

La Pobreza en Chile: Un Desafío de Equidad e Integración Social
Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza
Agosto 1996

LA POBREZA EN CHILE

Un Desafío de Equidad e Integración Social

Informe del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza

Agosto 1996

Con fecha 27 de mayo de 1994, a través del Decreto Supremo N° 227 de MIDEPLAN, S.E. el Presidente de la República, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, constituyó el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, asignándole la misión de involucrar a la sociedad civil en esta tarea. Integran este Consejo:

Alberto Etchegaray Aubry
Presidente

Benito Baranda Ferrán
Vicepresidente

José Bengoa Cabello
Gonzalo de la Maza Escobar
Claudio Di Girolamo Carlini
Roberto Fantuzzi Hernández
Pastor Erasmo Farfán Figueroa
José Antonio Guzmán Matta
Juan Pablo Illanes Leiva
Fernando Lens Cerda
Haydée López Cassou
Patricia Matte Larraín
Manfred Max-Neef
Ana María Medioli Recart
Eugenio Ortega Riquelme
María Rozas Velásquez
Alberto Undurraga Vicuña
Sara Vásquez Adasme
Humberto Vega Fernández
Monseñor Manuel Camilo Vial Risopatrón
José Zabala de la Fuente

Ximena Valdés Echenique
Secretaria Ejecutiva

El Decreto Supremo Nº227 de MIDEPLAN de 1994 que dio origen al Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, estableció para él dos grandes tareas:

Constituir un lugar de reflexión y propuesta de las diferentes iniciativas de la sociedad civil encaminadas a superar la pobreza extrema.

Asesorar a las autoridades en la aplicación del Programa Nacional para la Superación de la Pobreza.

Asimismo, le definió las siguientes funciones:

- Facilitar la contribución de los diferentes sectores sociales al desafío de la superación de la pobreza.
- Asesorar en la canalización de esfuerzos, inquietudes y proyectos que, instituciones del ámbito privado de la sociedad civil, realizan con los sectores más pobres del país.
- Proponer iniciativas, programas y estrategias que permitan hacer más integral y eficiente las políticas sociales del Estado.
- Asesorar al Presidente de la República en todas aquellas materias que se orientan a complementar los esfuerzos gubernamentales con los del resto de la sociedad.
- Reunir y proponer a las autoridades públicas las nóminas de instituciones privadas que sean ejecutores de programas encaminados a la reducción de la pobreza que reciban aportes públicos para su financiamiento.
- Proponer mecanismos que permitan lograr similares objetivos a nivel regional tomando en cuenta las características particulares de cada región.
- Formular recomendaciones a la propuesta que Chile hizo a la Cumbre del Desarrollo Social de Naciones Unidas que se llevó a efecto en marzo de 1995 en Copenhague.

ÍNDICE

TOMO I

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE: POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL EN EL CHILE DE HOY

CAPITULO I EL CÍRCULO DE LA POBREZA.
CAPITULO II LA PALABRA DE LOS DIRIGENTES SOCIALES.
CAPITULO III EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS INDICADORES DE POBREZA.
CAPITULO IV EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL: UNA NUEVA ASOCIACIÓN
PARA SUPERAR LA POBREZA.

SEGUNDA PARTE: PROPUESTAS PARA UNA ACCIÓN EFICAZ

CAPITULO V CONSIDERACIONES Y CONVICCIONES DEL CNSP.
CAPITULO VI PROPUESTAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA.

TOMO II

DOCUMENTO MUNDO DE LOS POBRES

PROPUESTAS Y PLANTEAMIENTOS ESPECÍFICOS

1. ECONOMÍA DEL TRABAJO
2. SALUD
3. JUSTICIA
4. EDUCACIÓN
5. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN
6. INFANCIA
7. TERCERA EDAD
8. DISCAPACIDAD
9. DROGADICCIÓN
10. MUNDO RURAL
11. EQUIDAD EN LA FIJACIÓN DE LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS
12. FORTALECIMIENTO DEL SECTOR NO-LUCRATIVO
13. FOMENTO DE LA SOLIDARIDAD.
14. INFORMACIÓN ACERCA DE LA POBREZA.

TOMO I

PRESENTACIÓN

En mayo de 1994, un conjunto de ciudadanos fuimos convocados por S.E. el Presidente de la República, para integrar el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. Nos reunimos así personas que proveníamos de diferentes mundos: la empresa, las Iglesias, el mundo académico y profesional, las organizaciones poblacionales, las organizaciones sindicales, las ONG'S y Fundaciones. Cada uno con su propia visión e interpretación respecto de la pobreza y sus causas, pero con el deseo y la voluntad de contribuir a encontrar caminos de solución. Todos compartíamos la preocupación por la persistencia, a pesar del crecimiento económico sostenido en los últimos doce años, de un número significativo de chilenos y chilenas viviendo en condiciones de pobreza. Todos compartíamos, también, la certeza de que esta realidad afecta nuestra calidad de país y que su superación no puede ser responsabilidad exclusiva del Estado sino del país en su conjunto.

Por eso aceptamos como un desafío de la mayor envergadura y relevancia la misión encomendada por el Presidente Frei de "incorporar a la sociedad civil en la superación de la pobreza y asesorar a las autoridades en estas materias".

Nuestra tarea la asumimos escuchando a los pobres y a quienes trabajan con ellos; abordando las temáticas más vinculadas a las causas y expresiones de la pobreza; generando y apoyando iniciativas de compromiso de la sociedad civil con este desafío. Todo ello en permanente diálogo e interlocución con las autoridades nacionales.

Hoy, después de dos años de trabajo, hemos llegado a la convicción de que superar la pobreza pasa por la construcción de una sociedad más integrada y equitativa, como asimismo construir un país moderno pasa por resolver el problema de la pobreza, y que éste es un desafío nacional y mundial. La Cumbre sobre el Desarrollo Social, que reunió en la ciudad de Copenhague a 128 Jefes de Estado, señaló "la importancia del desarrollo social y el bienestar de la humanidad", la necesidad "de dar la máxima prioridad a esos objetivos en la hora actual y en el siglo XXI" y declaró la voluntad de "poner en marcha un nuevo compromiso en pro del desarrollo social en cada uno de nuestros países y una nueva era de cooperación internacional entre los gobiernos y los pueblos, basada en un espíritu de coparticipación en que las necesidades, los derechos y las aspiraciones del ser humano sean el factor determinante de nuestras decisiones y de nuestra actuación conjunta".

En este contexto, el Consejo, a través de este Informe, pone al servicio de la sociedad chilena y de sus autoridades un conjunto de planteamientos y propuestas que buscan generar un debate social constructivo destinado a concordar un proyecto nacional de desarrollo par superar la pobreza. Este documento no es una reflexión acabada ni excluyente, por el contrario, representa una búsqueda, un esfuerzo plural que expresa las bases de un Acuerdo en materias de desarrollo social.

Fieles al espíritu que ha caracterizado a este Consejo, se han priorizado los acuerdos y consensos entre sus miembros. No siempre lo hemos logrado y cuando así ha sido, hemos reconocido y respetado el disenso.

Hemos recogido la multiplicidad de opiniones, percepciones y propuestas de la sociedad civil frente al tema. En primer lugar las de los propios pobres, cuya palabra descarnada, a veces dura, y no siempre compartida por los miembros del Consejo, nos interpela y compromete; la experiencia y reflexión de Fundaciones, Organizaciones no Gubernamentales y Corporaciones que trabajan con la pobreza. También hemos incorporado conocimientos y estudios de académicos e investigadores que hoy ponen sus capacidades intelectuales al servicio de esta tarea; las visiones regionales que expresan la particularidad de los problemas a lo largo del territorio nacional. El diálogo con todos ellos ha sido fecundo y alentador.

Este proceso de búsqueda y diálogo ha reafirmado en nosotros la importancia de contar con una sociedad civil fuerte y comprometida con el desarrollo del país y un Estado garante de la equidad y generador de iguales oportunidades para todos los ciudadanos. Ello significa una mayor conciencia de la propia sociedad civil respecto de su condición de actor social y co-responsable de los destinos del país, un respeto por su diversidad y una voluntad de compromiso con el bienestar de todos. Significa también una readecuación de la acción del Estado, una institucionalidad que favorezca la integración, políticas sociales que hagan más eficaz su intervención y un tipo de acción social que "les otorgue poder" a los que hoy están marginados por su condición de pobreza, que fortalezca sus capacidades para enfrentar con dignidad la superación de su condición de pobres.

Finalmente, quisiéramos decir que la superación de la pobreza constituye un desafío ético, económico y social, pero principalmente una oportunidad de construir entre todos un país de mejor calidad. Esperamos que este Informe contribuya a ello.

ALBERTO ETCHEGARAY AUBRY

Santiago, Chile, Invierno de 1996.

INTRODUCCIÓN

Chile se encuentra ante el mayor desafío de su historia: superar la pobreza en que vive una parte importante de su población.

Después de una década y media de crecimiento económico encontramos que un porcentaje muy significativo de las familias del país viven en condiciones de pobreza; el crecimiento económico no beneficia a todos por igual, haciéndose necesario un esfuerzo del conjunto de la sociedad y el Estado para alcanzar una relación más equitativa entre los chilenos.

DIMENSIÓN DEL PROBLEMA

El crecimiento económico que Chile ha venido realizando en los últimos diez años permite plantear de una manera diferente la cuestión de la pobreza, la equidad y el futuro de la sociedad chilena.

La economía chilena se encuentra cada vez más integrada a los circuitos internacionales de intercambio y al sistema financiero mundial, posibilitándose perspectivas de desarrollo que hasta hace unos años parecían imposibles de pensar y realizar. Es sin duda una oportunidad, a la que debería ser convocado el conjunto de la sociedad.

Las inequidades de nuestra sociedad, sin embargo, las desigualdades extremas entre sectores y regiones del país, la marginalidad y la pobreza que aflige a casi un 30 por ciento de los chilenos, son factores que impiden e impedirán crecientemente que nuestro país se desarrolle en forma integrada y equilibrada.

Abordar, al mismo tiempo el desafío del crecimiento económico y el problema del desarrollo social son partes indivisibles de un mismo reto que atañe al conjunto de la sociedad. Si bien hoy no se podría hablar de superar la pobreza si no existiese un sostenido crecimiento económico, no muy lejos no se podrá hablar de mayor y sostenido crecimiento económico si no se solucionan los problemas internos que desequilibran nuestra sociedad.

La globalización de las relaciones económicas, sociales y culturales que es el fenómeno característico de la época que vivimos, no debiera ser un obstáculo para que la sociedad chilena pueda controlar las características de su propio desarrollo. Aunque en muchas partes del mundo la existencia de mercados abiertos y desregulados conlleva la presencia de fuertes procesos de iniquidad y segmentación de las sociedades, es preciso que el Estado y la sociedad, en nuestro caso, tomen las medidas para revertir estas tendencias.

El ritmo de superación de la pobreza es demasiado lento para los requerimientos existentes en el país y para los desafíos que se le presentarán en el futuro próximo. El nivel de recursos humanos, institucionales y financieros, destinados por el Estado y la sociedad a resolver la cuestión de la pobreza, de la igualdad de oportunidades, es insuficiente. Es necesario realizar un debate profundo que cuestione el tipo de políticas sociales vigentes, los niveles de recursos obtenidos, la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Este Informe pone de manifiesto las dimensiones del problema, señala su carácter central en el futuro de nuestro país y convoca a realizar un "nuevo trato" entre el Estado y la sociedad, en función de resolver estos asuntos decisivos. Esto implicará tomar medidas que afecten la institucionalidad, la obtención de los recursos y las políticas a desarrollar. Las medidas parciales, si bien pueden aliviar situaciones particulares, no resolverán los asuntos más profundos de iniquidad y marginalidad que cruzan lamentablemente nuestra sociedad.

LA POBREZA Y SU SUPERACIÓN

La pobreza ha acompañado la historia del país. Hemos sido y somos considerados internacionalmente como parte de los países subdesarrollados que luchan por superar esa condición. El crecimiento económico es una condición necesaria para hacerlo. Pero no es suficiente.

Superar la pobreza es un proceso complejo, diferente y de mayor significación que el simple hecho estadístico de "sobrepasar las líneas de la pobreza". Es cierto que las mediciones sirven para comprender, con una misma vara, la manera cómo se comporta una situación determinada. En ese sentido ha habido avances en los últimos años. Muchas familias han aumentado sus ingresos y han dejado de pertenecer estadísticamente a los sectores pobres. De una situación que afectaba a cinco millones de chilenos ha disminuido en cuatro años, según las cifras de 1994, a menos de tres millones. Sin embargo, no siempre esas mediciones son comprendidas por las personas que viven en la pobreza, ni tampoco por quienes observan que no cambian las posiciones relativas de unos y otro en la sociedad.

Salir de la pobreza es un proceso que involucra culturalmente a toda la sociedad. No consiste solamente en lograr por un período determinado un ingreso mayor. Significa, para una familia, para un grupo social, para un sector del país, iniciar un camino seguro de mejoramiento social y económico, un proceso sostenido de desarrollo tanto de sus condiciones económicas presentes como de sus posibilidades futuras de mantenerlas. Implica para esas personas, la posibilidad de pensar, o soñar a lo menos, en un futuro diferente; supone, necesariamente, posibilitar la educación de los hijos e imaginar una nueva situación de vida para ellos; presupone una situación laboral en la que el esfuerzo va a ser recompensado, en que la capacitación creciente va a ser posible y retribuida, en que hay un horizonte de mejoramiento en el trabajo. Así, salir de la pobreza, es un proceso con dimensiones materiales, sociales y culturales en que las personas son convocadas a desarrollar sus potencialidades en función de un futuro diferente y mejor.

La superación de la pobreza implica por tanto acciones del Estado, que posibiliten que los sectores pobres inicien este camino de desarrollo. Acciones que "habiliten", a estos sectores con herramientas para que surjan por sus propios medios.

La superación de la pobreza requiere de la acción positiva de toda la sociedad, para que se cree un clima abierto, una cultura de equidad. Si la sociedad en su conjunto está cerrada, si no abre canales reales de mayor equidad, los planes y esfuerzos serán inútiles.

La superación de la pobreza, presupone la confianza de los propios pobres en que es posible salir de su condición. Esa confianza no se regala, no se logra a través de la

propaganda, se construye con medidas concretas, con esfuerzos cotidianos, con aperturas reales del conjunto de la sociedad. En Chile esta confianza no se ha logrado. Los pobres, como lo demuestran sus testimonios en éste Informe, no creen posible superar la pobreza, desconfían y muchas veces expresan desesperanza en el futuro. Es necesario hacerse cargo de esta desesperanza.

TRABAJO ESTABLE Y BIEN REMUNERADO

El principal factor de superación de la pobreza es el empleo, el trabajo remunerado, o el propio trabajo generado como trabajador independiente.

La disminución de la cesantía, la baja de la inflación y el acceso de las mujeres al trabajo, han permitido mejorar la situación económica de muchas familias en los últimos seis años, según lo muestran las cifras que se publican en este Informe. Sin embargo, estos mecanismos económicos para mejorar las condiciones de pobreza del país se han ido agotando cada vez más.

Lo que ha ocurrido en los últimos años ha sido la "etapa de superación fácil de la pobreza", fácil porque los aumentos en los ingresos de las familias fueron realizados por efectos derivados del desarrollo económico del país y la disminución de la cesantía. Este Informe enfatiza las dificultades que se inician en esta segunda etapa de "superación difícil de la pobreza". Se requerirá de nuevos mecanismos, cambios institucionales y un esfuerzo mayor para afrontarla.

UN GRAN ESFUERZO EN EDUCACIÓN

Igualmente, como consecuencia de la apertura económica en la que nuestro país participa, la posibilidad de competir exitosamente en los mercados mundiales dependerá de la capacidad, preparación y creatividad de nuestra fuerza laboral. En este sentido la distribución del ingreso tiende cada vez más a depender del nivel y calidad educacional de las personas.

La educación es el mejor medio de superar intergeneracionalmente esta distribución. Pero, es preciso llamar la atención y enfatizar que hoy la educación, lamentablemente, está más diferenciada en Chile que la propia distribución de los ingresos económicos. Un niño de una escuela pobre y un niño de una escuela rica, reciben una educación de calidad muy desigual. Esta desigualdad plantea un escenario futuro más duro y concentrado dada la creciente importancia del manejo de los conocimientos en la sociedad moderna. Si no se realizan cambios muy profundos en la educación chilena lo más probable es que la sociedad que vivirán nuestros hijos será aún más inequitativa que la que nos ha tocado vivir a nosotros.

La superación de la pobreza pasa por la construcción de una sociedad abierta, esto es, un ambiente social que otorgue amplias posibilidades de movilidad social a las personas. Que las familias sepan que con su esfuerzo podrán cambiar realmente su situación y la de sus hijos. Es preciso realizar entonces, una fuerte inversión en educación. Esta es la "viga maestra" de cualquier solución estructural a largo plazo de los temas que aquí estamos tratando.

REDISEÑO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

A pesar de la mayor actividad que el Estado ha desplegado en los últimos años hacia los más pobres, los programas sociales no han sido el factor principal en la superación de la pobreza, aunque han ayudado al proceso de mejoramiento de la vida de las personas, los barrios y las comunidades. Este Informe señala con mucho énfasis que es preciso rediseñarlos en sus contenidos, métodos e institucionalidad.

Es necesario señalar que hay muchos programas sociales sobre los que no se tiene evaluación objetiva y que más bien, tanto, en este Consejo como en la opinión pública, se tiene una crítica impresión de ellos. Que el sistema de focalización y subsidios que se instauró como base de la política social, en el período de ajuste de la economía no es necesariamente adecuado para un período expansivo como el que se vive. Que es preciso generar políticas sociales más imaginativas e integrales.

INTEGRACIÓN SOCIAL Y CIUDADANÍA

La cuestión central que el país enfrenta se refiere a la integración de la sociedad, a la posibilidad a todos sus habitantes de ejercer con plena satisfacción sus derechos. En Chile vivir en la pobreza implica, en la práctica, una denegación de los derechos básicos de las personas, un cuestionamiento de su ciudadanía, una suerte de segregación social. Marginación, exclusión, son la antítesis de la sociedad que queremos construir. Este Informe aboga por una sociedad integrada donde todos los ciudadanos puedan legítimamente ejercer sus derechos.

La superación de la pobreza requiere de cambios importantes en la distribución de los ingresos del país. La experiencia histórica de los países desarrollados muestra que para que el crecimiento económico se sustente en el tiempo, se requiere una mejor distribución de los ingresos, esto es, progresiva inclusión de la ciudadanía en los beneficios del desarrollo alcanzado.

Una sociedad integrada con mayor equidad requiere de la existencia de una mayor gradación en los niveles sociales, con amplias clases medias, de modo que las personas de los estratos pobres tengan perspectivas ciertas de movilidad.

Se requiere por tanto la constitución de espacios públicos integrados, donde puedan encontrarse y participar los más diversos sectores de la sociedad. La segregación de los servicios de educación, de salud, de capacitación, segmenta al conjunto del cuerpo social. Muchas veces la focalización mal entendida de los recursos hacia los pobres, provoca mayores discriminaciones e impide que se produzca una movilidad social fluida.

UN NUEVO TRATO ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO

Una sociedad más integrada y equitativa requiere una nueva relación entre el sector público y la sociedad civil. El Estado tiene un papel de garante y actor fundamental en el logro de mejores niveles de equidad. Su responsabilidad es ineludible tanto frente al tema del crecimiento económico, la pobreza, la integración ciudadana, la distribución de los bienes y la equidad. El Estado es el garante y responsable del cumplimiento y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, de acuerdo a lo señalado en los convenios y pactos internacionales firmados por Chile. Políticamente la sociedad le ha delegado la función de lograr el "bien común", por tanto es una función ineludible que es preciso reafirmar.

Esta función del Estado no implica que tenga el monopolio y la exclusividad de la acción social. Los actores privados tienen también un papel central que jugar en los procesos de desarrollo social, en la superación de la pobreza, en la lucha contra las desigualdades y la discriminación.

Muchas veces se ha querido ver que la política social sólo le compete al Estado y que los organismos privados, las empresas por ejemplo, sólo poseen funciones destinadas a producir y obtener ganancias. Se debe cambiar la mentalidad y comportamiento en esta materia. Los desafíos sociales del país son de tal naturaleza que no será posible abordarlos si no se construye una "nueva relación" entre el sector público y el privado. Esto significa un fomento por parte del Estado de la participación de los organismos privados en el diseño, discusión, implementación y evaluación de las políticas públicas. Significa un fomento por parte del Estado de organismos sin fines de lucro dedicados a las actividades sociales, organizaciones no gubernamentales, Fundaciones, Corporaciones que en forma masiva y conjunta aboguen por una sociedad más equitativa.

Pero es evidente que un efectivo proceso de superación de la pobreza requiere una participación activa de los pobres. El Estado y los privados deben apoyar las organizaciones de las personas que quieren superar esta condición. La participación, el fomento de organizaciones autónomas e independientes, de sujetos activos que organizadamente asuman iniciativas en este terreno, es fundamental. La acción puramente asistencial, más allá de las buenas intenciones, no siempre da los resultados esperados y no pocas veces refuerza el círculo de la pobreza.

RECURSOS E INSTRUMENTOS

Es convicción generalizada que para atacar seriamente los problemas de pobreza en el país se requiere de un volumen mayor de recursos. Sin embargo, es necesario idear formas y sistemas más imaginativos de adquisición, utilización y control de estos fondos. La base de una nueva relación entre el mundo privado y el público pasa por la discusión abierta de esta materia.

Para contar con recursos financieros destinados a superar la pobreza se ha propuesto la creación de un Fondo de Desarrollo Social de responsabilidad compartida entre el Estado y el sector privado. Los recursos para este Fondo provendrían de: (a) redestinación de recursos públicos; (b) aporte de los contribuyentes a través de un porcentaje de sus impuestos, (c) donaciones para fines sociales con franquicias tributarias (d) la cooperación internacional; (e) venta eventual de activos del Estado.

Se hace necesario también que el Estado reestudie, refuerce y defina sus sistemas de concurso y licitación, los sistemas de evaluación, los métodos de trabajo, para que efectivamente exista una colaboración entre el sector público y privado y que este último no se convierta en un mero ejecutor de las políticas estatales.

La acción conjunta del sistema público y privado es de principal importancia en la educación y capacitación científico técnica, en la formación profesional, donde se debe hacer un nuevo trato entre empresas productivas y Estado.

NECESIDAD DE UNA AUTORIDAD SOCIAL

Hoy se ve la necesidad de profundos cambios institucionales en la administración central del Estado los que deben traducirse en una modernización, re-organización y racionalización de las carteras ministeriales del ámbito social. En esta perspectiva este Informe propone la creación de una entidad pública relevante, rectora y coordinadora del desarrollo social, dotada de poderes suficientes y con rango ministerial, que reemplace la institucionalidad existente. Debería tener a su cargo todas las políticas sociales, permitiendo su manejo integrado. Se debería tender a que en la estructura central del Estado se produjese un triángulo equilibrado entre la autoridad política, la autoridad económica y financiera del país, y la autoridad social que aquí se está proponiendo. Esta estructura permitiría visualizar con claridad que tanto el desarrollo económico como el desarrollo global del país.

LA FUNCIÓN SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS

Uno de los instrumentos institucionales públicos más importantes para el desarrollo de las políticas sociales son los municipios. Sin embargo, están absolutamente sobrepasados y desbordados por las funciones ejecutivas que se les han asignado en materia de políticas sociales, educación y salud, principalmente. Los propios alcaldes y concejales han señalado que no tienen la capacidad institucional, jurídica, profesional, técnica y administrativa para ser los instrumentos activos y descentralizados que requiere la política social. Las comunas son por lo general demasiado grandes, sobre todo en el campo, y no pueden cumplir las expectativas que se les demandan. El documento llama a hacer las modificaciones necesarias para permitir que sean un instrumento adecuado para la superación de la pobreza.

NECESIDAD DE UN CAMBIO CULTURAL

La generación de una cultura de la equidad, la solidaridad, la austeridad y el trabajo en Chile es condición 'sine quae non' para una real superación de la pobreza. Es necesario re-equilibrar el sentido de la responsabilidad individual con la responsabilidad social. No se crea una cultura de esta naturaleza sino con medidas concretas, expresiones de austeridad, acciones de solidaridad y propuestas institucionales que permitan valorar y canalizar el sentido solidario que ha constituido un rasgo destacado de nuestra cultura y modo de ser nacional.

Se requiere convocar a todos los sectores de la sociedad y en especial al ámbito de la cultura en esta tarea.

CONTENIDO DEL INFORME

Este Informe se compone de dos Tomos. El primero se inicia con un Capítulo que recoge la palabra textual de los pobres; su testimonio nos parece indispensable para comenzar un Informe sobre la pobreza. En el Capítulo Segundo hablan dirigentes de sectores populares que muestran su realidad, sus quejas y sus demandas de participación. El Capítulo Tercero aborda las dimensiones cuantitativas de la pobreza en Chile y en el Capítulo Cuarto se analiza la forma cómo se ha tratado en el país el tema de la pobreza, y se propone una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad civil. El Capítulo Quinto plantea las consideraciones y convicciones a que ha llegado el Consejo en materia de superación de la pobreza y el Capítulo Sexto, trata de los planteamientos y propuestas.

