear condiciones de mayor oportunidad para la gente, y eso pasa por muchos procesos, entre ellos el de descentralización, de traspaso de poder y de fortalecimiento de la sociedad civil, que a mi juicio es un proceso esencial dentro de la construcción de una democracia eficaz y realmente al servicio de la gente.

Hacer la transformación del Estado es una tarea clave. El Estado es el único que puede producir el contrapeso, de articular, de conducir este proceso, de ampliar oportunidades hacia la ciudadanía. Y esto es algo que debemos poner en el centro



de la discusión del país: ¿cuál es el Estado que necesitamos para hacer la transformación que queremos hacer?

No es un Estado empresario, incluso un Estado que probablemente tiene que concentrarse en el tema de la regulación, en el tema de la equidad, tiene que ser un Estado fuerte, capaz de captar para sí a la mejor gente, a aquella con vocación de servicio, pero creando las condiciones para que esas personas puedan realmente liderar y dirigir el proceso.

El Servicio País, es un esfuerzo importante, clave, pero en definitiva no es la solución, tendríamos que multiplicar el Servicio País varias veces para poder contar con gente comprometida, con la capacidad suficiente para dirigir el proceso de transformación.

A mi juicio estos son los temas, los verdaderos temas. Si nosotros queremos realmente construir una democracia moderna en Chile, en la que todos los chilenos tengan efectivamente la posibilidad de hacerse de una vida feliz, creo que lo podemos lograr, están dadas las condiciones, pero me parece que tenemos que abordar este debate en forma seria, con claridad y franqueza.

Tenemos, reitero, que ser capaces de hacer esta discusión, tenemos que hacer pedagogía con la gente, pedirle a la ciudadanía que nos apoye en un proceso de este tipo, que además pasa por una voluntad política de transferir poder a la gente. Si lo hacemos bien, vamos a tener respaldo -siempre he creído en el sentido común de la gente -. Este es un problema de liderazgo que, en la medida en que los líderes de este país realmente nos atrevamos a hacer esta discusión, estoy seguro, abriremos un espacio que nos permitirá sacar adelante el tema, y en ese espacio, sin lugar a dudas, el Tercer Sector o la Sociedad Civil organizada, tiene un rol no sólo importante sino creciente que jugar, porque el Estado que queremos construir no es un Estado concentrador de poderes, es un Estado con vocación de servicio, que cree en la gente, que quiere fortalecer el gobierno local, el gobierno regional, y la sociedad civil, pero que a su vez, tiene las herramientas para articular y liderar el proceso.

Muchas gracias.

## **ALBERTO ETCHEGARAY <sup>45</sup>**

Quisiera partir agradeciéndole el estilo, el tono y la franqueza del Ministro Villarzú. Habrá gente que estará de acuerdo o en desacuerdo con lo que ha dicho, pero es importante para ir construyendo confianzas entre el Estado y la sociedad civil, que hablemos derechamente con la libertad que él lo ha hecho, pero también con la franqueza y riesgos que esta franqueza entraña.

Quiero agradecer a todas las instituciones, ministerios y centros de estudios, a los panelistas y moderadores por este trabajo. Se ha dicho que llevamos casi un año trabajando en esto; es cierto que hay otra gente que también lo ha hecho, ha habido instituciones de la sociedad civil y ministerios que han abordado el tema: lo que pasa con estas cosas es que de repente hay momentos que catalizan circunstancias, nosotros también sentimos a veces que al Consejo nadie lo escucha, que a nadie le interesa mucho que siga viviendo, sin embargo hay momentos en que vuelven a resurgir algunos temas centrales y se reencuentra el sentido. En este caso se nos pidió, quiero decir que Benito Baranda ha sido un gran boy scout en este tema, y ha estado más de un año convocando para saber lo que piensan las ONG's, las Fundaciones, las Corporaciones, esta sociedad civil que cuesta tanto definir, que tanto cuesta poner de acuerdo, pero que sin embargo, generosamente cada uno fue exponiendo lo que le preocupaba y donde estaban los temas que hoy han podido ser abordados en este importante encuentro.