El Segundo Tomo se inicia con el Documento "Mundo de los Pobres" que desde el inicio de las actividades del Consejo ha servido como un conjunto de orientaciones acerca de cómo tratar el tema de la pobreza en Chile. A continuación se presentan proposiciones de medidas e iniciativas relativas a distintas materias, que han sido elaboradas por los grupos de trabajos convocados por el Consejo, a lo largo de sus dos años de existencia. Estas materias son: economía del trabajo; salud, justicia; educación; descentralización y participación; infancia; tercera edad; discapacidad; drogadicción, mundo rural; tarifas de los servicios; sector no-lucrativo; fomento de la solidaridad; información acerca de la pobreza. Por último, incluye también un informe sobre el Programa Servicio País implementado desde 1995 por el CNSP.

La Pobreza en Chile: Un Desafío de Equidad e Integración Social
Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza
Agosto 1996

PRIMERA PARTE

POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL EN EL CHILE DE HOY

EL CÍRCULO DE LA POBREZA¹

¹ El Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza ha mantenido una directa y permanente comunicación con las personas que viven en pobreza. Por ello, en este capítulo mostraremos los planteamientos formulados por los miembros de cinco familias de distintos puntos del país, entrevistadas en el marco de una investigación sobre trayectorias familiares e historias de vida en condiciones de pobreza diversas.

CAPITULO I

La señora Georgina se crió en el Zanjón de la Aguada, su padre fue obrero de la construcción y su madre lavandera: *"tanto metida en el agua, tanto tomar frío"*, se enfermó. Cuando tenía unos cinco años se fue a la población San Gregorio, una de las primeras poblaciones del sur de Santiago creadas para erradicar las llamadas "poblaciones callampas" que habían proliferado en los años 50. Era el gobierno de don Jorge Alessandri. Hoy, la señora Georgina tiene 49 años. Confiesa que fue pobre en su infancia y continúa siéndolo. Ella y sus hijos cuidan autos en el cine El Golf.

Don Jaime llegó el 25 de abril de 1958 a la Población San Gregorio. Venían de la Población Hirmas, cerca de la Panamericana Norte. Allí, en la industria textil, trabajaba su madre. Había echado a su padre de la casa porque un día la había golpeado. Jaime entró a trabajar como ayudante a la misma empresa, poco a poco aprendió el oficio. En los 70 se cerraron las textiles. Desde ese día trabaja en los "pololos" y pequeños empleos temporales. La Población San Gregorio fue un modelo de viviendas sociales entregadas por el Estado. Los diarios de la época destacaban la visita de Presidentes de otros países a este ejemplo. Hoy, sus habitantes siguen siendo de los más pobres del país.

Don Luis es cartero, trabaja todos los días, incluso con lluvia, desde hace más de 25 años. Su familia era de Curicó. Su padre fue cartero. Su hijo también es cartero y un yerno sigue sus pasos. Gana 60 mil pesos mensuales más las propinas. Tienen una pequeña casa. Son pobres.

Pareciera que los pobres transmiten la pobreza de generación en generación. *"Somos fatalizados"*, dice la señora Graciela con un dejo de acento campesino. Se vinieron del sur hace muchos años. Pensaban que cambiando el campo por la ciudad iban a romper el círculo atroz de la miseria. Viven en una pequeña casa en la Villa O'higgins, al sur de Santiago. Ella ha trabajado durante años en casas particulares, cuyo ingreso le permitió criar a sus hijos.

¿Pueden salir los pobres de la pobreza, o ésta es una especie de mal que en nuestro país se hereda, y frente al cual no hay esperanza ni remedio?

El país debe oír a quienes sufren diariamente esta realidad antes de dar respuestas apresuradas.

Marcelita es vendedora en una avícola. Trabaja una semana toda la tarde y otra toda la mañana. Gana como 60 mil pesos mensuales:

"Yo estaría más de acuerdo, dice su tía, que es sueldo para una niña soltera, no para ella que está casada. Todos los domingos le pagan, por lo menos así ve la plata. Lo va gastando en la niña..., que los pañales, la leche, y que un pago por ahí y otro que debía por acá y de a dos mil y dos mil pesos y se le fue todo."

Don José cuenta que su padre era un comerciante de Cabildo. Tenía unos canastos grandes en que llevaba la mercadería. Riéndose un poco recuerda que su padre lo llevó a Valparaíso en uno de esos canastos, así comenzó su vida de comerciante callejero. Lo acompañaba a vender pescado, limones, fruta, de todo un poco por las calles. Muchas veces los detenían porque no tenían permiso, les quitaban la mercadería, ha tenido que trabajar *"a la guerra"*. Los domingos iban a vender maltas y pilsener a los

estudios. Ha sido toda su vida comerciante callejero. De ahí pasó a pescador. Al alba se levantaban a buscar el pescado. Don José no se queja, hoy tiene una embarcación en la Caleta Portales.

"Mi nombre es Lucía, tengo 31 años, nací en el año 1965 y soy madre soltera. Tengo una hija de 8 años que se llama Lili. A los siete años fui al colegio y allí lo encontré todo bonito. Las ropas que usábamos eran muy pobres, cualquier resto de chamal servía para cubrir a los niños, después mi mamá nos hacía unos vestidos". Así siguió la vida de Lucía. Se enamoró y tuvo una guagua. Se fue a Santiago a trabajar en casa particular. *"Soy asesora del hogar, trabajo, hago las cosas, me siento a gusto en el trabajo... Con el trabajo en que estoy no tengo otra salida, otra salida para ganarme la plata, porque si yo fuera más habilosa, estudiaría cualquier cosa y ya tendría otra oportunidad."*

Las historias de pobreza se repiten; de abuelo a padres, de padres a hijos. No es fácil cambiar. Hay muchos, demasiados bloqueos. La mayor parte de los hijos de los pobres siguen siendo pobres.

La señora Aída vive en una quebrada del Cerro Esperanza en Valparaíso. Dice que cuando le mostraron ese lugar ella no creyó que se podía construir allí una casa. Ahora vive con todos sus hijos. Se han ido construyendo casas, quebrada abajo. Ella dirige la Junta de Vecinos. Ha trabajado por años como auxiliar de enfermería en el Hospital Van Buren en Valparaíso, ha sido también empleada de casa particular. Es alegre y llena de vida:

"De parte de mi mamá, recuerda, mi abuelo era hierbatero, le decíamos tatita, era muy bueno para las carreras, le gustaba ir a jugar, entonces cuando le iba bien a nosotros nos pasaba las monedas, o sea nosotros desde chicos sabíamos lo que era tener plata. Mi otro abuelito era cargador. Entonces él nos llevaba fruta, yo era su regalona y me decía su perrita, y yo iba para adentro, me ponía delantal y me iba para la escuela. Él era cargador pero le hacía a todo. Mi mamá me cuenta que la infancia de ella fue bien dura, porque ellos fueron bien sacrificados. Mi papá, yo tengo entendido que desde chico la trabajó. Él hacía cualquier cosita que le dijeran hasta que entró a la edad de 14 años a Ferrocarriles y así se quedó. Salió jubilado jefe de taller. Mi papá era mecánico tornero. Yo sé que estudiaron en el Cerro Los Placeres. Mi papá nunca me dijo hasta qué curso llegó. Mi mamá llegó hasta quinto y nada más, y trabajó en una fábrica de velas, aquí abajo en Esperanza. Después no trabajó más. Sólo lavaba ropa en la casa. Lavaba las camisetas y los buzos del Club de Ferrocarriles. Mi papá aprendió trabajando en Ferrocarriles, él no hizo ningún curso, pero era el mejor mecánico."

Son historias que se repiten, bloqueos, dificultades para salir de la situación que se ha vivido por generaciones. Quizá allí reside el tema central de la pobreza en la sociedad chilena.

LA POBREZA EN EL CAMPO

La señora Julia y don José viven en un caserío que se llama Bueno Aires. El pueblo más cercano es Curepto en la costa de Talca. Son lomajes y cerros de tierras rojas, gastadas por las lluvias. Se siembra un poco de trigo para hacer el pan, se cuidan unas cuantas ovejas que sacan de un apuro cuando falta comida para la casa. La señora Julia es una experta tejedora, oficio que le enseñó su madre. Hace mantas con lana de ovejas, hermosas mantas, peludas, abrigadoras. Sus hijos, Cristián y Alberto, *"en el tiempo"* trabajan en la fruta. Las hijas de la señora Julia también. El pequeño pueblo se queda sin jóvenes. *"Aquí hacen las siembras pero no tienen ningún peso."* Van a trabajar a varios cientos de kilómetros. Han sido desde chicos. Su madre, cariñosa, dice que *"les dan tantos deseos de venirse"*, porque les duelen las piernas, sobre todo con el frío rocío de la mañana, trabajan todos mojados.

A veces todos vuelven a la casa. *"Más trabajo, más bocas"*, dice la señora Inés. *"Hay que apurarse más en hacer la comida cuando llegan ellos, más pan, más harina, más de todo hay que tener"*, dice con cariño.

La señora Teresa, de Curicó, hoy vive en Pudahuel. Recuerda que su mamá tocaba la guitarra y cantaba, *"era como la Violeta Parra"*, dice. *"Cantaba bien bonito mi mamá"*. Desde la ciudad se acuerda de ese tiempo, del invierno en que todos se acurrucaban alrededor del brasero.

Don Segundo ha vivido siempre en Piguchén, cerca de Choll Choll, a unos cuarenta kilómetros de Temuco. Es mapuche:

"Quizás, si hubiese ido a vivir al pueblo a trabajar, piensa, sería mejor, ¿quién sabe? O me iría más mal, porque tenía un hermano, y murió en Santiago, cayó en el vicio. Mi pensamiento era tener plata un poquito para no andar afligido cuando uno no tiene a donde echar la mano. Es triste. Tener algo donde poner la mano siquiera. En veces uno quisiera entrar en el banco. Pedir plata. Pero póngale que le va mal. El banco es cosa seria."

Don Segundo continúa sembrando trigo, porotos y otros alimentos para la familia. Tiene uno que otro animalito. Son pobres al igual que la mayoría de las familias mapuches del sur de Chile.

Domingo tiene 36 años, dice que se enfermó de pulmonía por las mojadas y el trabajo. Ha tenido recaídas. La tuberculosis ha reaparecido en las poblaciones indígenas y está rebrotando entre la gente pobre del país. Dice que con poquita tierra no se hace nada:

"A los 10 años yo creo que empecé a trabajar con arado. Y en la escuela pasábamos hambre. Por eso me dio tuberculosis. Tiene que hacer milagros para que saque uno algo, para que rinda. Ahora... la tierra sin ayuda no hace. Tiene que comprarle fertilizante, abono, salitre... y eso está caro. Póngale que en el año le va mal en la cosecha, no saca nada de lo que uno sueña. En el campo es más complicado que en el pueblo..."

Los muchachos del campo abandonan sus pueblos por el trabajo. Fermín se fue de Choll Choll a Curicó a trabajar en la manzana:

"Estábamos bien, ganábamos tres lucas al día, aunque en otras partes se ganaba más, pero como nosotros habíamos llegado recién y no conocíamos los fundos, adonde nos ofrecieron la pega allí fuimos. Nos fueron a encontrar al terminal de Curicó, en una liebre. Había gente de todos lados, unos 28 éramos. La comida... más o menos no más, puros porotos. Puros porotos todos los días. Había dos veces a la semana que comíamos carne... casi la mayoría de los jóvenes de aquí están allí", dice, señalando al norte.

Ir y volver, trabajar en la fruta y vivir en la casa de los padres en el campo. Hacer una familia en el campo, dejar allí a los niños y volver a salir a trabajar. ¿Puede la migración a la ciudad romper ese circuito en que están miles de jóvenes del campo?

LA POBREZA EN LA CIUDAD

En Pudahuel, la señora Teresa habla de los que originan violencia. Recuerda con nostalgia el tiempo de las poblaciones en que se podía salir de noche. Hoy no se puede. Cada vez menos. Las señoras miran a los grupos de la calle. Se ve que están aspirando neoprén, fumando pasta base:

"El barrio se ha ido poniendo cada vez más violento. El que tiene plata para comprar y el que no, sale a robar, porque ninguno sale a trabajar. A la hora que uno pase todos duermen, el campamento en silencio, los puros cabros chicos andan a pata pelada y poto pelado, andan llorando de hambre los pobrecitos. Los maridos llegan del trabajo y se encierran. Ellos en la noche puro tomar, puro pitearse y peleas. Ni los carabineros se atreven a entrar."

"Hay que hablar con el Presidente. Cómo se les ocurre traer a esa gente a las poblaciones. Esta población ya se había limpiado de todos los malos que había y trajeron a esa gente. Ahora nadie puede volver a vivir tranquilo."

Parece ser el gran problema de Santiago. No se ha organizado la ciudad, se la ha desorganizado. Se han erradicado poblaciones, campamentos, dispersando las comunidades, mezclando gente de un lado con otro. *"Al lado de una población decente ponen una donde llega gente que tienen costumbres violentas."* La ciudad no protege la vida decente de los pobres. No quieren ser parte de la violencia marginal de la ciudad, quieren vivir dignamente.

Algo ha cambiado en la gente. Don Jaime reflexiona desde la población San Gregorio:

"Antes éramos tan creyentes, éramos más humanos, nos defendíamos unos a otros. Ahora se ve que están cogoteando a alguien frente tuyo y nadie se mete. Antes nosotros nos metíamos con palos, fierros, a defender a la persona. Eso cambió cuando la gente se puso más deseosa de ser alguien. En el 60, en el 66, por esos años, cuando tu veías que estaban cogoteando, o te estaban violando una cabra, salíamos todos o nos defendíamos los vecinos unos a otros."

Los muchachos jóvenes tienen conciencia que hoy en día hay "cualquier atado", peleas por vicio, por mujeres. Pero lo que más los está volviendo locos es el vicio:

"Se mueve la pasta base y la coca, que ahora esta tira pa'rrriba, y hay pastillas que llaman encandiles. Eso los tiene locos a los cabros", dicen los propios cabros: "de

repente meten la cabeza al "water", se pescan apuñaladas. Llegar a matarse no tiene brillo."

POBRES DESDE NIÑOS

Todas las historias se encuentran, las de la ciudad, las del campo, las de los pescadores de la Caleta Portales; y todas van, lamentablemente, coincidiendo. Las del campo y las de la ciudad. La pobreza comienza en la infancia. Se enreda en los juegos infantiles, en las salidas a la calle, en los flippers, en el arado, en los canastos del vendedor ambulante, en las escuelas que también eran pobres. Algunos salieron, son las excepciones. Muy pocos, nos dicen, pudieron romper con todo ese mundo que les tocó desde niños:

"Nosotros éramos re pobres cuando éramos chicos y siempre lo hemos sido. Yo lo pasaba re mal", dice la señora Georgina, "porque mi papi era re malo. Que Dios me perdone. Nosotros íbamos al Matadero a pedir y si no le traíamos nada él nos pegaba. Ahí mi papi se levantaba a media noche y nos cascaba con la hebilla de la correa que él usaba y ahí teníamos que salir y nos poníamos allí afuera y hacíamos fuego y ahí nos amanecíamos toda la noche hasta el otro día. Es que a mi papi le hicieron un mal en el vino tinto y cuando tomaba vino tinto se trastornaba."

Así se vivía en el Zanjón de la Aguada, la más grande y famosa población callampa que hubo en Santiago. Dura vida de infancia. Casi todas las historias se encuentran con violencia. Muchos golpes en la casa, muchas noches sin dormir, gritos entre los padres, amenazas, llantos y miedos:

"Yo después salía a cantar a las micros, íbamos para traerle plata a mi papi. El en ese tiempo no trabajaba, estuvo como tres o cuatro años sin trabajar y ahí nosotros manteníamos la casa. Por eso íbamos al Matadero a pedir, de ahí traíamos la carne, la papa, traíamos de todo para hacer el almuerzo y después que llegábamos a la casa, nos íbamos a cantar y ahí traíamos la plata. Así que yo nunca pude ir a la escuela. Yo no recuerdo que en mi vida de chica lo hayamos pasado bien..."

Jaime nos relata su vida de niño en la ciudad de Santiago. Es innecesario decir que la pobreza repercute con singular fuerza en los más chicos, pero es imprescindible escucharlos:

"Nos metíamos a dormir en las parrillas del Metro; ahí nos tapábamos con cartones. Después en las mañanas como a las ocho más o menos me ponía a vender maní confitado. Después en la noche nos íbamos a jugar en los flipper, hasta como las cuatro de la mañana. Me gastaba todo lo que ganaba en el día. Mi mami de repente venía para el centro a buscarme. Porque me conocían a mí en el centro, los que tiene los carros en la Alameda, los que venden frutas, ahí donde están los Almacenes París hasta La Moneda. Todo ese sector lo recorría yo. En esa época estaba yendo a la escuela. Pero me arrancaba."

La casa no es grata. Los padres alcohólicos presionan por sacar dinero de algún lado. No siempre al alcoholismo es la condición más marcadora, más dañina, más brutal. Hay golpes, peleas nocturnas, gritos. Los niños se escapan a la calle en busca de un mundo más entretenido, más amable. Lo que encuentran son sus primeras experiencias con la policía, la casa que los acoge son las correccionales, experiencias que los condicionan para el resto de la vida; sin embargo, hay niños que superan estas

experiencias y vuelven a estudiar, a trabajar, rompen el círculo de la pobreza y la delincuencia. A otros los "agarra la máquina", no lo logran.

LA EXPERIENCIA ESCOLAR

La escuela no retiene a los pobres.

"Fui malo para los estudios": frases como ésta se repiten sin cesar al hacer un balance de la vida. No es fácil continuar los estudios para los jóvenes que nos contaron sus vidas. En un caso: "se me quedó esperando guagua la chiquilla, quiso casarse." Joaquín nos dice que no le gustaba el profesor, que lo expulsaba de clase, que lo molestaba, en fin, ésta es su explicación de haber desertado como estudiante. Muchos dicen, y eso es lo más común, que era porque "les gustaban las monedas", les gustaba tener plata en el bolsillo. Las historias de cimarras abundan. Fuera del colegio, de la escuela, de los liceos, estaba el mundo de la aventura. El liceo se transforma en un cuartel general de organización de aventuras más allá del barrio. Al comienzo es la búsqueda de lugares que no se conocen, después no se va más a clase.

Sin embargo, al reflexionar los jóvenes saben que los estudios son la única esperanza. El Lucho chico está estudiando gastronomía en un liceo técnico. Mira hacia delante y no ve tan lejana la universidad. Vive en Pudahuel. Su familia tiene una trayectoria ordenada. La señora Teresa, su madre, esta convencida que el estudio es lo único que podrá hacer cambiar la suerte de sus hijos. Ha tratado de educarlos. No ha sido fácil. Los muchachos de la Población San Gregorio saben de los cursos de capacitación, conocen el cantito del **Chile Joven**. Se ríen un poco de él, de "la oportunidad". No se atreven a salir solos a las clases. A veces se agrupan. El Carlos se entusiasmó por volver a estudiar gracias a la polola. La Lorena lo entusiasmó a meterse en los cursos de control de bodega. No le ha ido mal.

En la pobreza se juntan todas las desigualdades. La falta de trabajo lleva consigo la falta de vivienda, todas ellas juntas conducen a la dificultad de educarse. En las conversaciones largas con las familias se preguntan por dónde empezar. Responden que son tres aspectos que hay que mejorar: casa, trabajo y educación. El trabajo es fundamental, pero cada día se ve que si no hay educación no hay trabajo. Y la casa es el sueño de todos.

Para los jóvenes de las poblaciones la educación es cada día más valorada. En algunas partes, dicen: "se ha puesto de moda estudiar."

Para los jóvenes del campo de la educación no está en su horizonte; ellos deben trabajar para aportar dinero a la casa, poder llegar a la casa; les gusta volver donde sus padres.

LA IMPORTANCIA DEL TRABAJO

"Se puede ganar plata de muchas formas ¿no es cierto? Pero con pega es otra cosa. Estaba más contenta que la cresta mi mamá. Le dije que había conseguido pega. El día lunes llegué como a las seis de la mañana. E l portero era el único que había llegado primero que yo. Y el portero estaba durmiendo. Como a las siete empieza a llegar la primera gente. Y yo a las seis de la mañana golpeo y el portero pregunta ¿Quién es? - Yo, un trabajador.- Chis, a la horita que llegaste. Entré y cuando el jefe llegó, dijo, ¡Ah! éste es el negro con quién habíamos hablado. Vos soy bueno para la pega, ¿no es

cierto? Me saqué la polera y me puse a trabajar como loco...El viejo me dio una mano... Hay uno que lleva como dos semanas salido de Colina y el jefe le dio una mano. También andaba de aventurero, se estaciono ahí, en la construcción."

"Me ordenó a mi la pega", dicen los "cabros" jóvenes. Han vivido en la calle, han pasado por la policía, las correccionales, las detenciones por sospecha. De repente "atinan" y "la pega" los ordena. Comienzan a establecer relaciones más permanentes con una mujer, buscan donde vivir en "lo propio".

Son muchos los que se quejan. Se queja el viejo Don Jaime:

"Digo yo, aquí en Chile estamos día a día más sumidos en la desesperación. Las industrias se están cerrando, en los trabajos se está pagando una miseria. No es por hablar de política. Te prometen un bono, que aquí vamos a tener esto y esto este otro..., estamos mal."

A los jóvenes del campo el trabajo no los ordena. El trabajo en la fruta. En los enganches en los trabajos forestales, no los ordena. No se puede armar familia, se va y viene, de viaja por aquí y por allá, se pasa entretenido muchas veces, y se gana monedas. No es lo mismo que los viejos que están en la casa sin hacer nada. *"Pero ellos tienen donde caerse muertos",* dicen. Ven el futuro como una repetición del pasado.

La señora Julia habla por todos sus hijos desde su mirador del pueblito llamado Buenos Aires. Dice sería:

"La sociedad discrimina al delincuente, no lo dejan volver. A los cabros que los ven del campo los miran en menos, en ninguna parte le va bien a uno, hacen risa con uno, porque la ven pobre, entonces te dejan ahí no más."

Ve el ir y venir de sus hijos, de los amigos de sus hijos. Llegan con radios a pilas, nuevas, relucientes, estridentes, pero no se confunde. Desde su puesto de observación no ve el futuro de sus hijos demasiado diferente al de ella al, de sus padres.

PROTAGONISMO FEMENINO

En la experiencia de las mujeres pobres del país, ellas son el eje central de la familia. La señora Teresa sabe que de ella depende que la familia siga sobreviviendo:

"Si se muere él," dice, "los cabros ni lo van a echar de menos. Ha sido bueno, en el sentido que ha trabajado firme y ha traído siempre todo lo que ha ganado, el sueldo de él ha sido siempre bajo, entonces me lo da todo. Yo puedo guiar a los míos, a mi familia, pero si a mí me pasa algo, los cabros se mueren. Cuando yo salgo a veranear y el Lucho queda solo, el único que lo acompaña es el gato y el perro y todos los demás se arrancan. Entonces se pone a tomar."

El alcohol hace estragos en la pobreza. Es muchas veces el acompañante maldito, el convidado de piedra de los pobres. Hace que los hombres se embrieten. Se bebe porque se es pobre y luego se es pobre porque se bebe:

"Dos veces lo he llevado, dos tratamientos le he hecho", dice la mujer. "Yo lo pesco y lo llevo no más a la clínica. Ha sido bien bohemio, y después de trabajar sale a distintos lugares. Por yo soy medio guapa. Yo de repente, cuando trabajaba aquí en Chacabuco era la lesera, todos los días curados, todos los días. Entonces le dije que iba a sacarlo del "completazo", así se llamaba el restaurante, y fui en la mañanita, y tenían escondidos los vasos de schop, y llegué y aparecí y le dije, ¡para qué escondís las cuestiones! y delante de toda la gente lo golpié, y yo le dije ¡si yo te pillo con un schop lo voy a pescar y te lo vacío en la cabeza!"

Para las mujeres entrevistadas, los hombres son todos unos flojos:

"Porqué, por ejemplo un puente de fierro que hay allí, para cruzar un canal, las chiquillas lo bajaron hasta el pasaje y después los hombres tuvieron que bajarlo un tramo. Cuando los hombres lo bajaron no se explicaban cómo las mujeres habían bajado ese puente, porque era muy pesado, ellos no se lo podían y las mujeres se lo pudieron."

La fuerza de las mujeres en la lucha contra la pobreza de todos los días se expresa también en su disposición a hacer "cualquier cosa" por sacar adelante sus familias.

Las mujeres solas con los hijos lo pasan mal. Salen a trabajar y deben dejar solos a los niños. *"Los encargo con una vecina", dice Andrea, "pero ya el más grande se me arranca."* Tuvo dos hijos y el marido se fue. Se quedó en la casa de la población. La mamá vive cerca y la ayuda, pero no es lo mismo. Limpia y hace el aseo en el mall de Américo Vespucio, gana el mínimo, como 60 mil pesos, y no le alcanza para nada, debe mantener sola la casa. *"Me saco la mugre trabajando por mis hijos, si fuera necesario pedir plata en la calle, pedía."*

Así se inician las historias de mendicidad, de salir a la calle con los hijos a pedir dinero. Es una situación límite, dura; las personas pobres tienen conciencia de lo que significa para ellas ese paso. Continúa:

"Después que nos vinimos para la San Gregorio y pasó todo eso pa' l golpe y perdió él la pega en panal, ahí nosotros no teníamos nada, sabe qué, me va a perdonar el modo de hablar.... pero sabe que nos moríamos de hambre, no teníamos un poco de azúcar, de té, no teníamos nada de nada. Y ahí vino mi vecina que es amiga y me dijo, sabís Georgina vamos para allá, para arriba, para el barrio alto, para que no te murai de hambre. -Ya pues, vamos. Porque uno desesperada por los cabros puede hacer quizá que cosa. Porque mi vecina es machetera, que pide plata en la calle con un niño en brazos, y así nos fuimos a machetear. Ahí nos poníamos en la calle Augusto Leguía y cuando tocaba la luz roja ahí nos poníamos a machetear. Ahí nos seguían harto los pacos, si en ese tiempo mis cabros pasaron puro presos no más. Siempre me quitaban las cabras. A mi me llevaron presa una vez no más. Me llama una paca, como les dicen a las carabineras, y me dice señora venga, y me dice, qué anda haciendo, yo le dije que venía de un trabajo por ahí. Ahí se llevaron las niñas, la Ivonne, la Lorena, y la Clara. Me dice: señora, que no le voy a entregar las niñas, que van a pasar al tribunal..."

Se dieron cuenta que era muy peligroso ese trabajo y comenzaron a cuidar los autos que estacionaban en el cine El Golf. Ahí trabajan hasta el día de hoy.

La señora Aída de Valparaíso ha hecho de todo en su vida. Estudió para ayudante de enfermería y trabajó años en el hospital: *"no pagaban nada y la pega era muy dura."* Se fue a Santiago de empleada doméstica. Después cambió a otras casas particulares en Valparaíso. Apoyó al marido en la compra de un bote y ya ahora con los años no trabaja todos los días sino cuando quiere arreglar la casa:

"Dije yo, dice ella, necesito tanto para los pilares en los que vamos a parar la casa de la quebrada, entonces voy a trabajar tanto tiempo. Y me fui a casa de los médicos en Recreo, y trabajé el mes y medio justito que necesitaba para ganar la plata. Así lo hago yo. En este momento estoy pensando en ver si puedo buscar una pega por medio día, porque compramos un bote muy grande y tenemos que pagar una letra todos los días 10 y hay que además tener la carne, la comida y todo eso. Así es que estoy viendo trabajar un tiempo."

LA SOLIDARIDAD

Conversando en la Población San Gregorio un entrevistado sueña, cierra un poco los ojos y lanza al aire la imaginación:

"Me gustaría tener plata. Y yo sé qué haría, porque yo he sufrido. A veces le digo al Señor, Señor, aunque sea dame un poco para repartirla. Yo sé que aquí arreglando mi casa, arreglando mi sitio, arreglándoles las piezas a mis hijos, estoy al otro lado. No quiero nada una casa de segundo piso, ni vivir en el barrio alto. No quiero un auto. Aunque podría ser un autito, una camioneta pa' salir con mi señora a Santa Rosa, aunque sea. Señor, tu que eres poderoso, por qué no me das una mano y.. yo cubro la otra. Siempre les he dicho a los cabros, le he dicho a mi vieja: -sabis que más, vieja, estas camas las entraría a cambiar, se las daría a unos tarrantitos... Arreglo mi casita de ladrillos, aquí y acá, mi hija que no se llueva, y cuando estemos listos voy a decir: sabis vieja, vamos a ir a visitar a esta persona. Porque yo he soñado y lo he parpadeado en sueños. Si aquí me crié, me hice como hombre, me hice como padre, me hice como abuelo y me voy hacerme como bisabuelo. Y si el Señor me da algo, aquí tengo que repartirlo porque habíamos hartos que estamos mal."

LA POBREZA COMO IDENTIDAD

La pobreza se ha ido constituyendo en una categoría que define a las personas. Hay gente, mucha gente en Chile que sabe que es pobre, que su definición es la pobreza y que no ve en el futuro un cambio.

Se miran padres a hijos. Trayectorias largas de vida de diversas familias. Recuerda la gente a los viejos que se fueron y eran pobres. Por ahí empezó la pobreza. Y la pobreza siguió, cruzó generaciones, continuó en los hijos. Los jóvenes hoy vuelven a tener esperanzas, los más viejos ya la perdieron. Han visto quizá demasiado. *"Yo no veo por dónde vamos a arribar"*, decía Don Manuel allí en el secano costero cerca de Curepto. *"A los pobres sólo nos queda morirnos"*, fue sus sentencia. No sabe mucho de lo que pasa con el resto de la economía del país, pero intuye que es un momento difícil el que se les viene encima.

Lucía es joven y empleada doméstica, no ve cambios en su futuro. Es una visión realista:

"Con el trabajo que estoy, no tengo otra salida para ganarme la plata, porque si yo fuera más habilosa y estudiara cualquier cosa ya tendría otra oportunidad, pero yo no puedo hacerlo porque me cuesta, en este momento no tengo tiempo para pensar en eso..."

"Si te ponís a pensar en el mañana te volvís loco. ¿Qué futuro podemos tener si estamos arrañados así? ¿Qué mañana uno puede tener? Desesperación no más. Y antes de ver sufrir es mejor morirse."

Frases que identifican tanto a las personas de la Población San Gregorio como a las de Pudahuel. Los de más edad ya no ven alternativa, los jóvenes observan con cuidado, con atención las cosas que están pasando. No creen cuentos de hadas, pero observan lo que ocurre en el país; esperan, como dicen con risa socarrona refiriéndose a un spot publicitario, una oportunidad.

En el campo las respuestas son más duras y definitivas. ¿Cómo se considera Ud. Económicamente, Don Domingo?, "Pobre". ¿Cómo se considera Ud., Don José?, "Pobre". La respuesta se reitera sin vacilaciones en distintos paisajes:

"Casi todos somos iguales, los mapuches somos todos iguales por aquí. Pobres. Unos tiene un animal más, otro un poco menos, pero todos más o menos iguales." ¿Y cómo ve el futuro?. ¿Ud. Cree que las cosas mejorarán?, "cada día peor yo creo... de la casa somos ocho con los niños, ocho en la familia para cuatro hectáreas de tierra."

Hoy día existe desesperanza en el mundo de los pobres chilenos; pero también hay energía, hay fuerza, hay ánimo de aprendizaje y superación. Como dice Jaime con su manera de hablar entusiasta, a pesar de haber salido del penal juvenil de San Miguel hace unos pocos años:

"La vida es bacana, yo la encuentro bacana a la vida. He aprendido harto de la vida, pasé hambre, pasé frío, pero también lo pasé bacán. Todavía me queda que aprender. Si en la vida uno nunca termina de aprender. Uno se muere y la vida sigue, si es uno el que se muere, uno el que se termina. Pero es bonita la vida. Por eso la aprecio. Y la cuido. Por eso yo soy ubicado. Ubicado, siempre ubicado."

LA PALABRA DE LOS DIRIGENTES SOCIALES ¹

CAPITULO II

"Cómo es posible tratar de que este Consejo pueda a través de los medios de comunicación difundir esto, la realidad de lo que vemos los Chilenos, de lo que vemos las organizaciones sociales, de lo que es nuestro país de todo lo que es el endeudamiento que tiene los chilenos de todo lo que significa el ocultamiento de la pobreza. Tenemos una parte que simplemente vive como en el mundo de fantasía de Bilz y Pap. De la Plaza Italia para allá es un Chile y de la Plaza Italia para acá, para el sector poniente y hacia el sur y el norte, tenemos otra realidad de Chile. Y cómo podemos tener tantos jóvenes y tantas mujeres marginadas, siendo que somos un país rico. Esta es la evaluación que tenemos de nuestro país."

La Visión del país de los dirigentes sociales es cruda. El diálogo con ellos, convocado por nuestro Consejo, resguardó el máximo pluralismo político y versó sobre los diversos temas, retomando, quizás en un nivel distinto, muchos de los planteamientos de los testimonios del capítulo anterior. Por sus cargos y responsabilidades sociales, tienen una visión más amplia del país que quieren dar a conocer y anhelan ser escuchados.

LA IMAGEN DE PAÍS

La imagen de país polarizado con múltiples desigualdades es una constatación recurrente entre los participantes. Para la mayoría, existen recursos y crecimiento económico, se generan nuevas riquezas, pero no se observan esfuerzos por equidad social. Por el contrario, en los últimos años se habrían ahondado las diferencias sociales.

"Nosotros nos damos cuenta, por nosotros mismos, con la gente que trabajamos, que el estado de nosotros, el estado de condiciones de vida no mejora con relación a este desarrollo que nosotros estamos viendo que se produce día a día en el país... No todos estamos aprovechando de la misma manera las riquezas que se crean, la distribución es malísima...". (Grupo dirigentes sindicales)

Existe una imagen de dos países fuertemente diferenciados, y la desaparición o desdibujamiento de sectores sociales medios:

"Yo pienso que en este país hay mucha diferencia entre uno y otro, porque yo, cuando algunas veces le ha salido trabajo a mi esposo, me lleva para Vitacura, para arriba, no sé como se llama... es otro mundo, comparado con la población donde vivimos nosotros. Entonces, es mucha la diferencia... el rico se está haciendo más rico y el pobre se está haciendo más pobre." (Grupo de mujeres)

¹ Convencidos de que los dirigentes sociales constituyen un actor social relevante en la tarea de superación de la pobreza, el CNSP, con motivo de la elaboración de este informe quiso escuchar sus palabras y atender a sus reflexiones, percepciones y opiniones acerca del país y la sociedad chilena. Para lograrlo se constituyeron "grupos de discusión" con dirigentes de la Región Metropolitana y de la Quinta Región, los cuales abordaron los temas planteados desde diversos enfoques o puntos de vista, haciendo referencia a la experiencia personal, a su entorno más inmediato o al país en su globalidad. Los temas de mayor consenso entre ellos se rescatan en este capítulo.

"Las diferencias son mayores que en otros tiempos, los extremos son más distanciados. Yo creo que históricamente los pobres quizás fueron igual o menos en cantidad, no sé, pero en diferencias reales creo que eran menores; los que son ricos ahora son inmensamente ricos, mucho más ricos de los que fueron ricos en otros tiempos." (Grupo de cristianos de base)

DISPOSICIÓN REAL POR SUPERAR LA POBREZA.

Junto a lo anterior, o como su consecuencia, no se observan actitudes manifiestas en la sociedad por superar la situación de pobreza. Pueden existir acciones individuales, puede existir la voluntad en algunas personas, pero no se observan iniciativas globales que apunten a este objetivo:

"Hay que ver qué sacrificio va a dar cada parte para superar la pobreza, porque de repente el empresario dice no, yo no puedo... El sueldo mínimo, el sueldo mínimo sería una forma de superar la pobreza, pero aquí los empresarios no van a dar lo suficiente como para superar eso; ellos siempre están viendo su bienestar, siempre están viendo esa parte. Entonces, pucha, ¿qué familia vive con un sueldo mínimo como está ahora?" (Grupo jóvenes)

Se señala que a los sectores pobres siempre se les exige un esfuerzo por superar la pobreza, pero que no es equitativo con el que puede exigírsele a otros sectores de la sociedad:

"A mí me parece que el pobre ya puso bastante de su parte. Lo que falta es que el rico ponga de su parte, no el pobre, porque el pobre ya hace varios años que está poniendo de su parte, su sacrificio. Entonces, pienso que es el rico el que tiene que entregar lo que le corresponde al otro que está abajo, porque el rico no le entrega al pobre lo que le corresponde al pobre." (Grupo dirigentes vecinales)

"Pienso que tal vez no tenga tanta culpa el gobierno como los empresarios por que no cumplen... como las leyes, por ejemplo, hay mucha estafa, hay mucho engaño. Hay gente que dice que el domingo se debe trabajar, se debe pagar doble porque es legal, pero hay empresarios que ni siquiera los pagan, la gente lo trabaja y ellos no pagan. Yo pongo el caso de mi hija que trabaja en una empresa, tenía libre cuatro días en el mes, los debía tener libres; los trabajó todos los meses, pero no hay fiscalización para esa empresa, entonces... ..tenían que firmar el libro de asistencia, cuando a ellos les tocaba libre les tiraban una rayita, entonces ellos ya no podían firmar pero lo trabajan, y trabajan todos los domingos las ocho horas como corresponde, no vio un peso de esa plata. Por eso digo que tal vez el gobierno esté con buenas intenciones pero los empresarios no cumplen. En el fondo ellos están robando y se están llevando día a día más porque ésta es la realidad y así los pobres nunca van a salir adelante, dan sus pulmones y al final se cansan, se agotan y aparte de eso que los sueldos son demasiados bajos, además." (Grupo de Mujeres - Llay Llay).

LA ACCIÓN PÚBLICA

Existe un extendido descrédito de la acción pública sin distinción, y abarca diversos sectores: gobierno, parlamento y municipios, entre otros. La actividad política es vista

como un campo ajeno a la realidad de la pobreza y los pobres, centrada en satisfacer los intereses propios de quienes se dedican a ella:

"Se preocupan de incentivar, motivar a la gente cuando necesitan los votos; se hace un campeonato encachao, le hacen un escenario, actividades... cuando necesitan el voto. Pero el resto del tiempo, na' poh... Cuando se terminó la dictadura, todos decían ¡ah, por fin nos podemos arreglar!, los políticos van a hacer esto y lo otro. Ya han pasado casi seis años, y la gente se desilusiona porque ven que ellos se arreglan, de que ellos ganen más plata por tal cosa, tengan su coima por aquí, entonces la gente está más choreada por eso... Ellos están presentes, ¿sabes cuándo? cuando llega por ejemplo la Pascua y te mandan una tarjeta, por ejemplo el X, ¡ah!, una feliz pascua. Ahí se acuerdan de los pobres..." (Grupo jóvenes)

"Sobre todo cuando hay elecciones vienen a ofrecer cosas y después ya... llegaron las elecciones, quedaron como alcalde, como concejales, y nunca más se vieron, poh. Entonces, sobre todo aquí en el sector, no se quiere saber de nadie, de concejales ni de alcalde, porque vienen a prometer y después nada." (Grupo salud poblacional)

Se critica también el bajo impacto de las políticas públicas y la poca incidencia que el Estado tiene en la superación de la pobreza. También se señala que la voluntad de superar la pobreza se agota en el plano discursivo, cuestión que contrasta con los problemas de la vida cotidiana:

"Yo estoy inscrito en Fonasa. Yo soy una persona pobre, yo necesito, por eso estoy en Fonasa; si no, yo iría a que me atendieran particularmente, pero resulta que mi descuento, no sé si será el 3% mío o el 2% mío va a las Isapres ¿ah? O sea que yo, además de tener una mala salud, más encima estoy subsidiando a las personas que tienen plata. ¿Por qué se acepta esto en Chile?... Esa es la aberración más grande que se ha cometido en este país. ¿Cuándo se va a terminar eso en este país? Yo creo que cuando cambiemos de esa manera, se va a superar la pobreza." (Grupo dirigentes vecinales)

LOS VALORES PREDOMINANTES

Para los participantes, hoy predominan valores que afectan la posibilidad de lucha colectiva contra la pobreza:

"Hoy vemos que hay grandes logros económicos. Si bien es cierto que a grandes niveles y en ciertos sectores se están produciendo esos grandes logros, en lo sectores nuestros, el neoliberalismo yo creo que hay que tener claro que no soluciona los problemas de los pobres... Yo la otra vez leía un artículo que decía que en España nunca habían tenido tantos recursos económicos como ahora y, sin embargo, nunca había sido un país tan pobre, pobre en valores, pobre espiritualmente, yo creo que eso pasa acá también" (Grupo de cristianos de base)

El consumo, las ansias de tener o la imagen de que todo se puede alcanzar forma parte de nuestra mentalidad:

"Yo trabajo... empiezo a las ocho, ocho y media de la mañana hasta las nueve de la noche. Tiene que ser mucho que yo me quede hasta las diez, después de las diez yo no hago absolutamente nada; o me siento o me acuesto, o converso con mi familia. Y

cuando tengo problemas con mi familia, porque tengo una lola de 15 y un lolo de 7, y ya se nota que la diferencia en ambos es muy grande —el otro es muy chico— y converso con ellos —aclarar puntos, porque de repente el más chico se me sube al piano y quiere el avión que... un avioncito que salió que uno le aprieta unos pirulitos... y el avión sale volando, vale X mil pesos, quería él—. Yo le dije, mire m'hijito, estudie, recíbese, trabaje... y cuando trabaje, lo consigue, ¿ya? Porque es mucha plata para mí, y yo no la tengo, eso... Con eso te educo, te visto, mantengo esta casa. Entonces me dice, es que no me quieres; le dije yo: mira, entre que yo te quiera y te compre el avión, parece que si no te compro el avión parece que no te quiero; pero si yo te quiero, no te voy a comprar el avioncito. Me dice: ¿por qué? Porque eso no es querer, eso es sacarse un problema de encima, como se dice, le dije; sacarse una espinilla que me está molestando ¿ya? Te compro el avión y listo. No, yo te quiero y por eso me preocupo de ti. Tú tienes que estudiar y cuando tú trabajes, puedes sacar cuentas de cuánto cuestan las cosas ¿ya? Y ahí como que agacha la cabeza y me entiende, porque entiende, es listo con sus siete años es listo.” (Grupo microempresarios)

Se trata de un modelo enraizado, que afecta cotidianamente y que ha transformado las propias prácticas y valores al interior de la sociedad:

“Yo creo que aquí es una cuestión que los trabajadores hemos perdido muchos valores, hemos perdido el concepto de solidaridad, se nos ha ido lo que es la sensibilidad social en cuanto a muchas cosas... Yo me acuerdo que años atrás, a lo mejor si le pedía al vecino una bolsita de té, se la daba. Ahora no, porque es feo que yo le pueda pedir al vecino por esto... y esto va muy arraigado con el consumismo. Yo el año pasado veía en un sector unas casas que se caían, con piedras y cuestiones en el techo, pero una feroz antena ahí para su tele a color. Y esos valores se han desvirtuado.” (Grupo dirigentes sindicales)

LAS INEQUIDADES

Vivir la pobreza es constatar las inequidades implicadas:

“Yo creo que los únicos que están satisfechos son los empresarios que exportan y que ven el dólar; esa gente yo creo que está pero regalada. Esos son los jaguares, poh, que importan autos cototudos. Esa gente está flor, pero yo no estoy flor. A mí me cuesta la educación de mis hijos... Tengo un día que pagarle a una, tengo otro día para pagarle a la otra, tengo que dejar la luz una semana, pagarla con el interés del mismo mes, porque si la pago el mismo día... Yo, con mi cosa personal, yo ando copada, ando... una cuestión, ando atrasada en todo, una semana, una semana en todas las cuentas estoy atrasada... Y los que no tienen nada... Nosotros todos vivimos así. Un día para echarle al pan un chanchito, una paltita, otro día no.” (Grupo salud poblacional)

“Yo creo que este sistema funciona con unos pocos privilegiados que estamos endeudados y una gran cantidad que está a medio morir saltando y... otros que son, creo le llaman la pobreza dura, que son aquellos que no tienen... las poblaciones marginales, callampas, como se decía antes, y una pobreza que es muy diversa. Desde esa pobreza de no tener absolutamente nada, hasta aquellos que podemos a lo mejor tener una entrada de 150 mil pesos, pero eso significa que tenemos que pagar, por ser, la salud. Yo tengo a mi marido enfermo —todos tenemos la experiencia de lo que es ir al hospital—; yo tengo que pagar ahora los medicamentos en la liga contra la

epilepsia y la liga contra el parkinson. Tengo un hijo en la universidad, que es un privilegio, con becas, con créditos, todo lo que se quiera, pero también tengo que pagar una mensualidad. El hijo que ya se fue de la casa, y ayudando otro poco. Entonces toda una historia para llegar a juntar algo para vivir más o menos... Y te compras la ropa usada..." (Grupo de cristianos de base)

"¿Sabe lo que pasa? La gente que tiene un poder económico está tan consciente de la necesidad del pobre, tan consciente de que de ese trabajo va a depender la comida de mañana, no importa si es muy buena, si es mala, por último el té y el pan. Está tan seguro de esa situación, que ni siquiera valoran el trabajo de la persona. No importa el sacrificio ni nada, sino que simplemente ellos van a decir: bueno, este trabajo vale tanto... pero no van a tomar conciencia del valor real. Y a la persona, ¿qué le queda? Entre tener poco y no ganar nada, agachará la cabeza y, bueno, muchas gracias..." (Grupo padres)

"Nosotros no sacamos nada con decir, puchas, se construyeron equis cantidad de lindos edificios, de diferentes supermercados ¿ya?, si al final nosotros mismos tenemos que estar financiando eso... Tenemos los cargos fijos en las cuentas, los cargos fijos los pagamos todos por igual, llámese ricos o pobres; por supuesto que a los pobres los afecta mucho más, y cada día los cargos fijos van aumentando, no se mantienen..." (Grupo dirigentes sindicales)

MARGINACIÓN Y CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN

De acuerdo a lo expuesto, el discurso predominante entre los participantes reitera una sensación de marginación en el proyecto de país actualmente vigente. El determinismo económico representa, de este modo, el sello predominante de la sociedad y refuerza la incredulidad, el desánimo o la apatía en la gran mayoría de las personas.

"Si tenemos el capital, que es lo que manda ahora, y estos señores con la computación y todo lo que hay sacan el capital y ponen la empresa en Argentina o donde sea, lógicamente que hay que cuidar, porque se llevan los recursos de aquí del país. Y cuidar significa eso, no pedir aumento de salario, privatizar todo lo que se pueda privatizar. Entonces yo, yo la verdad no le encuentro mucha salida, salvo que el gobierno tenga recursos, dinero que pueda aportar a la salud, que pueda aportar a la educación... Y eso no se ha visto, en todos estos años no se ha visto." (Grupo de cristianos de base)

"Yo creo que aquí hay una gran inconsciencia entre la gente que tiene el poder económico... Al pobre no se le ve como persona. Se le ve como un trabajador. El trabajador mientras sirvió, tuvo un valor mínimo; dejó de servir —póngale que por una enfermedad, por cualquier motivo—, pero como persona, o sea, a la persona, no la valorizan, no les preocupa ni les afecta mayormente... No les importa el drama que lleven adentro, les importa que en ese momento sólo hagan su trabajo..." (Grupo de padres)

Los participantes enfatizaron en la imagen de una sociedad mercantilizada. El pago compartido constituye una constante para poder resolver los problemas de la gente: la salud, la educación, la pavimentación de calles o pasajes. Algunos llaman a esta práctica "participación", la integración social medida por el aporte económico:

"Aquí se busca superar la pobreza, pero con la "participación", así entre comillas, de algunos sectores... O sea, yo creo que aquí hay una cuestión muy importante, que es la participación a través de la plata; o sea, que hay toda una serie de financiamiento compartido tanto en la educación como también están los planes de vereda compartida, de alumbrado compartido... A mi juicio eso no es participación; a mi juicio eso es imposición, eso es un nuevo impuesto, porque Las Condes, que tiene uno de los más altos índices de ingreso como municipio, no hace esa cuestión... Aquí en las comunas pobres, a las cuales pertenecemos nosotros, se hace eso, o sea, en tanto de plata el poblador está participando en la superación del problema. Eso es totalmente injusto, y justamente lo ligo a esta idea de la frustración. O sea, yo no tengo plata para pavimentar mi pasaje. Voy a seguir siendo pobre, voy a tener que meter las patas de nuevo en el barro en el invierno etc., porque no tengo plata y mi vecino tampoco, y las completadas... qué alcanza: está saliendo la plata de los mismos bolsillos de nosotros..." (Grupo dirigentes vecinales)

POBREZA Y TRABAJO

Para los participantes es evidente que la pobreza en Chile en estos años se presenta o se expresa de un modo distinto a décadas anteriores, de la misma manera que las expresiones de riqueza también se han modificado. El concepto mismo es fundamentalmente relacional, y se critica el intento que se realiza por ocultar la realidad de la pobreza:

"Ser pobre para mí es no tener cómo pagar un médico, no tener cómo ir al dentista y empezar a perder los dientes... Todo eso es para mí pobreza, no sólo no comer..."