Creo que en esta sala estamos los que creemos que el tema de lo social es realmente lo más importante. Nos parece que Chile tiene muchas razones por las cuales hoy día apostar a un tipo de país distinto, pero que el sello de su calidad lo va a dar esto; si nosotros no resolvemos bien el problema de la exclusión, el tema de la no integración, el tema de la equidad, Chile no será un país de mejor calidad. Creo que lo que le está faltando a este proyecto país, que tiene que ver con lo tributario, que tiene que ver con la forma como se distribuye y mejora el poder, es exactamente conocer y entender mejor la complejidad que tiene el tema social. Si algo ha estado presente en este seminario, es lo enormemente difícil que es hoy construir equidad social en cualquier comunidad, entendiendo la equidad social mucho más allá de lo que es la mera medición de los ingresos económicos, sino que el sentirse persona integrada, participando activamente en la sociedad y sus decisiones.

Quiero relevar una vez más el tema de los acuerdos. No está de moda, ya lo sé, hay mucha gente que está molesta con los consensos, y que siente que traiciona sus creencias más profundas, pero estoy convencido que vamos a fracasar si no hay acuerdos, quizás no usemos la palabra consenso, porque aquí es necesario un amplísimo acuerdo, aquí habemos muchos de una generación donde lo más importante era definirse cuán diferentes éramos unos de otros. En mi generación se era más honesto mientras se fuera más distinto del que estaba al frente; eso nos costó muy caro, eso nos costó demasiado caro y los pobres lo pagaron más que nadie. Uno se puede dar ciertos gustos, pero hay un límite, para los gustos.

Es fundamental agarrarse, como alguien lo dijo antes, de las pequeñas cosas que nos pongan en acuerdo. Aquí ha habido gente de pensamientos ideológicos muy diversos, que ha estado en el gobierno de Pinochet a cargo de la políticas sociales, que ha estado en el gobierno de Aylwin, en el gobierno de Frei, que tiene historias

---

<sup>45</sup> Presidente Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza

de la época del gobierno de la Unidad Popular y de Frei Montalba, y diría que cada uno tiene razones para sentirse orgulloso, no orgulloso, detractor o no detractor; algunos que hoy día somos sociedad civil, en su momento fuimos Estado. Creo que el gran esfuerzo de los acuerdos es el mejor servicio a la pobreza, reivindicó la idea de que es necesario convencernos y convencer al resto de la importancia que el Estado y la sociedad civil tengan más poder cada uno, sean más fuerte y trabajen juntos.

Se ha hablado del tema de la solidaridad y en algunos minutos, y lo agradezco, en esta sala también se ha hablado de la justicia. Me parece que ambas deben ir muy juntas, porque este tema de lo social es realmente reequilibrar y alcanzar mayores niveles de justicia. Esa utopía, esperanza o el nombre que queramos ponerle, sigue absolutamente vigente. En este momento en Punta de Tralca, 180 jóvenes están preparándose para el Servicio País 1998 y eso es lo más anti mercado que puede haber, no puede haber un programa más anti mercado, un mercado que obedece a lógicas absolutamente distintas. Muchos de ellos llegan a lugares donde lo primero que hacen es decirles: "qué viene a hacer usted acá", se enfrentan con personas del sector público que se irritan porque ellos llevan 20 años o 30 años trabajando en las cosas que vienen estos "cabritos" y estas "cabritas" a hacer; entremedio muchos municipios ofrecen condiciones y acuerdos que no se respetan, trabajan en condiciones extremadamente delicada en términos de sus posibilidades y en los lugares más apartados, y eso es difícil, complejo, esa gente la única motivación que tiene es realmente reequilibrar el concepto que ellos tienen del tema de la justicia, de la sociedad, también está implícito la solidaridad. Tengo un gran respeto con el tema de la solidaridad, pero ambas unidas son las que se potencian, y creo que eso es el punto central.

Dos temas finales. La sociedad civil chilena, este Consejo es una demostración de ella, por la historia hispana, por la herencia hispana, no funciona si el Estado no la anima, no tenemos la historia sajona de la autoconvocatoria, estamos mirando siempre al Estado, lo criticamos, reclamamos, etc., pero el Estado es nuestro referente. Es cierto que hay una gran cantidad de instituciones y organizaciones que en Chile se han formado espontáneamente, que tienen más de 100 años, pero la mirada y la relación con el Estado marca la existencia de la sociedad civil chilena. El Estado tiene una enorme responsabilidad en la calidad y en el tipo de sociedad civil que se cree, con toda su diversidad, con toda su falta de representatividad y creo que es muy buen negocio, es muy buena inversión para el Estado "darle boleto" a la sociedad civil, tomarla como un socio de pantalones largos. Hay muchos en esta sala que creemos que es bueno para Chile tener una dispersión del poder, y la sociedad civil ayuda a mantener una dispersión cualitativamente mejor de los niveles de poder. Más todavía si esa sociedad civil es convocada para el tema de la equidad. Pero la sociedad civil tiene muchas dificultades para su propio crecimiento y fortalecimiento; si el Estado no tiene la generosidad de entregársela, le va a ser extraordinariamente difícil, por eso aplaudo a los funcionarios estatales que aquí han estado, a Eduardo Dockendorff, a Joaquín Vial con el cual discrepé con fuerza en algunos de sus planteamientos, al Ministro Lara y en definitiva al esfuerzo de MIDEPLAN que esperamos cristalice, en los temas institucionales, en los temas de financiamiento y otros más