La pobreza no está asociada, en términos generales o como un factor fundamental, a la inexistencia de fuentes laborales. Por el contrario, se expresa en el trabajo, en bajos salarios y extensas jornadas laborales:

"Yo trabajé en el metro, en la construcción de la línea cinco. Nosotros teníamos un sueldo que no era un sueldo digno; a veces echaban compañeros, por ejemplo, porque el compañero iba a hablar con el jefe de la obra: no, si no te gusta, te vas. Entonces, todos nos parábamos, llegábamos a una conversación hasta que nos aumentaban el sueldo, hasta 120 mil pesos... Todos tenemos familia, hay carpinteros que tienen cuatro, cinco niños. Por ejemplo, yo tengo cuatro chicas y yo no me basto con un sueldo así. Me saco la porquería desde las 8 de la mañana, hay veces que trabajo hasta las 11 de la noche, y ¿para qué?, para recibir 80 mil o 90 mil pesos al mes. Entonces no me alcanza, y más encima estoy pidiendo fiado... Entonces no me alcanza Entonces no gano nada; quedo ahí mismo, después vuelta al mismo mes a hacer todo lo mismo, lo mismo." (Grupo dirigentes vecinales)

No puede desconocerse que ha existido un incremento salarial en los últimos años, pero éste está asociado al incremento de gastos general de las familias. El problema se vuelve circular:

"Yo tengo la idea de que en los últimos años los sueldos se han mejorado. Tenemos más ingresos. Pero, ¿cuál es el problema? También nos han aumentado los gastos. Yo antes no tenía que pagar por educación. Ahora a lo mejor es poco, pero tengo que pagar, y en algunas partes no existe la opción de ir a un colegio gratis. Antes yo no tenía que pagar por salud... ahora hay que ser indigente. O sea, tenemos más plata,

pero tenemos más gastos, tenemos costos fijos que se les agregaron a nuestras cuentas, que hacen que el sueldo se vaya achicando.” (Grupo dirigentes sindicales)

Junto a lo anterior, la pobreza del trabajador está asociada también a sobreexplotación laboral: jornadas extensas, abuso de horas extraordinarias:

“Ayer mismo, donde estamos en este momento, se trabajó hasta cerca de las nueve de la noche, y especialmente los jornales que son los que le dan más duro en la construcción, porque éstos no tienen horario. Empiezan a las ocho, pero no tienen horario de terminación de jornada. Y así otros trabajadores tienen que trabajar sobre tiempo, sobre jornada, para poder lograr la cantidad de plata que mencionan algunas estadísticas, que sale que son sobre 300 mil pesos. Pero así también los compadres quedan para la historia; duran mucho menos, porque el margen de salud, se puede decir de vida útil de un trabajador, se acorta.” (Grupo dirigentes sindicales)

El trabajo a que tienen acceso las mujeres es particularmente precario. A muchas mujeres que laboran fuera del hogar les resulta más conveniente trabajar de asesoras del hogar que en una empresa o local de servicios:

“Los sueldos no son rentables... Se les va la plata en locomoción. Yo conozco muchas mujeres que tienen muchas ganas de trabajar. Las que tienen niños chicos tienen que hacer aseo hasta cierta hora no más, y otras que tienen los niños más grandes van a trabajar afuera, pero mal pagadas, muy mal pagadas; llegan súper tarde a la casa a hacer las cosas. Yo soy peluquera. Veo en mi sector muchas mujeres muy deprimidas, muy tristes por el hecho de tener que agotarse tanto, trabajar tantas horas.” (Grupo dirigentes vecinales)

“Las mujeres trabajan de la una de la tarde hasta las dos, tres de la mañana, gana por cajas, pero no pasan de 80,90 mil pesos al mes, porque les descuentan, mientras más gana por caja más le descuentan. Entonces qué es lo que... una depresión tremenda sufren porque dejan su casa sus niños, mal alimentados, el marido llega primero a la casa, llega el marido haciendo cosas, cambiando niños, yo eso lo veo, lo he visto yo cambiando niños, haciendo comidita para los niños y ellas llegan a la una, dos de la mañana y qué es lo que hace el marido, el marido la espera con represión porque el marido se pone celoso. Hay división de matrimonios; sufre, la mujer sufre y sufre toda la familia porque hay división hay existen mucho los celos, entonces ahí se ve mucha separación de matrimonios en el verano por el trabajo. A veces conversamos con mi marido, él tiene 69 años, recibe una pensión, imagínese usted, trabajando, imponiendo del año 36 allá en la pampa salitrera para venir a recibir un sueldo de 43 mil pesos mensuales. Nosotros nos vamos a morir y no vamos a ver una vivienda digna, no vamos a gozar de esta vejez que a nosotros ya nos está llegando. Nosotros no tenemos un baño digno, una cocina. En verano es la hediondez, las moscas ya nos comen porque no tenemos dónde hacer baño, todos con pozo séptico... Entonces, eso es desesperante.” (Grupo de mujeres de Sta. María).

LA INSEGURIDAD

La inseguridad, manifestada de manera diversa en la vida cotidiana, representa la característica que refleja, de un modo patente, la condición de pobreza:

Inseguridad ante el futuro:

"En las empresas de la construcción, tenemos una mayoría de contratistas. A nosotros nos llevan toda la plata, o sea, prácticamente nos hacen el contrato por \$60 mil, y ellos saben que no ganamos \$60 mil, pero están evadiendo impuestos... Cuando tengamos que jubilar con seis mil pesos mensuales, ¿vamos a tener una jubilación digna? Vamos a seguir siendo pobres igual, más pobres todavía..." (Grupo dirigentes sindicales)

Inseguridad ante accidentes laborales:

"Cuando las licencias médicas se las pagan por el sueldo imponible, que es el mínimo, entonces muchas veces la persona tiene que dejar de ser visto por el médico de acuerdo a cualquier enfermedad que tenga por eso, porque quedan prácticamente sin sueldo, sin plata la familia, y eso es claro." (Grupo de dirigentes sindicales)

Inseguridad en el vecindario:

"Ese es el gran problema que tenemos nosotros en la población, porque en la población yo creo que no hay cuadra que no haya vendedor, y venden, y la policía está al tanto, sabe perfectamente bien dónde y cómo venden la droga, y sin embargo no se hace absolutamente nada." (Grupo de mujeres)

LA ENFERMEDAD

La principal inseguridad en la vida de las familias pobres está asociada al problema de la salud. Los participantes son coincidentes en señalar que la atención y los recursos en salud son muy precarios, incapaces de cubrir las necesidades de las personas:

"Yo nunca fui bien atendida en el consultorio; hasta la fecha, nunca... Se supone que el niño necesitaba exámenes médicos, especialista y todas esas cosas, y no, nunca yo tuve el acceso a esas cosas, porque si no era indigente había que pagar, y tenía que recurrir a otros hospitales... La otra cosa es que cuando uno pierde toda la mañana, y lo único que ellos hacen es pesar y medir, y nada más..." (Grupo de padres)

Menos que una cuestión de atención (que puede variar de acuerdo a la voluntad de cada funcionario), los participantes reconocen en la precariedad de recursos el principal problema:

"Uno ve la millonada que gastan en construir el tremendo edificio de la municipalidad, ¿por qué esos recursos no los ponen en el hospital, para que tengan mejores camillas, mejor atención a la gente? Si usted no lleva seis mil, siete mil pesos en la mano, no lo atienden; tiene que firmar una letra, aunque vaya muriéndose. Entonces, ¿ve? eso es lo que da rabia." (Grupo de mujeres)

EL ENDEUDAMIENTO

El endeudamiento se ha constituido en una práctica común para las familias pobres chilenas. Los participantes señalan lo difícil que es escapar de este círculo, producto del incesante bombardeo recibido por los medios de comunicación y de las facilidades que ofrecen las casas comerciales y el sistema financiero para obtener crédito de consumo (no siendo igual para la inversión, como lo constatan los microempresarios).

“Qué es lo que pasa: uno nunca va a tener 150 mil pesos para pasarlos al tiro, al contado ¿ve? Entonces a uno le ofrecen a plazo y bueno... uno se mete... pero hay gente que queda hasta el cogote.”(Grupo de mujeres)

A mí, mi esposo me da 30 mil pesos, pero él paga el teléfono y las cuentas; pero igual no me alcanza, se me va en una semana a mí, y con eso tiene que funcionar la casa para la alimentación.

¿Y cuando ya los pantalones o los zapatos no dan? Bueno, ahí está la tarjeta... (Grupo de mujeres)

Finalmente, una cuestión que se señala con insistencia tiene que ver con el ocultamiento de la pobreza en nuestra sociedad. Hoy la pobreza se expresa también en familias que tienen teléfono en sus hogares, o que pueden enfrentar el desafío de educar a sus hijos. Sin embargo, las bases en que se sostiene la vida familiar son muy precarias, pudiéndose derrumbar en cualquier momento el proyecto familiar. Para los participantes, hoy en Chile existe muy poca conciencia de este problema, reduciéndose el problema de la pobreza o bien a la situación de indigencia, o bien a indicadores estadísticos que poco dicen acerca de la **estabilidad precaria** en que vive la mayoría de las familias chilenas.

“En el sector de La Legua donde nosotras vivimos, como que no se ve esta pobreza así tan grande, de que anden pidiendo puerta a puerta, no se ve. Y al menos donde uno vive, se ve que la gente tiene sus equipos de música, sus artefactos, su lavadora... Y, desgraciadamente, de repente tiene todo esto uno, pero llega un momento dado que el marido quedó sin trabajo, y ahí quedó... Y si uno necesita algo, y una visitadora va a verla, dice: pero usted, señora, ¿cómo necesita?”

INTEGRACIÓN SOCIO-CULTURAL PRECARIA

El conjunto de elementos revisados hasta ahora permite indicar, finalmente, que en la subjetividad de las personas pobres existe la imagen de una integración precaria. No se está fuera de la sociedad, pero sí al margen. Cualquier factor externo puede llevar a la crisis, ahondando la sensación de profunda desigualdad social. Esta imagen es patente en los jóvenes:

“Por un mes de trabajo, levantarme temprano, andando con la olla pa’riba y pa’bajo, que a veces te humillan, o te sacan el jugo... Entonces a veces piensan y dicen: por 30 lucas tengo un mes para moverme y hacer cualquier movida... Igual tengo mis 30 lucas. Puede ser algún choreo, o una rueda, una bicicleta, cualquier cuestión que se mueva por ahí, y la venden y no les cuesta nada, y tienen igual las 30 lucas.” (Grupo jóvenes)

La pobreza diferenciada por tramos de edad:

“En la mentalidad del empresario chileno, un gallo de 30 años pa’riba ya es viejo, no es útil, ¿ah? Le conviene el cabro joven saliendo del colegio, porque éste ya no tiene muchas ideas claras de lo que es la concepción del trabajo: le saca el trote con poco sueldo y no se va a encaprichar tanto... Y la tercera edad, que aquí yo creo es uno de

los factores más importantes de la pobreza... los sueldos y las pensiones de hambre, viejos que ganan 15, 18, 20 mil, 30 mil pesos para el mes. Si vemos que a un cabro de 30, 35 años no lo quieren contratar en nuestra empresa porque ya lo ven que es viejo, imagínese un viejo de 45 años..." (Grupo dirigentes sindicales)

JORNADA SIN FIN

Quizás como mejor se expresa hoy la pobreza en Chile es en la frase, "vivir para trabajar". La mayoría de las personas se ve expuesta a la sobreexplotación laboral, el cumplimiento de jornadas de 10 o 12 horas diarias, la pérdida de lazos solidarios, de vida familiar o espacios recreativos:

"En estos momentos, si uno ve en cualquiera empresa, el trabajador está trabajando 12, 14 horas diarias; y si lo vemos a la semana, por cada cuatro trabajadores que trabaja ese horario, si trabajara ocho horas diarias, le daría pega a uno... Aquí en Chile, si tuviésemos mejores sueldos, la gente no se sobre explotaría y cumpliríamos la misión de los mártires de Chicago: las 8 horas de trabajo, las 8 horas de descanso. Entonces, como que no se logran esos márgenes... Si la sobreexplotación no es porque algunos estén peleados con su señora; es porque ganan poco. Si un gallo gana 65 mil pesos, tiene que hacer sobre tiempo para ganar 100 mil." (Grupo dirigentes sindicales).

"Hay gente que, incluso teniendo profesiones, tiene que trabajar duramente todos los días. Prácticamente no ven a los hijos, a su esposa tampoco, a pesar de que puedan tener un poder adquisitivo mayor, porque trabajan los sábados en la tarde, los domingos... La gente que está metida en el comercio da la vuelta en la semana. Las relaciones humanas están deterioradas al extremo de que no se ven." (Grupo salud poblacional)

PÉRDIDA DE SENTIDOS ARTICULADORES.

La desigualdad social constituye la principal causa de la pobreza y explica la pérdida, hoy en día, de sentidos articuladores, de sentirse parte del país. Como lo señala un dirigente sindical, el país puede crecer, la economía puede manifestar un gran auge, pero si esto no va acompañado del desarrollo, una parte de la sociedad estará al margen, viviendo en la pobreza, la frustración, la rabia o el desencanto:

"Mire, yo quiero hacer unas puntualizaciones de lo que se ha opinado acá. De primera, tenía que se ha hablado de desarrollo y crecimiento. Yo pienso que hay que tener claro los dos conceptos. Porque un compañero decía que se ve el desarrollo en el país, ¿no es cierto? Edificios, poblaciones y todo. Yo creo que eso es crecimiento, porque el desarrollo es distinto. No sé si voy a hacer una analogía que se me ocurre en este momento: si yo tengo un niño, no es cierto, y el niño, a través que va transcurriendo el tiempo —un año, dos, tres, cinco—, tiene siete, va creciendo. Pero no: si no se le dan las condiciones, no se va desarrollando. Vale decir, que si al niño lo dejamos en las condiciones que muchos compañeros de poblaciones de extrema pobreza tienen, sencillamente va adquiriendo habilidades en otros temas, ¿no es cierto? Inclusive habilidades en la delincuencia. Pero él, a medida que va transcurriendo el tiempo, va creciendo, y no bien. El desarrollo que significa para este mismo niño: que a una edad determinada ingrese al colegio, siga estudiando y, de acuerdo a las aptitudes naturales

que posea, adquiera una profesión o un oficio y después sea una persona útil hacia la sociedad. Entonces, mi criterio, cuando hay todo este tipo de infraestructura que uno las ve, porque eso es innegable, pero ése es el crecimiento de un país, no más... El desarrollo es distinto; el desarrollo es cuando la torta esté mejor repartida, cuando todos tengamos acceso, en cualquier condición social en que estemos, de poder alimentar bien a la familia, poder educarla bien y poder transmitirle valores también de la familia y los valores que uno ve como pareja."

Reconstruir un sentido de colectivo, de nación:

"Mientras nosotros no estemos convencidos de que esto no es intocable, nunca vamos a salir adelante ni materialmente, ni humanamente, ni de ninguna manera... Yo no me quería ir sin decir esto, que creo que es importante, porque lo siento. Siento que estamos en eso que lo vemos como intocable, lo vemos como imposible y yo creo que... y realmente pasan cosas como éstas, y reforzamos las organizaciones y nos seguimos juntando y nos seguimos encontrando, aunque sea de a poco, poh; en algún momento yo creo que no sólo se va a superar la pobreza material, sino que también la humana. Podemos ser como éramos; igual éramos pobres, pero teníamos lo mínimo, lo necesario para vivir con decencia; comíamos, nos vestíamos, íbamos a la escuela, y hoy la gente no tiene esperanza, no tiene nada... ¿Habrán personas con la misma visión, con la misma inquietud, con el mismo deseo de realmente recoger desde abajo las iniciativas que puedan buscar dar solución a esto? Ojalá... Yo pienso que eso por lo menos ya es algo importante, y es lo que a mí me animó a venir, o si no pensaría que todo es tiempo perdido..."

"Yo creo que en estos momentos la familia chilena en su gran mayoría el pueblo chileno está más frustrado que satisfecho, yo veo en un país donde la balanza esta muy desequilibrada, donde hay unos pocos que están muy bien, muy bien excelente diría yo, pero logran mayoría del pueblo chileno no, no solamente los pobres, la clase media que existía antiguamente también está mal porque muchas veces el funcionario público que está obligado a ir de buena pinta a las oficinas tiene que encallarse y también vive endeudado. Yo veo, mirando mi familia, yo creo que he sido una de las pobres privilegiadas de Dios, así lo digo yo, siempre he sido agradecida de Dios y trato de hacerlo porque son pocos los pobres que pueden educar a sus hijos yo me refiero a llegar a una enseñanza superior, pero yo les quiero decir que como pobre por Dios que ha sido duro para mi familia, par mis hijos especialmente lograr un título Universitario, no porque le falte la inteligencia. Dos de ellos terminaron con excelentes promedios en la universidad, sacando nota siete en las clases magistrales, lo que a mí... yo siempre he dicho que el pobre es inteligente cuando tiene oportunidades y sabe aprovechar su inteligencia. Pero por otro lado yo vi en mis hijos no pudieron goza nunca como jóvenes de ser jóvenes, de vivir una juventud, porque para poder estudiar han tenido siempre que trabajar duro como nosotros sus padres, trabajar para juntar la chauchita, pasar hambre para ir a la universidad, pasar mil humillaciones, mil necesidades y no siempre la familia pobre esta dispuesta a hacer tantos sacrificios, menos cuando vemos un sistema en que la educación para el pobre está tan limitada como está en estos tiempos. Entonces me preocupa la juventud, sobre todo que no tiene derecho a la educación. Como mujer mapuche me preocupa mucho más con los adelantos tecnológicos: puede que sean buenos, pero también está la pérdida de valores, la pérdida de la identidad. Yo digo que dentro de mi pueblo a mí me entregaron grandes valores que yo los respeto y yo trato de entregarlos a mi familia, pero en una sociedad donde nos están entregando la competitividad de quién tiene más y que

La Pobreza en Chile: Un Desafío de Equidad e Integración Social
Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza
Agosto 1996

muchas veces queremos aparentarlo que no somos, nuestra identidad también se va perdiendo."(Grupo de mujeres de Sta. María).

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS INDICADORES DE POBREZA²

CAPITULO III

La pobreza es un círculo resistente, multifacético, que no puede reducirse a una sola dimensión o carencia. Superar la pobreza significa superar la superposición de desigualdades que afecta a un amplio conjunto de hogares y personas, y no puede confundirse con la simple superación de mínimos de ingreso de las familias.

Como muestran las historias de vida de los pobres, la pobreza es un fenómeno complejo porque se manifiesta en múltiples dimensiones; aunque se logren ciertas condiciones mínimas de ingreso, esos logros pueden ser efímeros cuando sobrevienen eventos de enfermedad o discapacidad; o pueden ser irreproducibles por los hijos si, obligados a emplearse precariamente a temprana edad, no pueden acceder a niveles básicos de educación o capacitación que los habiliten para el desempeño de trabajos de mayor productividad, incluso accediendo a la educación no basta, porque el clima cultural de sus hogares no les proporciona la información necesaria para un buen rendimiento escolar y los deja en una situación de desventaja frente a los niños provenientes de familias de mejor condición socio-económica. Más aún, la oferta educativa a la que acceden es de menor calidad que la de sus pares más afortunados.

² El consejero Sr. Illanes no compartió algunos de los planteamientos que se presentan en este capítulo. Al respecto consignó las siguientes observaciones, las que fueron suscritas también, por el consejero Sr. Guzmán.

El problema de la pobreza en Chile debe ser analizado desde un punto de vista dinámico observando los cambios y examinando sus tendencias. Al respecto, es necesario señalar que si bien sólo en los últimos 20 años se han creado instrumentos de medición relativamente satisfactorios, todo indica que en el último decenio la pobreza ha disminuido a un ritmo más rápido que en cualquier otra etapa de nuestra historia.

Los hechos confirman que ha sido plenamente acertada la elección de un modelo de desarrollo basado en la apertura económica internacional, la privatización de los procesos productivos, la aplicación de mecanismos de mercado para asignar los recursos y la desregulación estatal para permitir el sano funcionamiento de los mercados. El crecimiento económico que se ha conseguido en los últimos trece años ha hecho posible que millones de chilenos superen el límite que se ha fijado en forma más o menos arbitraria para definir la pobreza y la indigencia. Al mismo tiempo, todos los chilenos han mejorado su estándar de vida, situando a nuestro país, por primera vez, como el país con el más alto nivel de vida en nuestro continente. Es por ello que el Presidente de la República ha considerado que a Chile se le ha abierto una oportunidad única, que no se presentaba desde hace cien años, de superar el subdesarrollo y derrotar la pobreza y la indigencia.

El problema de la pobreza es diferente del problema de la distribución del ingreso. Una distribución muy desigual puede darse en sociedades donde los menos favorecidos estén por encima de los niveles mínimos de subsistencia. Un reciente estudio realizado por altos funcionarios de gobierno demuestra que en nuestro país las regiones con mayor desigualdad son aquellas que tienen menores proporciones de pobres, en tanto que aquellas con la distribución más pareja tienen la más alta concentración de personas pobres.

La tarea de superar la pobreza, naturalmente, debe concentrarse en aquellas áreas donde hay una mayor proporción de pobres, aunque en ellas el problema de la distribución del ingreso sea mucho menor. El Consejo para la Superación de la Pobreza no tiene como finalidad superar los problemas de distribución, que necesariamente exigen prestarles igual atención a los ricos, sino concentrarse en la situación de los pobres.

Para conseguir un mayor crecimiento parece necesario continuar con las reformas económicas que hoy se han impuesto en el mundo, acentuando las privatizaciones, desregulando el funcionamiento de los mercados y focalizando la ayuda estatal en los sectores verdaderamente necesitados. La principal tarea del Estado consiste en mejorar y aumentar la educación que reciben los sectores más pobres, de modo de aumentar su productividad, para permitirles su incorporación plena a los mercados, alcanzando así la dignidad que significa poder decidir por sí mismos sus consumos y sus inversiones particularmente en lo que se refiere a capital humano que quieran desarrollar. El mejoramiento de la educación chilena puede ponerse en marcha aceptando y haciendo efectivas las recomendaciones de la Comisión Nacional de Educación.

Las mejorías eventuales en el nivel de ingresos pueden derivarse también de empleos temporales o cíclicos; y muchas veces también, desgraciadamente, pueden desvanecerse como resultado de distorsiones que la propia cultura de la pobreza favorece en las pautas de consumo (en el extremo el alcoholismo y la drogadicción), flagelos que azotan con efectos particularmente destructivos los hogares pobres.

Los índices que internacionalmente se utilizan para medir la pobreza suelen considerar únicamente el ingreso del grupo familiar. Esto implica una importante limitación para evaluar el desempeño de nuestro país en esta materia. A partir de estos índices podemos afirmar confiablemente que quienes se encuentran bajo la línea de pobreza son efectivamente pobres, pero no podemos afirmar con la misma convicción que quienes están por sobre ella han podido realmente superarla.

Dado que estos índices se encuentran validados por el uso, que proveen información relativa a una de las dimensiones cruciales de la pobreza, y que no existen indicadores alternativos de la misma consistencia y persistencia temporal, nos resulta inevitable utilizarlos como punto de referencia de la evaluación.

LAS CIFRAS: LOGROS E INSUFICIENCIAS

El crecimiento rápido y sostenido de la economía chilena desde mediados de la década pasada y la importante y cada vez mayor cuantía de recursos destinados a la política social, permitieron que los índices de pobreza se redujeran significativamente en el país. Entre 1987 y 1994, el porcentaje de población nacional en situación de pobreza se redujo desde un 45% a un 29%. Entre 1990 y 1994, la población bajo la línea de pobreza disminuyó en casi doce puntos porcentuales y el número de personas pobres bajó de 5,2 millones a 3,9 millones, una reducción significativa para una población total cercana a los trece millones de habitantes. No menos significativa fue la reducción de los índices de extrema pobreza o indigencia³, cayó de 17% a 8%, desde mediados de los años ochenta hasta mediados los noventa. Sin duda, estos son logros notables si se atiende al breve período en que se consiguieron, más aún si se los coteja con lo acontecido en los demás países latinoamericanos.

Sin embargo, estos logros se perciben como insuficientes y la insatisfacción es relativamente generalizada; ¿las razones? Veámoslas:

- La pobreza afecta todavía a casi cuatro millones de personas (28,5% de la población), en circunstancias que la economía creció en los últimos diez años a un ritmo sin parangón desde la posguerra.⁴ Ello se agrava porque un millón cien mil personas (8%) viven en situación de indigencia, no obstante los persistentes esfuerzos por focalizar las acciones y los mayores recursos públicos en la población más carente. Por ello existen aprensiones sobre la eficacia de las políticas aplicadas.

³ Las cifras sobre pobreza se estiman aplicando el método del ingreso. Este considera indigente a la población cuyo ingreso per cápita es inferior al costo de una canasta básica de alimentos que permite satisfacer los requerimientos nutricionales derivados de las recomendaciones internacionales. Se considera pobres urbanos a quienes viven con un ingreso per cápita inferior dos veces al valor de la canasta básica de alimentos. En las zonas rurales la línea de pobreza equivale a 1,75 veces de la canasta básica de alimentos. En 1994, los valores de las líneas de indigencia y de pobreza urbana, por persona/mes en pesos de noviembre fueron: \$15.050 y \$ 30.100. En las zonas rurales, de \$ 11.597 y \$ 20.295, respectivamente.

⁴ Entre 1985 y 1995 el Producto Geográfico Bruto se duplicó y el Producto por habitante creció 77%, a un ritmo promedio anual de 5,9%.

- Han aparecido signos desalentadores respecto de la capacidad de avanzar con mayor rapidez en la acción contra la pobreza extrema como consecuencia de los exiguos logros obtenidos en ese campo en el bienio 1992-1994, período que coincidió, además, con un leve retroceso en materia de distribución del ingreso. En el porcentaje de población indigente bajó de 9% a 8%. Este magro resultado abre interrogantes acerca de la posibilidad de cumplir la meta de erradicar la pobreza extrema a fines del actual decenio o, al menos, de reducirla significativamente.⁵

- Si bien ha mejorado en forma importante la "calidad del crecimiento", desde comienzos de la década, ello no ha redundado en una mejora en la distribución del ingreso. Un balance de los últimos siete años muestra un retroceso apreciable en materia distributiva, pues se han mantenido los altos niveles de desigualdad que se registraban a mediados de los 80, se han extremado las distancias entre los niveles de consumo de los estratos altos y bajos. El argumento que afirma que lo importante es el crecimiento acelerado de la economía pues éste reduce la pobreza (lo cual es válido sólo para una parte de la población), pierde fuerza a medida que la percepción de las mejoras absolutas en el bienestar material de la población cede terreno a la insatisfacción que producen las desigualdades en el acceso a los bienes y servicios. Si a esto agregamos que el crecimiento no logra mejorar con la rapidez deseada las condiciones de vida del denominado "núcleo duro" de la pobreza, emergen con claridad las limitaciones del crecimiento económico en materia de equidad distributiva.

Que la pobreza absoluta alcanzara en el pasado, de acuerdo a estos mismos índices, un nivel inferior al actual⁶, pero con un producto interno por habitante mucho más bajo, pone de manifiesto dos cuestiones fundamentales.

En primer lugar, que el crecimiento del ingreso por habitante en el país no sólo no redundó en una menor pobreza absoluta, sino que fue más que compensado por el aumento de la desigualdad en su distribución, como consecuencia del significativo retroceso que experimentó el país en esta materia entre fines de los años 60 y mediados de los 80.⁷

En segundo lugar, que la mayor riqueza actual (el Producto Geográfico Bruto es hoy tres veces mayor que el de hace treinta años) permitiría reducir más rápidamente la

⁵ Inicialmente se estableció como meta la eliminación de la pobreza extrema para el 2000.

⁶ Estimaciones efectuadas por el mismo método del ingreso y comparables con las actuales mediciones, indican que a fines de los años 60 el porcentaje de población pobre era algo inferior a 20%, en tanto que la extrema pobreza ascendía a 7%.

⁷ La evidencia más clara del aumento de la concentración del ingreso y del consumo en el largo plazo proviene de las encuestas de presupuestos familiares realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas en 1968, 1978 y 1988. Estas revelan que el porcentaje del total del consumo del quintil más rico subió de 44,5% a 54,6%, en tanto que el correspondiente al quintil más pobre bajó de 7,6% a 4,4%. Actualmente, Chile se encuentra entre los países que exhiben los más altos índices de concentración del ingreso en América Latina.

La Pobreza en Chile: Un Desafío de Equidad e Integración Social
Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza
Agosto 1996

extensión de la pobreza extrema si se lograra, al mismo tiempo, que los aumentos del ingreso beneficien en mayor medida a los hogares de los deciles más pobres, mejorando la equidad distributiva. Esto no sólo por un imperativo ético, sino también porque la búsqueda de mayor equidad es esencial en la acción contra la pobreza y sustento fundamental de la democracia.

REDUCCIÓN DE ÍNDICES DE POBREZA

Hay consenso respecto a que el dinamismo del crecimiento, en un marco de estabilidad macroeconómica y de continuidad en las políticas, ha sido el elemento determinante de la reducción de los índices de pobreza en el país. Es importante, entonces, examinar cómo incidieron en los resultados los principales factores asociados al crecimiento económico (empleo, inflación, remuneraciones e ingresos del trabajo), con el doble propósito de aquilatar la importancia de cada uno de ellos y su potencialidad para continuar reduciendo la pobreza.

EL EMPLEO

El factor que tuvo mayor impacto en la disminución de la pobreza fue la baja del desempleo abierto. Ello benefició tanto a los hogares pobres no indigentes como a los extremadamente pobres. Las cifras sobre desempleo a nivel nacional indican que la tasa de desocupación abierta bajó de 9,3% en 1987, a 6,0% en 1990 y a 4,9% en 1992; junto con ello, disminuyó en forma importante la duración media del desempleo, para situarse actualmente en un período promedio de tres meses.⁸ Durante esos años se absorbió la mano de obra ocupada en el PEM y el POJH, de modo que, contabilizados estos trabajadores entre los desocupados, la reducción del desempleo entre 1987 y 1992 es aún más pronunciada: de 11,8% a 4,9%. Sin embargo en 1994, último año respecto del cual se dispone de estimaciones de pobreza, el desempleo volvió a crecer a 6,1%.⁹

La importancia de la baja del desempleo abierto en la disminución de la pobreza, se debió a que esta baja favoreció a los hogares más pobres y con tasas más altas de desocupación; y a que dos de cada tres nuevos puestos de trabajo generados entre 1987 y 1994 fueron asalariados, lo que se tradujo en un significativo aumento del número de ocupados y de los ingresos por hogar,¹⁰ ya que su principal fuente de recursos son los ingresos por trabajo. En el estrato pobre, la incorporación al trabajo de un miembro del hogar, aun con un salario muy bajo, incrementa el presupuesto familiar mucho más de lo que se obtiene por los subsidios monetarios (SUF o PASIS).

Teniendo en cuenta la evolución reciente del empleo, se puede afirmar que es poco probable que en los próximos años este factor continúe desempeñando un papel tan decisivo en la reducción de los índices de pobreza, como ocurrió entre 1987 y 1992.

Además, el ritmo de crecimiento del empleo ha vuelto a situarse por debajo del ritmo de expansión de la fuerza de trabajo, con el consiguiente impacto en el aumento del

⁸ El porcentaje de personas que se encuentran desocupadas por un período mayor de un año bajó de 21% a 14% entre 1987 y 1994. Véase, Alexis Guardia: *Empleo, Subempleo y Crecimiento Económico, 1986 - 1995*, Estadística y Economía, N° 11, Instituto Nacional de Estadística.

⁹ En enero de 1996 el Instituto Nacional de Estadística introdujo cambios en la Encuesta de Empleo: un nuevo marco muestral; nuevas proyecciones de población basadas en el Censo Nacional de Población de 1992 y modificaciones en la redacción de algunas de las preguntas sobre Condición de Actividad. El INE inició ya el trabajo de empalme de la serie antigua con los nuevos datos. La evidencia preliminar indica que la nueva serie empalmada a partir de 1986 entregará tasas más altas de desocupación para años recientes.

¹⁰ No obstante haber contribuido a reducir la pobreza, el promedio de personas ocupadas por hogar creció relativamente menos en el 40% de hogares más pobres. Mientras en el conjunto de los hogares el incremento fue de 9,2%, en los cuatro primeros deciles de la distribución del ingreso el aumento fue de 4,4%. Este es uno de los factores que explica que no se hayan reducido las distancias entre los ingresos de los hogares de los distintos estratos de la distribución

desempleo y del subempleo.¹¹ Por ello, se puede afirmar que se ha agotado la "etapa fácil" de absorción de desempleo y que el dinamismo del crecimiento, vía aumento del empleo, tendrá en los próximos años un efecto menor en la disminución de la pobreza. De allí la importancia de los esfuerzos destinados a calificar a los jóvenes, la necesidad de reconvertir la mano de obra ligada a los sectores productivos menos dinámicos y de las políticas sociales que favorezcan la incorporación de las mujeres al trabajo, dado el crecimiento de la oferta de trabajo y del aumento de la tasa de participación femenina en la actividad económica que superó el de los hombres. Entre 1986 y 1995 la tasa de crecimiento promedio anual del empleo femenino fue de 4,1%, en tanto que la de los hombres alcanzó a 2,6%. Cerca de 40% del incremento de la ocupación total en ese período correspondió a mujeres.¹²

La tasa laboral femenina puede aumentar si consideramos el efecto positivo que puede tener la extensión de la jornada escolar recién propuesta en la reforma educacional; impacto indirecto importante en la disminución de la pobreza, además de otros efectos positivos en los hogares de bajos ingresos.

La participación laboral de las mujeres ha sido un factor decisivo para mantener a los hogares fuera de la pobreza. Un cálculo realizado para las zonas urbanas indica que si en 1992 se hubiesen restado del ingreso de cada hogar los recursos que aportaban las mujeres, la incidencia de pobreza se habría elevado de 27% a 38%. A su vez, la indigencia hubiese aumentado casi al doble, de 7% a 13%.¹³

LA DISMINUCIÓN DE LA INFLACIÓN

Otro factor que incidió en la disminución de la pobreza fue la baja persistente de la inflación. Ello evitó el deterioro del poder adquisitivo de los sueldos y salarios, beneficiando mayormente a los trabajadores de bajos ingresos y a los asalariados con menor capacidad para negociar reajustes. Estos trabajadores se concentran en las empresas de menor tamaño y de más baja productividad, donde los salarios son menores. El mayor impacto de este factor se produjo entre 1990 y 1992, bienio en que se logró la mayor disminución de la inflación (de 26% a 15% promedio anual) y la reducción más pronunciada de los índices de pobreza.

La baja persistente de la inflación continuó entre 1992 y 1994 (bajó de 15% a 11%), hasta alcanzar cifras anuales de un dígito (8%) en 1995. Estos logros han evitado que los precios de los bienes que consumen mayoritariamente los hogares de bajos ingresos crezcan más rápidamente que el promedio de los precios al consumidor, tendencia que en el pasado a menudo erosionaba el poder adquisitivo de la población pobre. Más aún, esa tendencia se ha revertido, tal como se desprende de la comparación de la inflación y de los precios promedio de una canasta básica de alimentos. En efecto, entre septiembre de 1990 y septiembre de 1995, el aumento del costo de dicha canasta básica para un hogar promedio fue menor (68%) que la inflación en el mismo período (84%).¹⁴

¹¹ En el primer quinquenio de los 90 la tasa de crecimiento de la ocupación fue de 2,5% anual, mientras que la fuerza de trabajo creció a un ritmo promedio de 2,7%. Entre 1986 y 1989, en cambio, la primera creció a una tasa de 3,1% y la segunda lo hizo a un ritmo de 2,5%.

¹² A pesar de ello el mercado de trabajo sigue muy segregado y las mujeres aún desempeñan un número reducido de ocupaciones, aquellas consideradas "femeninas".

¹³ Datos tomados de CEPAL, Panorama Social de América Latina, Edición 1995, LC/G. 1886-P, Diciembre de 1995, Anexo, Cuadro 28, página 167.

¹⁴ Las cifras corresponden a las elaboradas por el Programa de Economía del Trabajo (PET).

Si bien la estabilidad de precios seguirá siendo decisiva para acabar con la pobreza, no cabe esperar en los próximos años mejoras adicionales de los índices en materia de pobreza como consecuencia de la disminución del ritmo inflacionario, dada la baja tasa de inflación actual y las dificultades que se observan para seguir reduciéndola.

SUELDOS Y SALARIOS

El aumento de los ingresos por concepto de trabajo, especialmente de los sueldos y salarios, tuvo también un impacto importante en la disminución de los índices de pobreza. Durante todo el período 1987-1994, las remuneraciones medias crecieron fuertemente: el índice de salarios aumentó en términos reales alrededor del 30%. Sin embargo, la evolución de las remuneraciones medias por grupos ocupacionales fue dispar. Las remuneraciones correspondientes a los asalariados que perciben bajos ingresos (trabajadores no especializados y trabajadores en servicios personales) tuvieron incrementos totales muy importantes que beneficiaron a los hogares de los deciles más pobres, pero esas alzas fueron sólo levemente mayores que el promedio: 33% y 35%, respectivamente. En cambio, las remuneraciones de los perceptores de más altos ingresos crecieron a un ritmo mucho más elevado. Entre 1987 y 1992, el aumento de las remuneraciones medias reales del grupo de los gerentes, administradores, directivos superiores y profesionales superó en más de 50% el aumento de las remuneraciones medias totales. Por su parte, las remuneraciones de los asalariados de los grupos ocupacionales con ingresos medios y medios bajos, vale decir, del personal administrativo, vendedores, empleados y obreros especializados, crecieron menos que el promedio.

Como consecuencia, las remuneraciones más altas se distanciaron de las recibidas por la mayoría de los asalariados. Esta dispar evolución salarial explica que la disminución de la pobreza en el país no haya ido acompañada por una disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso.

Con respecto a los reajustes legales cabe señalar que desde mediados de 1990 hasta mediados de 1994 incrementaron su valor nominal de \$18.000 a \$52.150, con un incremento real cercano a 30%, cifra que superó al aumento de las remuneraciones medias que crecieron 21% en el mismo lapso. Por ello la política de reajuste del salario mínimo juega un papel importante en la disminución de la extrema pobreza. Este es un hecho poco destacado cada vez que se ha abierto la discusión acerca del efecto que tienen los reajustes del ingreso mínimo legal por sobre el aumento de los precios.

Tal vez con la excepción del reajuste concedido en 1990 y logrado en forma concertada por los trabajadores, los empresarios y el Gobierno, en las sucesivas ocasiones en que ha correspondido dictar la ley de reajuste se han multiplicado los argumentos en contra de la fijación del ingreso mínimo legal.

Las posiciones han ido desde aquellas que sostienen que el salario mínimo debería eliminarse, hasta aquellas que proponen fijar un salario mínimo legal muy bajo a fin de proteger a los trabajadores jóvenes y a los menos organizados. Casi todos los argumentos esgrimidos afirman que un salario mínimo alto perjudica a los hogares pobres porque, se supone, elevaría el desempleo entre los trabajadores menos calificados y de menor productividad.

Más recientemente, se ha señalado que el salario mínimo perjudica a los jóvenes de estratos bajos que se ven atraídos por el salario mínimo. Estos abandonarían sus estudios para incorporarse al mercado de trabajo, sin que consigan emplearse, aumentando la desocupación, con el agravante de que esos jóvenes normalmente no vuelven a estudiar.¹⁵ Sin embargo, en el bienio en que se logró la mayor reducción de los índices de pobreza y, simultáneamente, los mayores incrementos reales del salario mínimo, 1990-1992, todos los indicadores mencionados mejoraron significativamente. Más aún, los valores de las elasticidades de la magnitud de la pobreza y de la indigencia con respecto a cada uno de esos indicadores muestran que, con excepción del empleo, la variable que tuvo mayor incidencia tanto en la disminución de la población pobre como de la indigente fue el salario mínimo.

Desde el punto de vista de la inserción laboral de la población, la pobreza que existe actualmente en el país está mucho más asociada a las bajas remuneraciones que obtiene un porcentaje elevado de la fuerza de trabajo que a los exiguos ingresos de los trabajadores por cuenta propia de baja calificación. En 1992, el 74% de los trabajadores con un ingreso per cápita inferior a dos veces el valor de la línea de pobreza eran asalariados.¹⁶ A ello se agrega que, en la mayoría de los casos, la fuente principal de ingresos de los jefes de hogar en pobreza e indigencia es su ocupación en el sector formal de la economía, más que el empleo del sector informal.¹⁷ Por lo tanto, la evolución de los salarios de los estratos de bajos ingresos continuará siendo un factor decisivo en la evolución de la pobreza y de la extrema pobreza.

El crecimiento de la economía chilena se asienta hoy, y lo hará cada vez más, en el incremento de la productividad media del trabajo y en la productividad total de los factores, más que en el aumento del empleo.¹⁸ Esto significa que los salarios y su evolución con relación a la productividad media del trabajo seguirán siendo un factor decisivo del crecimiento futuro de la economía, así como de las posibilidades de continuar disminuyendo la pobreza y la desigualdad. De allí el carácter estratégico de la calidad de los recursos humanos y su papel central en la estrategia de crecimiento con equidad. Por eso mismo, el mejoramiento de la calidad y de la equidad de la educación y la capacitación de la mano de obra son más que nunca componentes cruciales de la política social.

GASTO SOCIAL Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

¹⁵ Véase, Paredes, R. y A. Sanhueza, *Minimum Wages and School Drop-outs in Chile*, Departamento de Economía, Universidad de Chile, mimeo.

¹⁶ Un salario equivalente a dos veces el valor de la línea de pobreza (cerca a \$50.000 en 1992 y equivalente a 1,3 veces el salario mínimo de entonces) representaba efectivamente un monto muy bajo. Nótese que para mantener fuera de la pobreza con ese salario a un hogar de cinco miembros se requeriría un monto dos veces y media más alto. Si dos miembros del hogar percibieran esa remuneración, ese hogar todavía no tendría recursos monetarios suficientes para salir de la pobreza, aunque se encontraría fuera de la indigencia.

¹⁷ En el 55% de los casos, las ocupaciones en el sector formal son la principal fuente de ingreso de los jefes de hogar pobres no indigentes y 42% en el caso de los jefes de hogar en situación de indigencia. Los porcentajes correspondientes en el caso de las ocupaciones en el sector informal alcanzan sólo a 20% y 27%, respectivamente. Información proveniente de la encuesta CASEN de 1992, citada por Alberto Etchegaray, *¿Cómo Superar la Pobreza?*

¹⁸ Durante el segundo quinquenio de los 80, el aumento del empleo fue mayor que el aumento de la productividad media de la fuerza de trabajo (4,5% vs. 3,3%). En cambio, entre 1990 y 1995, una vez absorbido el desempleo, el crecimiento de la ocupación (2,5% anual) fue superado holgadamente por el incremento de la productividad media del trabajo (4,6%). En ambos períodos el crecimiento económico fue muy elevado. Véase, Alexis Guardia, *Empleo, Subempleo y Crecimiento Económico, 1986-1995*, op. cit.

Los mayores recursos provenientes de la recaudación tributaria que ha generado el crecimiento económico, especialmente los de la reforma tributaria de 1990, permitieron que el gasto social creciera notablemente en los últimos años. Entre 1989 y 1993, el gasto fiscal social aumentó en 45% en términos reales, mientras que el gasto público lo hizo en 32%. Esos aumentos se tradujeron en incrementos del gasto social fiscal y público por habitante de 36% y 24%, respectivamente. En 1993, el gasto público social representaba alrededor de la sexta parte del Producto Interno Bruto, con un monto por habitante cercano a los 400 dólares anuales.

¿Cuál es la contribución directa de este gasto a la reducción de la pobreza? Aunque no se dispone de antecedentes de la incidencia de los recursos provenientes del gasto social en los hogares pobres e indigentes para años recientes, las cifras de 1990 y 1992 muestran el impacto de ese gasto en los estratos de bajos ingresos.

Entre ambos años, el gasto social se expandió considerablemente: 21% en términos reales. Logrado en gran parte por la reforma tributaria que permitió una importante recaudación adicional de impuestos. Dos terceras parte de estos nuevos recursos se obtuvieron de impuestos directos y de destinaron a aumentar el gasto social en programas que benefician principalmente a los hogares más pobres, con lo cual se logró un importante efecto redistributivo.

Sin embargo, los mayores recursos que recibieron los hogares que integran el 20% más pobre por concepto de subsidios monetarios directos no fueron significativos (8% de incremento), cifra muy baja si se la compara con el aumento que provino del crecimiento de los ingresos del trabajo. Estos últimos inciden en más de 80% del incremento de los ingresos monetarios totales entre 1990 y 1992. En los hogares del segundo quintil de la distribución el aumento del ingreso familiar proveniente de los mayores subsidios monetarios representó sólo 4% del aumento del ingreso entre los mismos años, en tanto que 83% se debió al aumento de los ingresos del trabajo.

Pero, si en la contabilización de los recursos de los hogares se incluyen, además de los subsidios monetarios, los programas sociales en educación y salud valorados en dinero, el incremento del ingreso derivado de estos recursos llega a representar una fracción muy significativa del aumento de los recursos totales de los hogares de estratos bajos: 34% del incremento total del ingreso (monetario y no monetario) en los hogares del 20% más pobre y 19% en el quintil siguiente. No considerar los recursos no monetarios derivados del gasto social en educación y en salud en la medición del ingreso que da lugar a las estimaciones de la pobreza, explica que el aumento del gasto social aparezca contribuyendo en una proporción muy baja a su disminución, especialmente el gasto social representado en los subsidios monetarios.

Lo anterior no significa que los subsidios asistenciales sean poco gravitantes en el ingreso de los hogares que efectivamente los reciben. Aunque su monto es bajo, en muchos casos permiten el alivio de la pobreza extrema y la superación de la línea estadística que la define operacionalmente. Por otra parte, si bien el corto plazo el aumento de los recursos provenientes de programas sociales en educación y salud no tiene un impacto directo en la reducción de la pobreza, se trata de inversiones en capital humano que mejoran las oportunidades de incrementar los ingresos futuros.

Con frecuencia se afirma que el gasto social no es suficientemente progresivo, ya sea desde el punto de vista de su financiamiento como de su destino, pero es claro que beneficia a los hogares más pobres. Los datos de su distribución según nivel de ingreso

indican una alta concentración del mismo en los dos quintiles de hogares de más bajos ingresos, pobres e indigentes. Si se consideran tanto los montos gastados en subsidios monetarios, asistenciales y laborales, como los correspondientes a educación y salud, se concluye que 85% de los recursos se destina a los hogares que tienen un ingreso total inferior al promedio, en tanto que 66% lo recibe el 40% de hogares más pobres.

La fracción del gasto que reciben los hogares que se ubican fuera de la pobreza y que a menudo se considera indicativa de la insuficiente focalización del gasto social, corresponde en su mayor parte a gasto social en educación, en sus tres niveles: básico, medio y superior. Más que una ineficiencia en la asignación de esta importante fracción del gasto social, ello refleja el carácter universal de las políticas educacionales y el papel central que debe desempeñar el Estado en la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación en la búsqueda de mayor igualdad de oportunidades y de equidad social.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y DISMINUCIÓN DE LA POBREZA

Ya se señaló que los logros en materia de aumento del bienestar y de reducción de la pobreza desde mediados de los años 80 no han ido acompañados por una mejora en la distribución del ingreso. Los frutos del rápido crecimiento económico de los últimos diez años han beneficiado proporcionalmente mucho más a los estratos de ingresos altos. Por ello, afirmamos que la distribución del ingreso no ha contribuido a disminuir los índices de pobreza.

Los antecedentes indican que luego de la reconcentración de los ingresos de los años 70 y 80, a fines de 1990 la distribución del ingreso mejoró y tendió a estabilizarse.¹⁹ Lo positivo de esta evolución es que se habría producido una inflexión en la tendencia concentradora que se venía registrando²⁰, sin con ello comprometer el alto ritmo de crecimiento de la economía, ni los niveles de ahorro e inversión o la estabilidad de precios.

En otras palabras, las políticas sociales puestas en práctica en estos años (las mejoras del ingreso mínimo legal, las pensiones y jubilaciones, los subsidios monetarios a los sectores de más bajos ingresos y el aumento del gasto social en general), junto a los efectos positivos de la dinámica del crecimiento y de la estabilización (la disminución de la inflación, el aumento del empleo y de las tasas de participación laboral), habrían contrarrestado las tendencias concentradoras del ingreso derivadas del aumento más rápido de las remuneraciones altas, de las ganancias y de los ingresos de capital de los sectores de mayores ingresos. Por ello, afirmamos que el gasto social ha contribuido a que la desigualdad no crezca.

¹⁹ Existe bastante consenso acerca de los factores que explican el empeoramiento de la distribución del ingreso durante las dos décadas pasadas. La reconcentración de la propiedad de los activos, producto del proceso de privatizaciones; los efectos de la nueva legislación laboral, que disminuyó el poder negociador de los asalariados; los cambios en el sistema tributario, que favorecieron a estratos de altos ingresos; el término de la reajustabilidad automática de los salarios, con el consiguiente rezago de los salarios bajos; el aumento de las disparidades urbano-rurales; etc.

²⁰ Es importante destacar que esta tendencia queda confirmada por datos provenientes de dos fuentes independientes: los elaborados a partir de las encuestas CASEN para 1987, 1990, 1992 y 1994 y los provenientes de las encuestas de empleo de 1990, 1991, 1992 y 1993, del Instituto Nacional de Estadísticas. El examen de las cifras muestra que a partir de 1990, los cambios en los porcentajes del ingreso total que capta cada uno de los deciles son bastante pequeños y pueden constituir variaciones no estadísticamente significativas.

Lo negativo es que la distribución del ingreso no muestra signos claros de mejora y que la concentración sigue siendo muy elevada en comparación con la de países con un ingreso similar por habitantes; así como con la concentración que exhibía la distribución del ingreso del país en los años 60. Los datos provenientes de la encuesta CASEN de fines de 1994, indican que el 20% de hogares más pobres captaba sólo 4,6% del ingreso a nivel nacional, en tanto que el 20% de hogares con más altos ingresos obtenía algo más de 56% del total.

El ingreso promedio del decil más rico es 25 veces más alto que el correspondiente al decil más pobre, aunque el estrato que ha concentrado el mayor crecimiento del ingreso sea posiblemente el 5% y hasta el 1% más rico. La distribución del ingreso observada tal vez no refleja las desigualdades más extremas debido a la posible subdeclaración de ingresos de los perceptores de más altas rentas.

Las cifras sobre la participación de los estratos en el incremento del ingreso ponen de manifiesto, más claramente, la forma cómo se reproduce la concentración del ingreso. Entre 1992 y 1994, el 20% de hogares de ingresos más altos captó 62,5% del aumento total de ingresos, mientras que el 20% más pobre sólo participó con 1,9% en el aumento del ingreso nacional. Ello se debió a que el repunte del desempleo abierto en 1994 se tradujo en una caída del número de perceptores de ingreso entre los hogares en extrema pobreza, además de la merma de ingreso que tuvieron los hogares rurales en situación de indigencia. Este es uno de los signos más preocupantes de la evolución y disminución de la pobreza y revela la vulnerabilidad de los hogares más pobres frente a cualquier retroceso en los indicadores macroeconómicos, pesar de los esfuerzos realizados para focalizar las acciones y del aumento de los recursos públicos destinados a los programas sociales.

Es preocupante también la tendencia al distanciamiento del ingreso rural con respecto al ingreso de los hogares urbanos. En 1990 el ingreso de los hogares urbanos superaba en 36% el de los rurales; en 1992 la diferencia se elevó a 69%, y a 87% en 1994, agravándose por la fuerte disminución del ingreso de los hogares del decil más pobre en las zonas rurales entre 1992 y 1994, precisamente donde la severidad de la pobreza es mayor. Parte importante del retroceso del decil más pobre en la distribución a nivel nacional se explica por la disminución absoluta del ingreso (cercana a 10%) de los hogares indigentes del medio rural. Esta desigualdad hace más difícil el abatimiento de la pobreza rural.

La relativa estabilidad de la distribución del ingreso en el quinquenio 1990-1994 explica que la fuerte reducción de la pobreza durante ese período haya descansado casi exclusivamente en el crecimiento económico, es decir, en el aumento del nivel medio de bienestar de la población y no en una distribución más equitativa del mismo. Para que mejore la equidad en la distribución del ingreso es necesario que los hogares de los deciles más pobres aumenten su ingreso a un ritmo mayor que el de la economía en su conjunto.