Finalmente, nosotros entendemos que este esfuerzo tiene que seguir. Entendemos que esto ha sido un paso, este seminario nos deja con una gran cantidad de preguntas. El Consejo, con el apoyo de los Ministerios, de las Fundaciones y de ustedes, pretende seguir en este esfuerzo, en esta sala están presentes representantes de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza de todo

Chile desde Arica hasta Coyhaique por lo tanto ponemos nuestro apoyo a esto para que funcione y resulte.

Nosotros hemos sentido en el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia en la persona de su ministro, en Eduardo Dockendorff el principal apoyo al accionar de este Consejo. Creo que enaltece enormemente al gobierno del Presidente Frei avanzar en esto. Hemos escuchado aquí a funcionarios del Estado que han dado testimonios de cómo pueden trabajar mejor con la sociedad civil y con los pobres, pero no es la tónica general, hay mucha arrogancia, arrogancia también en la propia sociedad civil y nosotros queremos hoy día romper esa desconfianza, lograr aunque sean pequeños pasos que hagan posible recuperar algunas credibilidades que estaban perdidas, y en eso me atrevo decirles que, en lo que hoy hemos escuchado, el signo central de esta reunión ha sido la buena voluntad para avanzar y confío que eso nos haga posible lograr acuerdos, que aunque sean modestos, realmente demuestren la posibilidad de tener esos acuerdos que parecen muy importantes.

Muchas gracias.

## ANEXO

### LISTADO DE PARTICIPANTES

Nombre	Institución
Aguirre U, Ana María	Revista Mensaje
Albornoz G, Juana	Confraternidad Cristiana de Iglesias
Albülz, Petra	Instituto Desarrollo Innovativo
Alean, Pamela	PET
Álvarez L, Pilar	FOSIS V Región
Ambrosio, Valeria	SERNAM
Amunátegui D R, Alicia	Soc. Protectora de la Infancia
Araiz, Sonia	MIDEPLAN
Arancibia M, Leticia	Universidad Católica de Valparaíso
Ardouin S, Alfredo	SEPADE
Arriagada G, Silvia	Fundación Niño y Patria
Aurelius, Susanna	CELADE, Consultora BID
Bajraj, Reinaldo	CEPAL
Balbontín, Ignacio	Ex Diputado
Baranda, Benito	Hogar de Cristo
Barattini, Claudia	La Morada
Barbieri R, Luisa	TEKHNE
Barrueto, Alejandra	MIDEPLAN
Bas Mir, Fernando	PENSUM
Behren P, M. Carolina	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Bello O, Hugo	Cámara de Diputados
Bone, Valentina	Fund. Cristo Vive
Bork V, Adela	Universidad Católica de Valparaíso
Borquez, M. Angélica	SERNAM
Bourguignant, Michel	ACCION
Brito O, Jorge Miguel	Fund. CRATE
Britos, Adela	CEPAL
Broder, Sylvia	PNUD
Budinich, Ema	Instituto Libertad
Cáceres O, Irma	CEANIM
Calcagni, Rodrigo	Fondo de las Américas
Calderón, Rafael	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Camhi, Rosa	Instituto Libertad y Desarrollo
Canales S, Filma	Revista Mensaje
Cárdenas, Claudia	Red de Desarrollo Solidario
Carrasco D, Luis	Corp. Libertades Ciudadanas
Carreño A, Jenny	Universidad Católica de Valparaíso
Castañeda, Rolando	BID
Cavas, Daniel	CERC-VAHL
Cepeda, Antonia	Fund. INTEGRA
Chomalí S, Sonia	Fund. Rodrigo Zaldívar
Cillero, Miguel	UNICEF
Colil A, Violeta	CONAPRAN
Cortés, Consuelo	MIDEPLAN
Cortés, M del Carmen	Cuerpo de Paz
Cox, Sebastián	FORJA