Es poco probable que en los próximos años se logre reducir la desigualdad en la distribución del ingreso sin afectar el dinamismo del modelo de crecimiento económico basado en la competitividad. Ello constituye un argumento adicional en favor de una política social que busque reducir las desigualdades en otras dimensiones (acceso a servicios básicos, acceso al conocimiento, al poder, etc.) que son, en gran medida, una

consecuencia de la desigualdad distributiva del ingreso y que, a su vez, contribuyen a mantenerla.

SUPERPOSICIÓN DE DESIGUALDADES²¹

La magnitud de la pobreza y su mantención el tiempo está íntimamente ligada a la distribución del ingreso. Evitar que se superpongan en las mismas personas las desigualdades en la distribución del ingreso con las desigualdades en la distribución de otros factores capacitantes (capital humano, acceso al poder y al conocimiento, etc.) permite romper los círculos de reproducción de la desigualdad y la transmisión intergeneracional de la pobreza. Por ello es imprescindible identificar esas otras desigualdades y la forma cómo se relacionan con la distribución del ingreso.

LA EDUCACIÓN

La educación es el más importante y el más estudiado de los recursos capacitantes. La evidencia indica que el número de años de estudio alcanzados por las personas, junto con la calidad de la educación, es el factor más determinante de su nivel de ingreso en el mercado laboral y, consecuentemente, de sus probabilidades de ubicarse fuera de la pobreza. Por ejemplo, un asalariado de entre 35 y 54 años de edad, que haya logrado sólo seis años de estudio obtiene, en promedio, un ingreso per cápita cercano a 2,5 veces el valor de la línea de pobreza, con una probabilidad de 40% de bajar. En cambio, si ese asalariado ha alcanzado más de 14 años de educación, logra un ingreso tres veces superior y sus probabilidades de caer en la pobreza son prácticamente nulas. En el país se requiere como mínimo 12 años de estudio para alcanzar un capital educacional que asegure probabilidades altas de ubicarse fuera de la pobreza.

Alcanzar este mínimo educacional, ¿depende del ingreso, del estrato social al cual se pertenece?, ¿existe superposición entre la desigualdad del ingreso y la desigualdad en el acceso a la educación?

El nivel de ingreso determina en gran medida el número de años de educación que alcanzan los jóvenes en el país. En efecto, el porcentaje de jóvenes de entre 20 y 24 años de edad que completan la educación media varía desde un 34% entre aquellos que provienen de los hogares pertenecientes al quintil más pobre, hasta 86% entre los que pertenecen a los hogares del quintil más rico.²² En el 60% de los hogares más

²¹ De acuerdo a los planteamientos del CNSP, en la pobreza se expresan un conjunto de inequidades presentes en nuestro país:

- La **desigual distribución de ingresos**: según el Banco Mundial, el 10% de la población recibe aproximadamente el 50% del Producto Nacional. El 20% más pobre obtiene el 3,3%.
- La **desigual distribución de bienes y servicios**: salud, vivienda, justicia, etc.
- La **desigual distribución del conocimiento**: expresada en aproximadamente 20 puntos de diferencia en resultados del SIMCE 1994 y 1995 entre escuelas de comunas ricas y pobres.
- La **desigual distribución de la "Inteligencia"**: sólo el 2,4% de la población tiene más de 17 años de estudio y se distribuyen geográficamente en forma desigual.
- La **desigual distribución del poder**: expresada en la centralización del Estado y la escasa participación real de los ciudadanos en las decisiones que afectan sus vidas.
- **Elementos de inequidad presentes en la situación de las mujeres**: reflejados en remuneraciones menores que las de los trabajadores del sexo masculino, la precariedad de los empleos, sus escasas oportunidades de formación y capacitación laboral y la falta de apoyo para el cuidado de sus hijos.
- **La segregación espacial**: que se manifiesta en la instalación de las familias pobres en la periferia de las ciudades sin contar con el equipamiento necesario para una mínima calidad de vida.

Véase Etchegaray, A. ¿Cómo superar la pobreza?, 1995.

²² Encuesta nacional CASEN de 1992. El vínculo entre el ingreso del hogar paterno y la educación alcanzada

pobres, el porcentaje de jóvenes que logra completar la educación media es inferior al promedio nacional de 59%. A comienzos de los años 90, casi dos de cada tres jóvenes pobres no completaban la educación media.

La educación de los padres es aún más determinante que el ingreso familiar para el nivel de educación que alcanzan los hijos. En el mismo tramo, 20 a 24 años, 91% de los jóvenes cuyos padres alcanzaron 13 o más años de educación (10% de los jóvenes) competan, como mínimo, la educación media. En el otro extremo, sólo 25% de los jóvenes cuyos padres alcanzaron hasta dos años de instrucción (12% de los jóvenes) completan 12 o más años de estudio. Educación insuficiente y de mala calidad recrea las condiciones de pobreza. Que la educación de los padres sea un factor más decisivo que el ingreso del hogar de origen plantea dificultades mayores a las políticas que se proponen evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza vía elevación del capital humano: el clima educacional del hogar es una característica difícilmente modificable, particularmente en un contexto de debilitamiento de la cultura escolar.

La diferencia entre jóvenes con padres con y sin instrucción, no sólo se establece en el acceso a la educación sino que también en el rendimiento escolar: 88% de los hijos cuyos padres lograron más de 12 años de estudio se encuentran estudiando y sin retraso escolar. Ese porcentaje se reduce a menos de 40% entre aquellos cuyos padres no completaron la educación básica.

Los puntajes que obtienen los niños de las escuelas municipalizadas y los de colegios particulares en las pruebas SIMCE realizadas en el cuarto año básico, muestran un rendimiento claramente inferior de los menores provenientes de las familias con bajos ingresos. El puntaje en la medición del logro de los objetivos académicos en las escuelas municipalizadas es 20 puntos porcentuales más bajo que el correspondiente a los establecimientos particulares pagados.²³

Los resultados de la PAA de 1994 en la Región Metropolitana, que representan al 40% de los jóvenes que rindieron la prueba en el país, muestran una diferencia de 103 puntos entre los alumnos de colegios particulares pagados y los de colegios particulares subvencionados y municipalizados.

El carácter crecientemente estratégico de la educación para la integración plena a la ciudadanía social es un argumento adicional para su consideración como indicador clave en la educación de los índices de equidad.

OTRAS DESIGUALDADES

Si bien la educación es un recurso necesario para la superación de la pobreza, por sí solo no resulta suficiente y debe estar relacionado con otros recursos capacitantes que se superponen, como salud y nutrición, para ser eficaz. La dificultad que ofrecen estos recursos es que son más difíciles de cuantificar (la cantidad y calidad de la

por cada joven se pudo establecer en 62% de los casos en el grupo 20 y 24 años de edad. El complemento corresponde a jóvenes que no residen en el hogar paterno y cuyo perfil educacional es más bajo. El ingreso del hogar de origen excluye el aportado por los jóvenes que trabajan.

²³ Los resultados de las pruebas del Sistema de Medición de Calidad de la Educación en los octavos años del ciclo básico correspondientes a 1995, revelaron que sólo uno de los veinte establecimientos que obtuvieron los puntajes más altos (ponderando los resultados de matemáticas y castellano) es municipalizado. Trece de esos veinte establecimientos de mejor puntaje se ubican en las comunas de Providencia, Las Condes y Vitacura. (*El Mercurio*, 13 de abril de 1996).

información, el poder político entre otros) o cuya superposición con la distribución personal de los ingresos sólo puede apreciarse por vía indirecta (el acceso a las condiciones básicas de nutrición y salud, por ejemplo).

Con todo, vale la pena considerar un indicador más general relativo a la superposición de las desigualdades y a la capacidad de los ciudadanos para revertirla.

Si un componente importante del poder político es la capacidad de movilizar recursos en beneficio de los ciudadanos, entonces la distribución territorial de los recursos públicos disponibles a nivel de cada municipio expresa la distribución del poder de los ciudadanos que habitan en distintas comunas. De allí que una desigual distribución de los ingresos municipales sea una manifestación directa de las desigualdades en el poder político relativo de los habitantes del país.

En la medida en que el municipio sea y siga siendo cada vez más el agente principal de la política social y, por lo tanto, el ente canalizador de los recursos que el Estado destina a la prosecución de la equidad social, lo que cabe esperar es que los recursos municipales, tanto los recaudados directamente por cada comuna como los transferidos a ellas por el gobierno central, se distribuyan en razón inversa a la distribución de los ingresos y en razón directa a la magnitud de la pobreza comunal. Si ello no ocurre, es decir, si su distribución guarda relación directa con la riqueza de la comuna habrá nuevamente una superposición, esta vez expresada territorialmente, entre la desigualdad distributiva del ingreso y aquella del poder político de los ciudadanos.

Esto es lo que acontece con la forma actual de distribución de los ingresos municipales entre las comunas del país. El ingreso municipal por habitante que reside en las comunas con menores recursos municipales es apenas la cuarta parte del que percibe la población que habita en las comunas con mayores recursos.²⁴ Más aún, sólo cuatro de un total de 335 comunas del país (Las Condes, Providencia, Santiago y Vitacura) concentraron cerca de 11% del total de los ingresos municipales del año 1994.

La estrecha correspondencia entre la desigual distribución de la cuantía de los recursos municipales y la del ingreso y del patrimonio se aprecia con claridad entre las comunas de la provincia de Santiago. Por ejemplo, las comunas de La Granja, La Pintana, Peñalolén y Pudahuel (que reúnen 15% de la población provincial) participan con sólo 9% en el total de ingresos municipales, mientras que las cuatro comunas más ricas, antes mencionadas, reúnen cerca de 34% de dichos ingresos. Al votar por un alcalde, un ciudadano de la comuna de Las Condes está decidiendo indirectamente el destino de recursos que son más de tres veces superiores que los correspondientes a un ciudadano de la comuna de La Granja.

Esta desigual distribución de recursos es un factor que reproduce las inequidades que existen a nivel personal dado que en las comunas más ricas la pobreza afecta a no más de 4 de cada 100 habitantes, en las más pobres uno de cada tres habitantes es pobre.

²⁴ El cálculo se efectuó a partir del ordenamiento de todas las comunas del país de acuerdo al ingreso municipal por habitante, excluidas las transferencias y el aporte de la municipalidad al Fondo Nacional de Desarrollo Regional e incluidas las transferencias por subvención educacional y aquellas que se asignan de acuerdo al número de habitantes de la comuna. Los datos corresponden al año 1994.

En términos inmediatos, la reducción más acelerada de la pobreza depende en gran medida de la evolución de los salarios en los estratos de más bajos ingresos. En el plazo mediano, el camino hacia una sociedad más abierta y equitativa, en la que no se reproduzcan las condiciones de generación y endurecimiento de la pobreza y la desigualdad, depende principalmente de la creación de oportunidades de acceso a otros recursos capacitantes más igualitaria que la distribución del ingreso. Evitar que se superpongan las desigualdades en la distribución de los distintos recursos capacitantes debiera ser el principal objetivo de la política social de los años venideros.

EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL: UNA NUEVA ASOCIACIÓN PARA SUPERAR LA POBREZA

El carácter estratégico que la política social debe tener en esta nueva etapa del desarrollo nacional, obliga a repensar los principios orientadores de la misma y sus formas de operación. La asociación creciente entre el Estado y la sociedad civil puede abrir una enorme oportunidad para superar la pobreza y construir una sociedad más equitativa.

EL ESTADO Y LA POBREZA

La pobreza no es nueva en nuestro país; por desgracia, esta realidad social ha caracterizado a Chile desde los inicios de su historia; generación tras generación ha castigado de infelicidad a miles de nuestros compatriotas e impedido a nuestra Nación acceder a formas superiores de civilización y convivencia.

Durante muchos años la pobreza fue vista más como una adversidad del destino que como resultado de la organización de nuestra vida social, económica y política. Sólo bien entrado el siglo XX se materializó la idea de que la pobreza era un problema nacional, posible de superar, y que el Estado debía incorporar entre sus principales funciones la realización de una política social que asegurara a todos las bases materiales elementales para una ciudadanía común.

El Estado jugó un rol principal en la integración social a partir del primer cuarto de este siglo. Esta integración acontecía a través del reconocimiento de derechos sociales básicos como el acceso a la salud, educación, a la previsión social, a las garantías laborales y a los programas habitacionales, dando lugar a la conformación de un tipo de estado que pretendía asemejarse a los estados benefactores europeos, y aunque nunca llegó a serlo, avanzó en esa dirección de manera persistente por cincuenta años.

EL ESTADO BENEFACTOR

Sustentado por una burocracia bien conformada y fuertemente centralizada, el Estado benefactor chileno tuvo un desarrollo y crecimiento sostenido, asumiendo tanto el financiamiento como el diseño y la provisión directa de todos los servicios sociales fundamentales. La vocación del sistema, en sus características básicas, era de tipo universal, y sus principales fortalezas estuvieron en el desarrollo de programas sociales de amplia cobertura, continuos en el tiempo y de un nivel cualitativo bastante alto para los estándares de la época. Esto fue posible gracias al desarrollo de grandes estructuras estatales de carácter nacional como fueron el Servicio nacional de Salud, el Ministerio de Educación, la Universidad de Chile, las más de 30 cajas de Previsión Social y la CORHABIT, que llegaron a conformar en su conjunto el sistema público más

sólido y exitoso de la región. Entre 1920 y 1970 Chile llegó a ser el país de América Latina que destinaba una porción más alta de su producto a los programas sociales.

Durante un largo período, la acción del Estado significó para los pobres el acceso a beneficios y a oportunidades que eran totalmente inalcanzables desde su condición. La salud y la educación pública abrieron alternativas de integración, de promoción social allí donde sólo había existido miseria radical y segregación. A través de la educación pública, en particular, se inculcaron patrones culturales que fueron compartidos por vastos sectores sociales, creando espacios de encuentro, experiencias y lenguajes comunes que de alguna manera contrarrestaron la fuerte segmentación social de la sociedad tradicional.

Pese a todas sus deficiencias e insuficiencias, el impacto de la acción estatal contribuyó decisivamente a dignificar la pobreza y abrir horizontes de movilidad. La evaluación de toda esta etapa del desarrollo social chileno no puede en efecto prescindir del significado cultural y social que llegó a tomar la acción pública. El sólo hecho que se planteara que los chilenos debían compartir la titularidad de iguales derechos y el acceso a servicios similares generó un sentido de ciudadanía y de igualdad ante el Estado, que marcaron con un sello democrático a la sociedad chilena en forma irreversible.

LA CRISIS DEL ESTADO BENEFACTOR

En el mundo entero, y en nuestro país en particular, el estado social o "benefactor" hizo crisis como forma de organizar la protección colectiva de los derechos sociales de los más débiles. Entre las principales limitaciones que condujeron a esta crisis pueden destacarse las siguientes:

La organización estatal del bienestar social mostró en muchos casos ser excesivamente sensible a las presiones corporativas de los sectores organizados, desprotegiendo relativamente a los sectores carentes de poder social o político. En nuestro país afectó principalmente al campesinado pobre y a los sectores marginales urbanos, cuya capacidad de organización y presión social era escasa comparada con los grupos organizados de obreros y empleados.

Las grandes estructuras públicas generan costos crecientes que obligan a la imposición de cargas tributarias excesivas, éstas contribuyen fuertemente a la pérdida de dinamismo del desarrollo económico que es la condición esencial para que cualquier país pueda derrotar la pobreza y la postergación social; y, en ausencia de crecimiento económico sostenido la acción del Estado sólo puede acentuar su carácter meramente asistencial, puesto que el estancamiento económico bloquea la generación de nuevas oportunidades significativas de movilidad social.

El carácter centralizado y universal del sistema da lugar al desarrollo de un aparato estatal altamente burocratizado y rígido, haciéndolo cada vez menos apto para identificar y tratar diferenciadamente las necesidades y problemas específicos de una pobreza cada vez más diversificada.

Cuando el Estado es el principal distribuidor y dotador de oportunidades contribuye al desincentivo del esfuerzo individual y a generar dependencia de los beneficios sociales por parte de los grupos favorecidos. Las "señales" indican que se encuentra en la acción pública, más que en los propios esfuerzos y capacidades de las personas, el factor decisivo del progreso social. Con ello, tal sistema puede alentar clientelismos

negativos para la vida democrática; en muchas partes esos clientelismos neutralizaron y hasta desvirtuaron la acción teóricamente redistributiva del Estado.

Durante un largo tiempo en Chile la política social pública, centralizada y universalista, amortiguó los efectos de las grandes desigualdades económicas y sociales y logró contrarrestar algunos de los factores de auto-reproducción de la pobreza (insalubridad ambiental, desnutrición, analfabetismo, exclusión de la participación política y social). Permitió, además, la satisfacción de algunas necesidades y seguridades básicas a la mayoría. Pero el efecto más significativo no estuvo en ese campo, sino en la creación de expectativas de integración social y en la ampliación de las oportunidades de los grupos menos favorecidos. Tomó cuerpo la idea de que era alcanzable un status mínimo de ciudadanía compartido por todos, que diera una base de igualdad en un país que era subdesarrollado y pobre.

Este espíritu de lo que fue nuestro sistema social público debe ser retomado, en la nueva etapa histórica que vivimos, superando los errores, para evitar que la organización de la acción social afecte las bases del acelerado crecimiento económico cuyo camino hemos finalmente iniciado.

DEL UNIVERSALISMO A LA FOCALIZACIÓN

Estos factores junto con otros de diversa índole, motivaron a fines de los años 70 un giro significativo de las orientaciones de la política social. Este fenómeno se produjo en gran parte de los países occidentales, pero en el caso de Chile fue especialmente drástico y veloz. La nueva orientación de la acción pública implicó la reestructuración de la institucionalidad social del Estado, la municipalización de una parte importante de sus funciones y la creación de sistemas privados de provisión de servicios análogos a los públicos y en competencia con éstos. En el caso de la provisión social, el sistema entero se privatizó excepto para los cotizantes más antiguos.

El concepto inspirador del nuevo sistema fue la priorización de los objetivos de equilibrio macroeconómico y de orden en la política fiscal. La apuesta fue que consolidando un crecimiento económico sostenido sería posible generar oportunidades de progreso social mucho más significativas que manteniendo programas sociales en un contexto económico deprimido. Esto motivó que se diera gran atención a la creación de condiciones para estimular la inversión privada recurriendo, entre otras cosas, a la reducción de la presión tributaria y a la desregulación de las normas laborales. El gasto social fue reducido en un primer momento y su posterior incremento se mantuvo ajustado a niveles inferiores a los del pasado, terminando así con la larga era de expansión estatal.

La reestructuración de la política social tuvo una segunda línea maestra que consistió en modificar la distribución de los roles del Estado y del mercado en la provisión de los servicios sociales. La subsidiariedad definió el nuevo papel del Estado, lo cual significaba su retirada de todas aquellas áreas en las cuales era posible satisfacer la demanda a través del mercado. Las reformas de los sistemas de salud, de educación y provisión social buscaron precisamente desarrollar y potenciar una oferta privada que ofreciera alternativas de elección a sus usuarios.

Ello tenía una serie de ventajas:

Se aligeró la labor del Estado y concentró su acción en la provisión de servicios y

beneficios para los sectores que realmente lo requerían; es decir, aquellos grupos cuyos ingresos eran insuficientes para solventar el acceso a los servicios privados, consagrándose el principio según el cual la intervención pública debe producirse sólo cuando los mecanismos del mercado se hacen insuficientes e inadecuados para satisfacer la demanda de servicios esenciales.

Se intensificaron en forma significativa las políticas sociales dirigidas a los sectores de extrema pobreza. Para ello, se adoptaron criterios de focalización en el diseño de los programas sociales que buscaban atender problemas y grupos vulnerables más específicos y concentrar en ellos los recursos que antes se dispersaban en la mantención de los grandes aparatos de provisión universal de servicios.

El modelo se completó con la incorporación de las municipalidades como actores de primer orden en la prestación de los servicios. Se traspasaron importantes funciones en la administración de la salud primaria y de la educación escolar, y se asignó a las municipalidades la tarea de identificar los beneficiarios y entregar la casi totalidad de los subsidios estatales (familiares, asistenciales, de vivienda, de agua potable entre otros). Estas medidas buscaron descongestionar la labor de los ministerios y permitir una gestión más eficiente y menos burocratizada de las estructuras prestadoras de servicios.

Vistos en su conjunto, estos cambios presentaron, sin embargo, tres insuficiencias importantes:

No crearon incentivos suficientes para la oferta privada de servicios sociales hacia los sectores más necesitados, por lo que la provisión estatal de los mismos continuó siendo indispensable en la medida en que las ofertas de mejor calidad se dirigieron hacia los sectores más pudientes. En tanto los recursos fiscales destinados al gasto social público se retrajeron, la oferta pública de servicios sufrió una fuerte desvalorización. La expectativa de movilidad social, que es la más sólida fuerza cultural que incentiva a quienes viven la pobreza a salir de su condición, tiende, con la lógica de que "el Estado es para los pobres y el mercado para los ricos", a debilitarse fortaleciendo la cultura de la frustración y anula la noción de ciudadanía común, base del desarrollo democrático.

La provisión estatal de recursos capacitantes tendió a subordinarse a la lógica de "subsidio mínimo" que opera en la provisión de recursos asistenciales. Con ello, si bien el gasto público social puede tener un fuerte impacto en la mantención de importantes sectores de la población fuera de los límites de la línea de pobreza, alcanza un impacto sumamente limitado en la superación de la misma. Para superarla el Estado es el que debe dotar de recursos que habiliten a las personas. La ausencia de incentivos a la participación de los sectores afectados refuerza esta limitación.

La focalización, pese a sus indudables fundamentos de justicia distributiva (el que puede pagar que pague), en la medida en que se ha dado en el contexto de una segregación entre servicios privados para quien puede pagar y servicios públicos para quien no puede hacerlo, lleva aparejados efectos culturales adversos:

El derecho a las prestaciones no es ya un presupuesto de la ciudadanía, sino que debe ser demostrado probando precisamente aquello que se requiere superar: la imposibilidad de conseguir autónomamente el servicio requerido.

Pone al desnudo grandes diferencias en la calidad de las prestaciones entre uno y otro sistema, transformando con ello la percepción de los pobres desde la noción de "derechos" a la de "trato discriminatorio".

La interacción y el simple encuentro, en pie de igualdad, entre personas de distintos estratos sociales disminuyen hasta hacerse casi inexistente. Para los que no son pobres las diferencias sociales junto con acrecentarse se hacen más invisibles.

SITUACIÓN ACTUAL

Pasado el período de crisis y alcanzado un ritmo de crecimiento constante de la economía ha sido posible incrementar el gasto social y robustecer la acción del Estado.

Sin que se cambiaran las bases de la política social, en los últimos años se ha producido también un esfuerzo por superar el carácter principalmente asistencial de los programas contra la pobreza y sustituirlo con énfasis en la inversión en las personas, en sus capacidades individuales y colectivas para insertarse en el mercado y contribuir al desarrollo económico. Al mismo tiempo, se ha buscado mejorar y ampliar la acción estatal en la provisión de servicios básicos, principalmente salud y educación, inyectando nuevos recursos y modernizando las estructuras y programas respectivos.

El estilo que adoptó la acción estatal en los últimos 15 años ha llegado a conformar un modelo de política social y una estrategia de movilización contra la pobreza alternativos al que se conoció como Estado benefactor, cuyos efectos son ya visibles y evaluables.

Hay una serie de efectos positivos que le han valido al país un período de casi diez años de estabilidad y crecimiento. Entre los logros del nuevo sistema se debe mencionar el haber efectivamente saneado las cuentas fiscales, contrarrestando el gigantismo del Estado, estimulado la creación de mercados competitivos en la provisión de servicios, y contribuido a la reactivación del crecimiento económico, hoy reconocido como condición indispensable para la superación de la pobreza.

Sin embargo, a la hora de sacar cuentas acerca de cómo y cuánto el país se ha acercado a este objetivo, es inevitable constatar que los avances han sido mucho más modestos y discutibles. La brecha entre ricos y pobres persiste y, pese a los éxitos obtenidos en el desempeño macroeconómico del país, los frutos de ese progreso no logran llegar a los sectores más empobrecidos. Persisten los mecanismos de reproducción de la pobreza, de creación de nueva pobreza y de endurecimiento de ciertos tipos de pobreza.

La acción del Estado ha mejorado su capacidad de identificar y llegar a los pobres, pero al mismo tiempo ha debilitado su capacidad de incorporarlos a una ciudadanía común con el resto de la sociedad. Se ha avanzado en el desarrollo de programas sociales más específicos, más acordes con las diferenciadas necesidades de los pobres y con las especificidades de los distintos tipos de pobreza, pero al mismo tiempo se retrocedió en la calidad y elegibilidad de los servicios públicos básicos.

La recuperación de la confianza en las capacidades de desarrollo y progreso económico en el país se han ido separando, en la percepción de la gente, de las posibilidades de integrar a todos los chilenos en ese proceso y lograr una convivencia más equitativa y justa.

Los recursos públicos, vía recaudación tributaria, se incrementan año a año como efecto del crecimiento del país. La parte de esos recursos que se destina a programas teóricamente orientados a superar la pobreza, también. La relación entre los esfuerzos de los pobres por salir de la pobreza y las oportunidades que puede abrir esa creciente masa de recursos, sin embargo, no se hace cada vez más directa y fecunda sino que sigue obstruida por rigideces institucionales, tales como:

Escasa cantidad y calidad de la información evaluativa acerca del rendimiento o eficiencia de cada uno de los programas destinados a superar la pobreza. Esto tiene que ver con el hecho de que corrientemente la evaluación es realizada por los propios organismos ejecutores, sin un contrapeso suficiente en evaluaciones de los propios beneficiarios.

Permanencia de planes y programas que no cumplen adecuadamente su objetivo, o que cumplen objetivos meramente asistenciales sin generar nuevas oportunidades de movilidad, debido a la inercia de las asignaciones presupuestarias y por el escaso margen de innovación que pueden aceptar los organismos contralores indispensables en las grandes burocracias centralizadas.

Inadecuación o insuficiencia de las estructuras administrativas, de las capacidades físicas y/o de los recursos humanos encargados de poner en operación y gestionar los programas adecuados a cada situación; esto tiene que ver con la depreciación creciente de la institucionalidad social pública derivada de su definición como institucionalidad orientada exclusivamente a los más pobres y del escaso o nulo poder de éstos para presionar por mejores dotaciones u optar por provisos diversos.

LA SOCIEDAD CIVIL Y EL CAMBIO CULTURAL

Comparada con la de hace tan sólo dos o tres décadas, la sociedad chilena de hoy presenta diferencias impresionantes.

La apertura de los mercados, el crecimiento económico, la extensión inédita de las opciones de consumo material y cultural, la recuperación del principio democrático de representación y de gobierno han significado, para los chilenos, una posibilidad creciente de autonomía e independencia.

Esta creciente autonomía e independencia de las personas se ha traducido en un notable florecimiento de las capacidades de iniciativa, emprendimiento y gestión, dando un nuevo y poderoso impulso al desarrollo del país. Sin embargo, y al mismo tiempo, para un tercio de nuestros compatriotas la dependencia del Estado en el desenvolvimiento cotidiano de sus vidas continúa siendo una necesidad penosa e inevitable.

Corresponde a la sociedad civil sumarse al esfuerzo extraordinario para superar esta situación de marginación y dependencia de una parte muy sustancial de ella; si renuncia a este esfuerzo, entregándolo exclusivamente a la acción compensatoria del Estado, estará sentando las bases para una regresión de las condiciones que han permitido su autonomización y dinamismo.

Sólo la conciencia global de la necesidad de este esfuerzo, sin embargo, no basta para movilizar eficazmente a la sociedad civil en este sentido: lo que llamamos "sociedad

civil" es en efecto un conjunto muy heterogéneo de personas, grupos sociales y organizaciones cuyas decisiones son autónomas e independientes y se guían por valores, intereses y aspiraciones diversos. Es necesario un poderoso sistema de incentivos que oriente las decisiones autónomas de este conjunto plural de actores en una acción contra la pobreza, superando los obstáculos (institucionales y culturales) que actualmente se oponen a ello.

INDIVIDUALISMO

El obstáculo más firme para movilizar a la sociedad civil en pro de la superación de la pobreza es el que opone el exacerbado individualismo predominante hoy en la sociedad chilena.

La historia de nuestra sociedad civil estuvo siempre marcada por la presencia constante de iniciativas de solidaridad. Ha sido así en particular en el mundo de los pobres que, desde las incipientes Sociedades de Socorros Mutuos en la segunda mitad del siglo XIX hasta las muy recientes organizaciones de solidaridad económica entre los habitantes de poblaciones urbanas marginales, han explorado siempre estrategias colectivas de sobrevivencia y superación de la pobreza que constituyen un capital de experiencia invaluable.

La noción de que cada uno vela por sus propios intereses, no importando los del vecino, tendió a exacerbarse debido a la rapidez y el dramatismo con que cada uno de los chilenos vivió el tránsito desde una economía básicamente dirigida hacia una economía de mercado abierta y competitiva. Pero continúa presente hoy, cuando las bases del nuevo sistema se encuentran asentadas y la resolución de muchos de sus desafíos presentes requiere exactamente lo inverso: acuerdo, concertación, movilización de esfuerzos comunes, solidaridad.

DEFORMACIÓN DEL CONSUMO

Una economía de mercado libre abre a las personas una infinidad de oportunidades de consumo e inversión. En la sociedad chilena, de manera preocupante, tienden a prevalecer las orientaciones al consumo de símbolos de status por sobre las de inversión en capacidades y medios de superación.

El efecto de estas pautas de consumo sobre los más desposeídos es doblemente negativo, porque exagera la percepción de las diferencias socio-económicas y porque desvaloriza la persistencia en la moral del trabajo y del esfuerzo sistemático, necesarios para superar la pobreza frente a caminos aparentemente más cortos ofrecidos por la subcultura del delito. El delito es a la pobreza lo que la especulación es a la riqueza; entre uno y otro, el modelo de una sociedad de consumo ostentoso es el puente de conexión.

ORIENTACIÓN ESPECULATIVA

El trabajo honesto y perseverante no encuentra en nuestra sociedad una valoración acorde a su importancia y dignidad. Existen razones históricas para esto: la dependencia de monoproductos de exportación que trajeron períodos de opulencia y de crisis dramáticas a nuestra economía por causas internacionales sin relación directa con la constancia del trabajo extractivo; la larga presencia del fenómeno inflacionario, que disolvía de un día a otro las ganancias derivadas del esfuerzo cotidiano; las

incertidumbres aparejadas con una sucesión de cambios políticos radicales tendieron a fortalecer una cultura económica orientada más a las grandes ganancias de oportunidad que a la acumulación sostenida de riqueza derivada de la organización eficiente y el trabajo constante.

Las razones históricas empiezan a ser superadas, pero los rasgos culturales a los que dieron origen permanecen aún obstinadamente entre nosotros, y trasladan sus efectos desde el mundo de los negocios hacia el mundo de los pobres: en el extremo, el comercio ilícito de drogas y estupefacentes es el ejemplo más expresivo. Sin embargo, existen también manifestaciones más sutiles y cotidianas: transgresiones a la legislación que protege al trabajador en busca de ventajas competitivas fáciles, la utilización de trabajo sin contrato, el aprovechamiento de los canales informales de comercialización, la burla de normas elementales de seguridad en el trabajo, la extensión abusiva de las jornadas laborales, por ejemplo, debilitan el efecto integrador del trabajo y hacen que muchas veces éste no sea percibido como un camino claro y esperanzador para la superación de la pobreza. El hecho de que una proporción muy importante de nuestros pobres esté compuesta de trabajadores asalariados, o de familiares directamente dependientes de ellos, es un indicador preocupante acerca de nuestra cultura y organización económica.

Los valores de la solidaridad, de la sencillez y de la dignidad del trabajo deben ser fuertemente promovidos en una sociedad que aspira a reintegrarse a sí misma.

APOYAR EL ESFUERZO DE LOS POBRES

La vida en condiciones de permanente urgencia y necesidad requiere un enorme valor moral; un esfuerzo de decisión sostenido y sistemático por resistir la degradación de la existencia que acecha día a día, por no dejarse estar. Mantener erguida la dignidad humana de cada familia en esas condiciones es un acto de heroísmo cotidiano que rara vez la sociedad reconoce. Sin embargo, es en esta lucha persistente por la dignidad y la decencia, contra el fatalismo y la degradación, donde se encuentra la verdadera clave de la superación de la pobreza: la fuerza interna, autónoma, la única capaz de sostener un camino verdaderamente sólido y persistente hacia la independencia.

Una condición elemental para que nuestra sociedad pueda derrotar la pobreza es que sea capaz de ver y de reconocer el esfuerzo cotidiano de sus pobres. Que sea capaz de respetarlo y apoyarlo. La sociedad debe abrir para ello posibilidades ciertas de movilidad a quienes inician ese camino y entregar señales inequívocas de aliento.

No es ésta, sin embargo, la realidad predominante en nuestro país. Existen tres razones principales para ello:

- * La porfiada resistencia que ofrecen los valores deformados a los cuales nos hemos referido.

- * La pobreza resulta cada día más invisible para el resto de la sociedad debido a la creciente segregación social de los espacios urbanos y de las principales instituciones públicas, otrora integradoras de distintos sectores sociales (las escuelas y liceos, los servicios públicos de salud, etc.).

- * Desgraciadamente el esfuerzo diario de dignidad y decencia de los pobres es silencioso, mientras la subcultura de la degradación, frente a la que resisten, genera

situaciones de inseguridad ciudadana visible para todos. Con ello, en el resto de la sociedad, los pobres son estigmatizados como "clase peligrosa". El temor reemplaza al respeto y la desconfianza profundiza el encierro individualista en el propio y exclusivo interés.

LA NECESIDAD DE LOS INCENTIVOS

No es suficiente denunciar las deformaciones culturales mencionadas, es necesario recuperar los valores y el medio más confiable y sistemático es el incentivo a la actividad permanente de solidaridad y de inversión en las personas. La sociedad civil requiere mecanismos concretos para asociarse al esfuerzo cotidiano de los pobres.

Antes del inicio del esfuerzo continuado y sistemático de aplicación de políticas sociales por parte del Estado, la acción de la sociedad chilena frente a la pobreza siguió dos vías paralelas: la beneficencia de los sectores más favorecidos, de una parte, y de otra la organización de la ayuda mutua entre quienes sufrían las condiciones de miseria y postergación.

La beneficencia fue la forma dominante especialmente en los campos, donde la organización de las haciendas favorecía la relación personal entre patrones e inquilinos y el establecimiento de lazos de protección y asistencia de las familias de unos hacia los otros.

La cercanía cotidiana entre quienes otorgaban y recibían las donaciones permitía a los primeros una visión a la integralidad del fenómeno de la pobreza, y eso daba a esas formas tradicionales de organización una eficacia a menudo subestimada desde la óptica de la ciudad moderna. Sin embargo, el paternalismo que se asociaba a estos lazos de piedad entre la autoridad social y los pobres era sin duda el principal aspecto negativo del sistema. Las oportunidades de movilidad para quien nacía en condición de pobreza eran prácticamente inexistentes, y las posibilidades de asistencia y alivio frente a las carencias se vinculaban a la arbitraria prestación piadosa y no a la noción de derechos propios de las personas.

La acción de asistencia recíproca entre quienes vivían condiciones de miseria y desprotección fue en cambio la forma dominante entre los artesanos de las ciudades, los trabajadores de la minería y de la industria naciente. El conocimiento vivencial de la realidad de la pobreza por parte de quienes compartían las mismas condiciones de trabajo y habitación favorecía el establecimiento de fuertes lazos de solidaridad comunitaria; su acción mancomunada por superar las urgencias cotidianas caracterizó desde entonces a los trabajadores chilenos con un sello indeleble de altivez y dignidad, que es el principal capital cultural requerido para superar la condición de pobreza. Sin embargo, la precariedad de los recursos con que la acción mancomunada podía contar para realizar sus propósitos de solidaridad interna orientó crecientemente a las organizaciones de trabajadores hacia el conflicto social y político.

En estas formas originarias encontramos, sin embargo, motivaciones permanentes que debieran ser rescatadas y promovidas mediante un sistema de incentivos a la acción social de las personas, que es el complemento indispensable, y aún no resuelto en nuestro país, a la retracción de las funciones del Estado.

LA BENEFICENCIA

La primera motivación que ha llevado a muchas personas, grupos e instituciones sociales en nuestro país a acercarse al mundo de los pobres, e incluso a asociar su propio destino con el destino de ellos, ha sido el puro y genuino llamado altruista de la conciencia moral. Por muchos años, la acción de grandes líderes laicos y religiosos, civiles y políticos, así como la acción callada de miles de ciudadanos generosos, ha dado testimonio de la enorme y porfiada fuerza de esta motivación innata del corazón humano tendiendo una mano a los más desposeídos aun en medio de las más adversas condiciones de aislamiento e incompreensión. Esta motivación puede y debe ser alentada y fortalecida en nuestra sociedad, porque es la más primaria e imprescindible energía que puede guiarnos hacia el objetivo de superar la pobreza.

La sociedad no puede, sin embargo, fundar su acción contra la pobreza únicamente en la motivación generosa de quienes sienten con mayor fuerza el imperativo moral de amor por sus semejantes. Una política que se base exclusivamente en el despliegue espontáneo de esta motivación vería probablemente reducida su eficacia a la movilización de minorías activas que, normalmente, no contarán con los recursos necesarios para abrir los canales de integración que se requieren, o no podrán garantizar la continuidad sistemática y persistente de su esfuerzo, o lo verán diluido en una multiplicidad de acciones dictadas más por la urgencia de asistir de manera inmediata al desvalido que por la orientación metódica y racional de ataque a las causas de la pobreza.

La acción voluntaria debe por eso prepararse incrementando el saber técnico, la capacitación en el diseño y aplicación de programas sociales. Para eso es indispensable que la realidad de la pobreza penetre nuestros centros de estudios y formación profesional, comúnmente orientados de manera casi exclusiva al desempeño en los segmentos más pudientes del mercado.

LA ACCIÓN POLÍTICA

En la actividad política puede encontrarse también un incentivo poderoso a la acción en favor de los más pobres: el principio "un hombre, un voto", central en el régimen democrático, otorga a los pobres una forma de equivalencia de poder que no ocurre en el mercado. Los pobres pesan ciertamente mucho más en el mercado político que en el mercado económico, y la democracia significa entre muchas otras cosas una garantía institucional para que el interés de los pobres sea considerado.

Sin embargo, confiar únicamente en la ayuda directa de la política puede conducir a situaciones tan indeseables como las que se trata de remediar. La administración directa de fondos destinados a públicos específicos por parte de los políticos puede tender a la conformación de "clientelas" relativamente estables que se constituyen en base de apoyo de los mismos. La estabilidad de dichas "clientelas", por otra parte, se vincula estrechamente con el carácter asistencialista de los programas.

Hay por eso un riesgo obvio de generación de un círculo vicioso de dependencia y profundización de la pobreza en este camino. La política democrática cumple un rol insustituible de corrección, basada en el interés general, de las tendencias concentradoras que marginan a importantes sectores de la población de los beneficios comunes del desarrollo. Pero la dependencia del Estado es en sí misma una dificultad institucional para superar la pobreza.

Más allá de sus insuficiencias y de sus riesgos en estas dos bases tradicionales de conciencia social hacia el problema de la pobreza, beneficencia y lucha política, se encuentran algunas claves decisivas para una acción eficiente destinada a superarla: la primera es que puede esperarse efectivamente una respuesta de movilización, incluso superior a la que dicta el propio interés, cuando la pobreza resulta más visible cuando los pobres tienen un poder mayor que el que les otorga su precario poder monetario de compra.

EL INTERÉS

La actividad económica cotidiana de cada uno de los ciudadanos puede ser también un poderoso recurso para superar la pobreza, si somos capaces de vincular el éxito de cada cual al crecimiento de las oportunidades para los pobres. El cálculo racional del propio interés, y la orientación por el mismo, forman parte de la esencia del esquema económico de libre mercado y pretender afectar a unos sin afectar el dinamismo y potencialidades del otro es utópico e ineficiente; pero la orientación por el propio interés no es lo mismo que la orientación contra el interés de otros, ni en particular de los más pobres. Entre una y otra cosa, la institución de una estructura adecuada de incentivos puede hacer la diferencia.

LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO: HACIA UNA NUEVA ASOCIACIÓN

En la sociedad chilena actual existen las capacidades necesarias para llevar adelante una exitosa acción contra la pobreza, que pueden ser movilizadas con un adecuado sistema de incentivos y con una flexibilización en el uso de los recursos que permita a los ciudadanos desarrollar por sí mismos iniciativas en las que pueden ser más eficientes que el Estado. Remover las barreras que impiden la acción de la sociedad civil en esta tarea es una condición indispensable para ello.

Sin embargo, esta no es la única condición: es indispensable también que en la propia sociedad existan los contrabalances de poder, las instancias de diálogo y acuerdo, la organización de la solidaridad que le permita actuar con autonomía y sin recurrir permanentemente al arbitrario o la intervención del poder público. Ganar espacios para la acción cívica contra la pobreza y limitar la acción del Estado a la garantía de las condiciones generales de una sociedad abierta, requiere por tanto una organización más democrática de la sociedad civil, una capacidad mayor de acuerdo, interlocución y resolución autónoma de conflictos.

En ese contexto, la superación de la pobreza aparece como un objetivo que requiere de un nuevo impulso, de un cambio cualitativo en las estrategias para lograrlo, y de una reformulación del papel que le cabe al Estado, al mercado y a los distintos actores de la sociedad en esa tarea.

Para que la acción del Estado sea eficaz, debe ser específica. El Estado no puede atender todas las necesidades y a todas las personas, no sólo porque no es capaz de hacerlo, sino también porque hay cosas que la sociedad civil puede hacer directamente mejor que él. La acción del Estado debe concentrarse en aquellas áreas y funciones donde su acción es más efectiva, donde su especificidad constituye una ventaja, y asegurar a través de una acción de regulación, incentivo y apoyo a la sociedad civil y el mercado que se hagan cargo de las demás tareas.

LOS FINES

Las políticas tradicionales de equidad han buscado fortalecer el rol social del Estado principalmente por su capacidad de trasladar recursos desde quienes ganan más hacia quienes ganan menos, para compensar así las desigualdades en la distribución de los ingresos. Hoy es posible hilar más fino en la definición del rol del Estado si se toman en cuenta los siguientes elementos:

Reconocer que las desigualdades que afectan a las personas no se refieren solamente a la distribución de los ingresos, sino también a la distribución del conocimiento, del poder, de las calificaciones, de los servicios a los que tienen acceso y así sucesivamente. No todas estas desigualdades son igualmente significativas desde el punto de vista de la equidad; lo son, particularmente, aquellas que se refieren a recursos que son necesarios para obtener otros recursos, que son los que denominamos "recursos capacitantes" (la educación, el acceso a la información y a la cultura, al poder político, la salud física y mental, son ejemplos de este tipo de recursos).

El problema de la equidad no se plantea sólo por el hecho de que la posición de los individuos respecto a la distribución de los recursos capacitantes sea distinta. Ocupar distintas posiciones en la distribución de distintos recursos capacitantes contribuye también a la diferenciación de cada individuo según su peculiar y única combinación de desigualdades, que tensiona y estimula de manera distinta en cada caso la personalidad para superarse y encontrar caminos propios de progreso personal.

Las inequidades se producen cuando se superponen en las mismas personas, en los mismos grupos o localidades, posiciones desventajadas respecto a varios de estos recursos capacitantes. Cuando la pertenencia a un grupo o categoría social determinada significa de suyo una superposición de desventajas.

La certeza de oportunidades mínimas en todos los terrenos, el detrimento en las condiciones de partida con que se compete, genera un círculo vicioso de pobreza: disminuye no sólo la probabilidad, sino también la propia motivación a la movilidad social. En el otro extremo, la superposición de ventajas en las mismas personas o grupos también desalienta el esfuerzo y la competitividad en la medida en que el éxito está previamente asegurado. Una sociedad abierta debe premiar el esfuerzo, el talento y la eficiencia; no el nacimiento. Una sociedad abierta debe atacar permanentemente, e impedir que se consoliden, las condiciones que predeterminan la superposición de ventajas y desventajas.

En este sentido, el tipo de igualdad de oportunidades que vale la pena perseguir no es el de la homogeneidad, sino el de la habilitación de cada persona con un bagaje mínimo y básico de recursos capacitantes. En la composición de dicho patrimonio el componente más relevante es el de los ingresos, puesto que la extensión de los mecanismos de mercado subordina a éstos la distribución de todos los demás recursos capacitantes. Pero, desde el punto de vista de la transmisión intergeneracional de oportunidades y desigualdades, la clave se encuentra en el grado en que esos ingresos han sido efectivamente invertidos en otros recursos capacitantes.

Resulta fundamental que el Estado incremente las posibilidades de mejorar los ingresos estimulando el crecimiento económico y la creación de empleo. Sin embargo, pese a que éstas son condiciones necesarias, no son por sí solas suficientes para

permitir que los sectores más desaventajados accedan a las oportunidades. Esto es sólo posible si se garantiza que esos mayores ingresos y esas nuevas fuentes de trabajo se traducirán efectivamente en una mejor y más adecuada provisión de los recursos capacitantes mencionados.

Los esfuerzos que se basan sólo en redistribuciones monetarias pueden tener efectos adversos. Si los factores correctivos en la distribución de los ingresos consisten exclusivamente en el traspaso de recursos monetarios, nada asegura que éstos serán destinados a adquirir recursos capacitantes. Las situaciones de urgente carencia en que viven los pobres llevan a que cualquier recurso adicional se destine prioritariamente a suplir esas carencias más que a invertir en beneficios futuros. A su vez, ese tipo de transferencias tiende a generar situaciones de dependencia y pasividad en la población en condición de pobreza, y a reducir el dinamismo global de la economía.

LOS MEDIOS

La acción del Estado debe ser mucho más precisa y asegurar el acceso de los más desaventajados a los recursos capacitantes, propendiendo al desarrollo de las propias capacidades y autonomía de los individuos, de las familias, de las comunidades y localidades más que a su asistencia o al alivio inmediato de sus necesidades sin abandonar a aquellos grupos cuya condición de extrema pobreza pone en peligro su sobrevivencia, su salud y su dignidad básicas. En este caso, sin embargo, no se hace indispensable que sea el Estado quien se encargue directamente de proveer los servicios y beneficios que esos grupos necesitan; es más, el carácter diferenciado y específico de esas necesidades puede ser tratado de forma mucho más eficaz por los actores de la sociedad civil, por las organizaciones filantrópicas y por los propios mecanismos del mercado, cuya flexibilidad y capacidad de sofisticación es mucho mayor que la de las estructuras públicas.

En este campo es esperable que el Estado cumpla un rol decisivo en la regulación, coordinación y orientación de las acciones de los particulares, y que sustente con recursos e incentivos adecuados su labor.

El Estado está, en cambio, aventajado en lo que se refiere a la garantía de condiciones de equidad en el acceso a los recursos capacitantes críticos, que en nuestra sociedad actual son la salud y la educación, así como en el pasado lo fue la alimentación.

En el sistema de mercado que rige nuestra sociedad, todos los bienes y servicios se hacen accesibles a través del dinero, y está en la naturaleza del modelo, es incluso su motor, el hecho de que la distribución del dinero sea desigual y variable. Sin embargo, en estos dos ámbitos que hemos definido como los principales recursos capacitantes, la salud y la educación, es indispensable que las diferencias en los ingresos, los altibajos en los mismos, o las crisis económicas, no pongan en peligro el derecho fundamental a recibir estas prestaciones, a que éstas sean de calidad y oportunas, porque de ello depende la posibilidad futura de mejorar y, sobre todo, de no transmitir de una generación a otra las posiciones de desmedro.

Por ese motivo es vital que la sociedad convenga en asegurar a todos los individuos la oportunidad de recibir servicios de calidad y competitivos, y es el Estado quien debe velar porque ese compromiso se cumpla. Son numerosas las alternativas de las que dispone el Estado para garantizar el acceso a estos servicios claves, que van desde la

provisión directa, pasando por los subsidios a la demanda y la oferta, la coparticipación con el sector privado, hasta la simple regulación de la oferta privada.

Cualquiera que sea la alternativa que entre éstas se privilegie, lo importante es que el Estado realice una consistente función de dirección, regulación y evaluación que asegure un acceso equitativo de todos a estos servicios. Para cumplir un rol de ese tipo se requiere de un Estado sólido, fuerte y moderno, que aunque sea pequeño tenga gran capacidad de proponer objetivos sociales y dirigir su materialización, evaluar permanentemente su logro, mantener una información completa, actualizada y transparente acerca de los resultados sociales obtenidos y sobre la base de ello corregir imperfecciones, reforzar áreas, modificar instrumentos.

LECCIONES A ASIMILAR

La acción contra la pobreza debe para ser efectiva: desarrollar planes y programas para mejorar la condición de los más pobres y actuar para evitar que se genere nueva pobreza.

La historia de las políticas sociales y de los esfuerzos por superar la pobreza ha enseñado que es necesario considerar:

La heterogeneidad de la pobreza existente, que obedece a múltiples factores y que, por lo tanto, debe ser tratada con instrumentos específicos, suficientemente flexibles y focalizados. No hay una sola respuesta, un programa, un tipo de política, que resuelva todas las pobrezas; se requiere una variedad de iniciativas y una acción permanente de medición, evaluación, corrección, y rediseño.

Los recursos se hacen capacitantes en la medida en que habilitan a desenvolverse autónomamente en la sociedad, no si se limitan a permitir la sobrevivencia, o a salir "estadísticamente" de la pobreza. Para ello, la dotación de "mínimos" (nutricionales, educacionales, etc.) no es suficiente. Los individuos en situación de desmedro superarán su condición cuando el Estado y la sociedad civil los doten de un estatuto auténtico y efectivo de ciudadanía social.

La acción estatal contra la pobreza no se hace más efectiva por el solo hecho de expandirse, o de destinar cada vez más recursos. Los esfuerzos del sector público deben también concentrarse en lograr mayores grados de eficacia y de eficiencia, en mejorar la gestión de las instituciones y el aprovechamiento de los recursos, en desburocratizarse y orientarse hacia la obtención de resultados.

Modernización implica relacionarse con la sociedad civil. Demasiado tiempo el Estado ha tendido a actuar de manera autorreferente, a priorizar sus exigencias internas, sus procedimientos y normas, perdiendo de vista que su misión es servir a la gente, atender sus necesidades y problemas. La auto referencia del Estado no sólo lo aleja de la ciudadanía, sino que también impide la colaboración del sector privado, con las comunidades y con los propios beneficiarios de la acción pública.