Crespo C, Guillermo	CORPRIDE
De La Maza, Gonzalo	Cons. Nac. para la Superación de la Pobreza
Del Picó, Jorge	MIDEPLAN
Del Río, Humberto	Fund. San José de la Dehesa
Del Valle B, Hernán	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Del Valle, Alfredo	IDI
Del Valle, Josefina	El Telar
Díaz E, Myriam	Universidad Católica de Valparaíso
Díaz M, M. Eugenia	DOMOS
Dockendorff, Cecilia	SOLES
Dockendorff, Eduardo	M. Secretaría General de la Presidencia
Dockendorff, Marta	
Domínguez U, Vicente	DOMET
Donoso C, Gustavo	Fund. Cristo Vive
Durán B, Ana Luz	Corp. Familia y Futuro
Egaña, M. Loreto	PIIE
Erazo, Ximena	M. Secretaría General de la Presidencia
Espinoza M, Carmen	PET
Espósito, Mónica	Hogar de Cristo
Etchegaray, Alberto	Cons. Nac. para la Superación de la Pobreza
Fanta, Gloria	FOSIS
Fernández A, M. Margarita	PET
Fernández G, M. Ignacia	CIEPLAN
Fernández M, M. Soledad	A.CH.S
Flores S, Sylvia	Universidad ARCIS
Franco, Rolando	CEPAL
Fuenzalida M, Víctor	MIDEPLAN
Fuenzalida R, Pablo	Hogar de Cristo
Fuenzalida V, Germán	CARITAS Santiago
Gaiffe, Bujtte	Programa IMPULSA
Galarce, Guillermo	Municipalidad de Las Condes
Gallardo M, Victoria	Fund. de la Familia
Garcés D, Mario	ECO
García R, Dora	Fund. de la Familia
Gazmuri, Consuelo	Fund. ANDES
Gómez, Justino	Universidad Católica Blas Cañas
Gómez M, Teresa	FASIC
González U, Claudio	FASIC
Halabi, Ricardo	FOSIS
Hardy, Clarisa	Fund. Chile 21
Henriquez R, Luis	M. Secretaría General de Gobierno
Herrera S, Gloria	Fund. CEPPAC
Hopenhayn, Martín	CEPAL
Huepe G, Claudio	M. Secretaría General de Gobierno
Huepe G, Patricio	FOSIS Región del Bío Bío
Iacobelli, Andrés	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Irarrázaval, Ignacio	FOCUS
Jeréz M, Manuel	Catedral Evangélica
Jiménez, Marcela	MIDEPLAN
Jiménez E, Leonardo	INACAP
Jiménez F, Gustavo	MIDEPLAN
Kotliarenco, M. Angélica	CEANIM
Lara, Antonio	MIDEPLAN
Larrañaga, Osvaldo	Dpto. Economía, Universidad de Chile
Larroulet, Cristián	Instituto Libertad y Desarrollo

Latorre G, Patricia	Colectivo RAICES
Latorre, Carmen Luz	PIIE
Lecaros H, M. Angélica	MIDEPLAN
Lecaros, Juan Francisco	Corp. Simón de Cirene
Lechner, Norbert	PNUD
León W, M. Consuelo	Fund. Carlos Condell
Lira L, Winnie	Fund. Solidaridad
Loza L, José	Fund. de la Familia
Maldonado, Ana María	PET
Maldonado, Enrique	Fund. Carlos Condell
Marambio R, Ruth	SERNAM
Martínez O, Loreto	MIDEPLAN
Martini, Giovanni	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Mc Award, John	Cuerpo de Paz
Medioli, Ana María	PROSAM
Méndez B, Claudio	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Milevcic, M. Cecilia	Fund. Miguel Kast
Mlynarz, Enrique	GEA
Moggia M, Verónica	Münchmeyer Consultores
Molina, Sergio	Banco del Desarrollo
Moreno, Leonardo	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Mura F, Cecilia	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Núñez, Nuria	Instituto de la Mujer
Olate A, René	Fac. Ciencias Sociales
Oliva C, Raúl	SERNAC
Osorio O, Claudio	Fund. Niño y Patria
Osorio, Jorge	Fondo de las Américas
Ossa B, Vicente	PNUD
Ossandón, Mirtha	PROSAM
Oyarzún, Lilian	Universidad Tecnológica Metropolitana
Pareto H, Patricia	A.CH.S
Parker G, Cristián	CERC-UAHC
Parraguez B, José	Fund. Viviendas Hogar de Cristo
Pavez G, M. Angélica	CIEPLAN
Paya, Carmen	Corp. ce CEPAC y E. SFF
Peña B, Oscar	Cons. Nac. para la Superación de la Pobreza
Pérez D, Cecilia	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Pérez W, Eluía	Embajada de la República Dominicana
Piñeiro M, Moisés	Universidad de Concepción
Pinto I, Anibal	Corp. Privada de Desarrollo del Apicultor
Pizarro T, Manuel	Corp. SODEM
Poblete, Renato	Hogar de Cristo
Ponce de León, Malvina	Universidad Santo Tomás
Puga, Elena	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Quintana P, Ana	MIDEPLAN
Quintanilla M, Nancy	Municipalidad de Las Condes
Raczynski, Dagmar	CIEPLAN
Ramirez L, Héctor	CETAL
Rangel B, Marta	CEPAL
Rayo, M. Cristina	Municipalidad de Viña del Mar
Rico, Nieves	CEPAL
Ríos S, Patricio	MIDEPLAN
Rivas P, Gerardo	CERC
Rivas R, Fernando	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Rivas W, Danusia	Fund. Miguel Kast

Rivera, Gustavo	SOFOFA
Rivero, Francisca	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Rodríguez, Virginia	FOSIS
Rodríguez, Pedro	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Rojas Z, Eduardo	Vicaría de Pastoral Social
Rosales, Osvaldo	CEPAL
Rubio F, Elizabeth	Fund. IDEAS
Rubio, Gladys	M. Secretaría General de la Presidencia
Ruiz U, Edmundo	Fund. Ciudad del Niño
Saball A, Paulina	Ministerio de Bienes Nacionales
Salazar H, Natacha	CEC
Saldivar, Henry	CONAMA
Salum A, Sara	Universidad de Valparaíso
Sánchez O, Domingo	Corp. Tiempo 2000
Sánchez P, Claudio	Municipalidad de Concepción
Sánchez S, Daniela	Universidad Católica Blas Cañas
Sandoval, Mario	Universidad Católica Blas Cañas
Sanhueza R, Claudia	Dpto. Economía Universidad de Chile
Santander, M. de los Ángeles	Instituto Libertad y Desarrollo
Scida, Claudia	Fund. CONTIGO
Sepúlveda, Leandro	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Serqueira L, Heriberto	FOSIS
Serrano, Claudia	CIEPLAN
Severial, Juan Pablo	Senado
Silva R, Patricio	CAPREDENA
Solimano C, Giorgio	CORSAPS
Sota B, Vicente	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Swope, John	CIDE
Tagle A, Manuel	Cámara Chilena de la Construcción
Tapia S, Gonzalo	Ministerio de Bienes Nacionales
Tapia V, Heriberto	CEPAL
Teitelboim, Berta	MIDEPLAN
Torres, Osvaldo	Asoc. Chilena Pro Naciones Unidas
Torres, Sergio	Universidad Católica Blas Cañas
Tuset J, Antonio	Hogar de Cristo
Uribe, Alfonso	M. Secretaría General de la Presidencia
Urmeneta, Roberto	M. Secretaria General de la Presidencia
Valdés, Carlos	Soc. Nacional de Agricultura
Valdés, Teresa	FLACSO
Valenzuela, Raimundo	Fund. Friedrich Ebert
Van Der Scharft, Nora	CORDILLERA
Vásquez C, M. Gloria	CONAPRAN
Vásquez C, Adriana	INP
Vega F, Humberto	MIDEPLAN
Vergara, Humberto	Fund. Nac. para la Superación de la Pobreza
Vial, Juan Pablo	Instituto Desarrollo Innovativo
Vial, Joaquín	Ministerio de Hacienda
Vial, Manuel Camilo	Episcopado Iglesia Católica
Videla G, Victoria	Fund. de la Familia
Villarzú, Alejandra	SENCE
Villarzú, Juan	M. Secretaría General de la Presidencia
Vives, Cristián	FOSIS
Weinstein, Jacqueline	AGCI
Wilson, France	Instituto Desarrollo Innovativo
Zabala, José	Hogar de Cristo



Seminario: el Estado y la Sociedad Civil en las Políticas Sociales  
Fundación para la Superación de la Pobreza  
1998

Zanzi, Carlos	Fund. IDEAS
Zapata F, Hernán	FOSIS
Zondek, Andrea	Fund. ANDES
Zuloaga V, M. Eugenia	MIDEPLAN