El acercamiento del Estado a la sociedad civil debe partir la descentralización de sus formas de operar. Ello permite una mejor sintonía y conocimiento de las realidades con las cuales se está trabajando, una correcta identificación de las necesidades y una capacidad efectiva de conocer y evaluar el impacto de los programas. A su vez, el contacto más directo entre las instituciones públicas y sus usuarios es de gran valor

para recuperar esa mayor personalización de la atención que las grandes estructuras proveedoras de servicios no fueron capaces de reproducir cuando sustituyeron a la beneficencia espontánea de la sociedad tradicional y a la acción mancomunal de los trabajadores. La recuperación de esa relación entre el beneficiario y prestador, liberada de la carga paternalista que tuvo en el pasado, agrega humanidad e inteligencia a la acción pública, y puede ser un canal muy eficaz para generar el compromiso y responsabilidad de sus destinatarios. En Chile hemos dado pasos sustanciales hacia la descentralización de nuestro aparato público, pero ese proceso seguirá inconcluso mientras los organismos locales y regionales continúen caracterizándose por la precariedad de su gestión, y mientras no se generen espacios reales de participación ciudadana.

La posición antagónica entre lo público y lo privado obedece a visiones que deben darse por superadas en una estrategia moderna y eficaz para erradicar la pobreza y sustituirse por esfuerzos creativos de articulación y colaboración. Esto involucra una amplia gama de líneas de acción que van desde la participación de los usuarios, de los mismos pobres, en las instituciones que les proveen servicios, pasando por las distintas formas de privatización o externalización de funciones, hasta llegar a la creación de un área de gestión compartida, de corresponsabilización y co-financiamiento entre el sector público y el sector privado.

Otra dimensión de la modernización del Estado debe ser la reformulación de su relación con el mercado y con los usuarios. Si nuestra sociedad se propone el objetivo de superar la pobreza, esta tarea debe aunar las voluntades, los esfuerzos y los recursos con que cada uno pueda contribuir.

Entre el Estado y el mercado existe un universo de recursos privados, de esfuerzos asociativos, de energías solidarias que es necesario estimular y fortalecer. De ello depende la creciente integración de una sociedad de ciudadanos libres y autónomos que ni el Estado ni el mercado por sí mismos pueden cimentar.

SEGUNDA PARTE PROPUESTAS PARA UNA ACCIÓN EFICAZ

CONSIDERACIONES Y CONVICCIONES DEL CONSEJO

El Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, luego de dos años de trabajo y diálogo directo con personas en situación de pobreza, discusión de los aportes de sus comisiones técnicas, de sus Consejos Regionales, de ONGs y Fundaciones, de las experiencias de los profesionales del Programa Servicio País y de sus propias reflexiones y debates internos, propone al país sus consideraciones y las convicciones a que ha llegado.

CONSIDERACIONES

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PAÍS

Nuestro país vive un proceso de desarrollo económico dinámico y significativo, en el cual hay generación de riqueza, crecimiento sostenido de la producción, el ingreso y el empleo, con perspectivas de mantenerse en el tiempo:

- El crecimiento del PIB, entre 1985 y 1995, ha sido una tasa anual promedio acumulativa de un 7%, cifra muy superior al crecimiento que han tenido países como Japón (3,2%) y los Estados Unidos (2,7%).²⁵

- La inflación ha dejado de ser un problema crónico y secular que afectaba relativamente más a los pobres, al reducir drásticamente el ritmo de crecimiento de los precios, desde un 30,5% el año 1985 a una inflación esperada para el año 1996 de alrededor de un 6,5%.

- Los trabajadores y empresarios chilenos han sido capaces de responder a las normas de los más exigentes mercados internacionales, aumentando y diversificando sostenidamente los productos y mercados de destino de nuestras exportaciones. En los últimos 21 años, hemos más que septuplicado los ingresos de exportación²⁶, y el coeficiente de exportaciones sobre el PIB ha pasado de un 14,5% a un 37,5%.²⁷ El cálculo de dichos coeficientes, al obtener de las Cuentas Nacionales, evita los problemas de variaciones en los precios y las alteraciones en el valor del dólar americano, lo que hace más significativo.

- En 1995, el coeficiente de inversión sobre el PIB alcanzó una expresión del 31,7%, el que fue financiado por un coeficiente de ahorro nacional sobre el PIB del 28% y con un ahorro externo equivalente al 3,7% del PIB. El coeficiente de inversión

²⁵ Fuente: Banco Central de Chile y FMI.

²⁶ Fuente: Banco Central de Chile. Las exportaciones nominales en el año 1974 fueron de MM US\$ 2.152,4 y en 1995 alcanzaron a MM US\$ 16.038,6.

²⁷ Fuente: Banco Central de Chile.

como el de ahorro constituyen resultados extraordinarios, tanto en la comparación con nuestro desarrollo histórico como en la comparación con otros países del nivel superior de desarrollo económico.

- El ingreso por persona, generado por la economía chilena, alcanzó en el año 1995 un nivel de US\$ 4.750, con lo cual nos encontramos entre los países de desarrollo medio en el concierto internacional.

El análisis económico social de la actual situación de Chile no puede ignorar dos circunstancias que han alterado muy significativamente el mundo al finalizar el siglo XX: las consecuencias de la explosión del conocimiento que, aunque comienza en el siglo pasado, ha adquirido un ritmo de crecimiento exponencial en los últimos quinquenios, y lo que se ha dado en llamar "globalidad", forma de describir la muy activa interacción económica y cultural entre todos los países.

En este contexto, Chile avanza hacia la plena inserción en la economía global. Esta integración e internacionalización desborda absolutamente el proceso económico. Estamos en presencia de un fenómeno multidimensional y multidireccional que se extiende al campo de lo político, de lo social, del conocimiento, de la información, de la cultura, y del cual ya no es posible marginarse. Entonces, debemos tener claro que la posibilidad de competir exitosamente en los mercados mundiales dependerá, en gran medida, de la capacidad, preparación y creatividad de nuestra fuerza laboral.

LA POBREZA EN EL PAÍS

Sin embargo, a pesar de lo positivo de las cifras señaladas, nuestro país se encuentra dividido por "la línea de la pobreza". Los grandes éxitos en el ámbito del desarrollo económico no tienen un correlato equivalente en el desarrollo social: a pesar de que el número de personas pobres han disminuido en los últimos años,²⁸ todavía existe un porcentaje significativo de la población viviendo en situación de pobreza. De acuerdo a las mediciones de ingreso que utiliza la encuesta CASEN, en 1994 el 28,5% de la población (3.916.400 personas) está bajo la línea de la pobreza. De este total, un 8% vive en la indigencia (1.104.300 personas).

Las condiciones de pobreza van más allá de las carencias materiales y expresan una desigual distribución de los beneficios del crecimiento económico; hay inequidades con relación a los ingresos, al conocimiento, la información, las oportunidades, el poder. Mientras estas desigualdades se superpongan en las mismas personas, la distribución continuará siendo agresiva.

LOS ESFUERZOS DE LOS POBRES

La gran mayoría de las personas que viven en situación de pobreza, a pesar de sus múltiples carencias, hacen cotidianamente grandes esfuerzos por superarse. Estos

²⁸ De acuerdo a la encuesta CASEN, la evolución de la pobreza entre los años 1987 y 1994 es la siguiente:

	% pobres	% indigentes	Pobres e Indigentes
1987	27,8	16,8	44,6%
1990	26,3	13,8	40,1%
1992	23,7	9,0	32,7%
1994	20,5	8,0	28,5%

Un examen detallado se encuentra en el capítulo III: "Evolución reciente de los índices de pobreza en Chile".

esfuerzos, sin embargo, no logran los resultados esperados, la mayor de las veces por causas ajenas a ellos.

Los esfuerzos -individuales o colectivos- de los pobres por sobrevivir y mejorar sus condiciones de vida no han sido suficientemente considerados dentro de las políticas y estrategias diseñadas para la superación de la pobreza, lo que daña su dignidad, autoestima y confianza en que pueden salir de esta condición. Esta insuficiente consideración impide movilizar el principal capital con que el país cuenta para superar la pobreza: la decisión de los propios afectados.

LA SITUACIÓN DE LA MUJER

Mención especial requiere la situación de las mujeres pobres. Ellas juegan un rol fundamental en la sobrevivencia de sus familias y la superación de su condición de pobreza.²⁹ Su situación, sin embargo, se ve agravada porque sufren un conjunto de discriminaciones, tales como: diferencias en las remuneraciones respecto de los hombres, tipo de trabajo al que acceden, escasas oportunidades de formación y capacitación laboral, ausencia de apoyo para el cuidado de sus hijos, generándose un recargo de trabajo y responsabilidades que en muchos casos llega a la autoexplotación.³⁰

Estas discriminaciones redundan en que la pobreza se concentre cuantitativa y cualitativamente en las mujeres, dando origen al fenómeno reconocido mundialmente como la "feminización de la pobreza".³¹

LA SEGURIDAD SOCIAL

La desprotección previsional en que se encuentra una parte importante de la población del país es digna de destacarse por el impacto que tendrá en la reproducción futura de la pobreza.

Dada la actual configuración de nuestro sistema previsional, existe un importante contingente de la fuerza laboral chilena que no logrará al cabo de su vida económicamente activa acceder a una pensión. Dicho grupo está conformado por aquellos trabajadores que, estando afiliados a una AFP, no alcanzan a completar al menos 20 años de cotizaciones, con lo cual pierden la oportunidad de pensionarse en el sistema privado y tampoco pueden acceder a una pensión mínima garantizada por el Estado. Por otra parte, existe un porcentaje de trabajadores que pertenecen al sector

²⁹ La encuesta CASEN de 1990 comprobó que un 21% de los hogares salieron de la línea de indigencia gracias al aporte de las cónyuges, cifra que aumentaba a un 39% en Santiago. Otros estudios y evaluaciones reflejan la contribución que hacen las mujeres para garantizar niveles mínimos de sobrevivencia de sus familias. Ver, PROSAM: "De la Olla Común a la empresa de servicios. Un camino de integración social". Junio, 1996 y Cap. III "Evolución reciente de los índices de pobreza en Chile".

³⁰ Las mujeres que trabajan remuneradamente a tiempo completo realizan además 32,9 horas de trabajo doméstico, lo que sumado a las 48 horas de la jornada laboral, da un total de 80,9 horas a la semana, con todo lo que ello significa para la salud física y mental. Ver Pardo, 1986, citado por Molina, N. Informe preparado para la Comisión Nacional de la Familia, 1993.

³¹ En el último tiempo ha aumentado el número de hogares encabezados por mujeres. En 1992, uno de cada cuatro hogares era encabezado por mujeres. Un tercio son madres solas con hijos. Las jefas de hogares indigentes trabajan en promedio 42 horas semanales frente a las 50 horas que trabajan los varones. El ingreso por hora de estas mujeres es de un 22% del ingreso promedio por hora trabajada del total de los jefes de hogar (ambos sexos). Por último, las mujeres mayores de 65 años presentan una condición más precaria en términos de ingresos.

informal de la economía y que nunca han estado afiliados al sistema de AFP, quedando desde ya al margen de todo plan previsional.

¿Cuál es la magnitud de este problema? Respecto de los afiliados que no alcanzarán una pensión mínima, no existen aún proyecciones disponibles.³² En cuanto a los no integrados al sistema, se estima que del total de la fuerza de trabajo (5,2 millones de personas), cerca de un 23% son trabajadores no afiliados al sistema de AFP. Si a ese cálculo agregáramos los familiares no remunerados, deberíamos concluir que la desprotección previsional absoluta alcanza hoy a cerca de 1.400.000 trabajadores³³, a los que habría que sumar aquellos que no alcanzan la pensión mínima garantizada por el Estado.

Este grupo, la mayoría trabajadores de bajos ingresos, se encuentra desprotegido porque existe un vacío de políticas previsionales específicas que los favorezcan, constituyéndose en seguros candidatos a requerir del Estado pensiones asistenciales y subsidios de emergencia. Por ello pueden engrosar, o al menos reproducir, el porcentaje de población nacional en situación de pobreza.

EL MUNDO DE LOS POBRES

Queremos señalar que la pobreza muchas veces sólo es considerada como una categoría de análisis. Sin embargo, los pobres son personas con rostro, con nombre y apellido para quienes ésta es una condición o situación que los afecta cotidianamente. Por ello preferimos hablar del "mundo de los pobres", en el cual hay carencias, pero también potencialidades; mundo que es muy heterogéneo como consecuencia de los diversos procesos que vive la sociedad chilena.

"Hay pobreza por atraso. Son los mundos pobres tradicionales producto de situaciones económico productivas, sociales y culturales históricas. Los campesinos pequeños productores que saben hacer su trabajo, que son sabios conocedores de su mundo natural, que sin embargo, por causas externas a ellos mismos, sus productos han perdido valor.

Los Pueblos Indígenas constituyen un mundo pobre en cuanto al acceso a los bienes materiales modernos, pero poseen y son depositarios de una enorme riqueza cultural.

Hay pobreza como consecuencia del desarrollo y cambios económicos del país. Es la pobreza moderna, en que sus causas obedecen a factores externos, de tal suerte que la dignidad como persona, como grupo social, como cultura se ve afectada profundamente.

Es también la pobreza rural relacionada con las exportaciones agropecuarias y el trabajo temporal. Es la pobreza ligada a las faenas forestales, a la industrialización de la pesca. Es el crecimiento desequilibrado del sistema el que va produciendo nuevos pobres.

Hay sectores, quizá los mayoritarios, cuya pobreza no se origina tanto en la falta de trabajo, sino en la mala calidad del empleo, en lo bajo de sus remuneraciones, en la falta de seguridad social, en el no cumplimiento de las leyes laborales mínimas.

³² Actualmente el Ministerio de Hacienda trabaja en dicho cálculo.

³³ Fuente: Superintendencia de AFP, División de Estudios.

Hay pobres por edad. Los niños, los jóvenes, son más vulnerables. Los niños ven destruidos sus hogares y deambulan por las calles, ingresando en el espiral de la pobreza. Los jóvenes, al no percibir alternativas frente a una situación cerrada, muchas veces entran en el mundo de las drogas, profundizando su condición marginal.

Hay también pobreza producto de situaciones específicas, muchas veces no directamente derivadas de causas económico-sociales.

Es el caso de la discapacidad. Los discapacitados, al poseer una carencia física, acentúan en sí mismos los problemas del entorno social que les ha tocado vivir. Es el caso de la tercera edad, las personas ancianas, que ven aumentada su pobreza por su propia condición etaria. Es el caso de las mujeres jefas de hogar, en que el marido ha hecho abandono de la casa y por tanto las condiciones de pobreza se ven multiplicadas.

Hay un "núcleo duro" de pobreza, como consecuencia de experiencias reiteradas de frustración, estos sectores poseen potencialidades, pero sus dificultades de superar su condición de vida son muy fuertes y requieren que la sociedad les abra espacios especiales".³⁴

EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE A LA POBREZA

El Estado, a lo largo de la historia del país, ha hecho esfuerzos por superar la pobreza. Esfuerzos que han representado distintas visiones e interpretaciones pero que no han llevado a soluciones definitivas. Hoy, el diseño y el enfoque de las políticas sociales se muestran insuficientes para enfrentar la pobreza en el contexto de crecimiento económico sostenido y del poder que ejerce el mercado en el funcionamiento de la sociedad.³⁵

También a lo largo de la historia, actores sociales de mayor nivel socioeconómico han colaborado con la asistencia y promoción de las personas pobres, aportando recursos, conocimientos, trabajo voluntario, creatividad, etc. Esto refleja sentimientos y actitudes caritativas o solidarias que representan una "energía social" existente en nuestro país. Sin embargo, sus esfuerzos sólo han representado paliativos para una situación de gran complejidad. Por otra parte, aquellos que por distintas razones están comprometidos o quieren comprometerse con esta tarea, se enfrentan con un conjunto de dificultades financieras e institucionales que entran el desarrollo de su labor.³⁶

RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL Y SOLIDARIDAD

En nuestro país, junto con los cambios experimentados en los ámbitos económico y político, se ha producido un cambio cultural que enfatiza la autonomía e independencia de las personas traduciéndose en capacidad de iniciativa y emprendimiento, resaltando la responsabilidad individual.³⁷ Sin embargo, la exacerbación de estas conductas ha llevado, en muchos casos, a una pérdida de los hábitos solidarios, de concertación, de

³⁴ Véase tomo II: Documento "Mundo de los Pobres", CNSP, 1994.

³⁵ Véase cap. IV: "El Estado y la sociedad civil: una nueva asociación para superar la pobreza".

³⁶ Opinión extendida y compartida entre Fundaciones, ONGs y Corporaciones privadas de desarrollo o asistencia social. Véase cap. cit.

³⁷ Ibidem.

esfuerzos comunes propios de la responsabilidad social, tan necesarios para alcanzar el bien común.³⁸

CONVICCIONES

La idea de que la pobreza es un problema que interpela a la sociedad en su conjunto y, por lo tanto, trasciende al Estado, ha ido adquiriendo relevancia en el país. La creación del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza representa un estímulo del Estado para que la sociedad civil asuma este desafío.

Se trata de una instancia representativa de distintos sectores de la sociedad: Iglesias, Universidades, Mundo Empresarial, Organizaciones Sociales, ONGs, Centro de Estudio ligados al tema social. Su composición refleja las distintas visiones que existen en el país respecto de la pobreza y las formas de superarla. Sus acciones han estado dirigidas a estimular la acción ciudadana y la colaboración de los diferentes sectores. En su trayectoria ha llegado a las siguientes convicciones:

LA NECESIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

La economía de mercado, tal como funciona hoy día en el país, genera dinámicas de crecimiento y modernización que producen riqueza. Sin embargo, la existencia y persistencia de un porcentaje significativo de la población viviendo en condiciones de pobreza demuestra que, por sí solo, el mercado no resuelve este grave problema social. El mercado refleja comportamientos individuales que deben ser enmarcados institucionalmente para lograr fines colectivos (reducción de las desigualdades que afectan la propia competencia, particularmente si se superponen en las mismas personas, o la preservación de los recursos naturales, el cuidado del medio ambiente y los equilibrios interregionales). Nos resistimos a pensar o aceptar que la pobreza actual es un costo inherente a los éxitos económicos.

EL RIESGO DE LAS DESIGUALDADES

El riesgo involucrado en la mantención de las desigualdades absolutas es la segmentación y desintegración social, porque poco a poco se pueden estar configurando dos mundos al interior de nuestras fronteras: uno moderno que progresa sostenidamente y otro marginado que se mantiene en los límites de la sobrevivencia, que recibe la solidaridad a través del asistencialismo público o la beneficencia privada, pero que no supera su situación. Modificar esta situación significa cambios culturales, un cambio sustancial en el estilo y calidad del crecimiento económico, en la forma cómo el Estado ejerce su rol social y el papel que juega la sociedad civil. De lo contrario, es probable que el progreso y los beneficios del crecimiento económico no lleguen a un sector importante de la población.

LA POBREZA, UN PROBLEMA NACIONAL

³⁸ Esto se corrobora en un estudio que hizo el Consejo Nacional de Televisión para evaluar la campaña comunicacional que el CNSP realizó en 1994 y cuyo slogan planteaba: "La pobreza es una responsabilidad tuya y mía. Juntos podemos superarla". Los resultados muestran que en los sectores alto y medio alto se rechaza la responsabilidad que sienten que el slogan les pretende asignar. Para estos sectores su responsabilidad está circunscrita a los pobres que están cerca de ellos y es un asunto estrictamente privado. Los sectores medios no se sienten convocados a esta tarea; plantean que si bien deben generarse oportunidades, son otros los que deben proveerlas. En los sectores pobres no creen posible sensibilizar a otros sectores sociales, en particular a los que cuentan con más recursos, los que, a su juicio, sólo se conmueven frente a los dramas.

Afirmamos que la pobreza es un problema nacional por cuanto afecta el futuro y la calidad de país que estamos construyendo. Los desafíos de la superación de la pobreza están íntimamente ligados a los desafíos de desarrollo del país. Las respuestas a preguntas como: ¿qué país queremos?, ¿qué "tipo de modernidad" es la que buscamos?, ¿cuál es nuestra opción de desarrollo? Constituyen el marco de referencia para los desafíos relativos a la erradicación de la pobreza. Lo que se quiera hacer respecto de ella depende de los juicios de nuestra sociedad sobre sí misma y su proyecto de país.

INTEGRACIÓN Y EQUIDAD SOCIAL

Expresando a diversos sectores del quehacer nacional, estamos de acuerdo en que queremos un país con altos niveles de crecimiento económico, con alta productividad, baja inflación, capaz de competir en una economía mundial cada vez más compleja y globalizada. Queremos, también, un país gobernable³⁹, con estabilidad política, donde chilenos y chilenas, se sientan parte de él porque constituye "su lugar", porque reciben que con su trabajo también contribuyen al desarrollo del país, porque constatan que tienen las oportunidades y posibilidades suficientes para salir adelante por sí mismos, con su esfuerzo articulado con el esfuerzo de otros.

Es decir, un país integrado social, cultural, económica, política y especialmente y con equidad social, condiciones interrelacionadas, que a medida que se profundizan y fortalecen permiten que la sociedad chilena en su conjunto avance hacia un estadio cualitativamente superior de convivencia ciudadana.

Estos fueron los grandes temas consensuados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, realizada en marzo de 1995 en Copenhague, demostrando que tanto la reflexión como los esfuerzos para superar la pobreza por la vía de la integración y la equidad son percibidos como una tarea mundial.⁴⁰

³⁹ Por "país gobernable" entendemos a un país "capaz de generar consensos políticos y sociales consistentes y de largo plazo, que involucran no sólo la solidez de las instituciones, sino la participación y adhesión ciudadana".

⁴⁰ Los compromisos establecidos en la Cumbre de Copenhague y suscritos por los países participantes son los siguientes:

- Crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico favorable que permita el logro del desarrollo social.
- La erradicación de la pobreza en el mundo como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad.
- Promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de la política económica y social en cada país.
- Promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas.
- Promover el pleno respeto de la dignidad humana y lograr la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres.
- Promover el acceso universal y equitativo a educación de calidad y al más alto nivel alcanzable de salud física y mental.
- Acelerar el desarrollo económico, social y humano de África y de los países menos adelantados.
- Velar porque los programas de ajuste estructural que se acuerden incluyan objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de pleno empleo productivo y la promoción de la integración social.
- Aumentar sustancialmente y utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social.
- Mejorar y fortalecer con espíritu de coparticipación el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social.

LA INTEGRACIÓN NACIONAL

En un país con integración social todos nos sentimos formando parte de él, la convivencia no amenaza a nadie, los beneficios que el país logra gracias al esfuerzo de todos llegan a todos por igual. En él toda la población posee un auténtico y efectivo estatuto de ciudadanía, aun cuando es cada vez más plural y diversa.

Las demandas reivindicativas de género, las luchas por vivir en un medio ambiente libre de contaminación, las nuevas necesidades culturales de los jóvenes son, entre otras, un vivo ejemplo de la actual diversificación de la sociedad. Desde esta perspectiva, la política, en parte, ha pasado a ser más instrumental que ideológica y, en parte también, ha perdido su poder de convocatoria. Ello ha producido un fuerte cuestionamiento de las formas tradicionales de representación política y las organizaciones que representaron antaño el sentir de la sociedad civil. Estas reivindicaciones ya no sólo se plantean frente al Estado, sino que también frente a diversos poderes que existen dentro de la sociedad.

Estos fenómenos van acompañados por la exclusión de vastos sectores sociales, mezclándose incluso muchas veces en un mismo ámbito territorial, atraso y modernidad. Las formas de exclusión son diversas y se han planteado, hasta ahora, más en términos de marginación y distanciamiento progresivo que en términos de conflictos sociales. Están referidas tanto a los ámbitos clásicos de la ciudadanía como a nuevos modelos surgidos de la modernidad.

Por ello, creemos relevante valorar e impulsar las acciones tendientes a lograr una integración en nuestro país. Estas acciones deben tener presentes los nuevos escenarios sociales y deben tender a conformar nuevas y variadas relaciones entre los diversos actores sociales y el Estado. Ello implica un fortalecimiento de cada actor, con controles mutuos que permitan evitar estatismos, corporativismos o mercantilismos excesivos.

Reconocer la existencia de nuevas formas de participación social no basta, hay que fomentarlas e institucionalizarlas, sin desarticular las organizaciones tradicionales. Sólo así lograremos una verdadera integración nacional con un horizonte común, aceptando la pluralidad y terminando con la exclusión de vastos sectores de la población. Sin embargo, la integración, para ser tal, debe ir más allá, tiene que incorporar a los distintos actores sociales con su cultura, su historia, sus tradiciones, no sólo por respeto a ellos sino porque lo que aportan es enriquecedor para el conjunto de la sociedad.

Integración significa incorporar a los pobres como ciudadanos para que se beneficien de los productos del crecimiento económico y se reconozca y estimule su contribución del país. Producir esta integración requiere de políticas específicas.

LA EQUIDAD SOCIAL

La equidad social constituye la otra cara de la integración; significa la incorporación de los pobres a los productos del crecimiento económico permitiéndoles un "piso mínimo" de calidad de vida y bienestar.⁴¹ Establecer este "piso mínimo", es decir, un umbral

⁴¹ El concepto "calidad de vida" es un concepto integrador que reconoce la necesidad de satisfacción de un conjunto amplio de necesidades para el bienestar individual y social. Incluye tanto las necesidades

que como país estimemos satisfactorio para nuestro actual nivel de desarrollo, es una tarea pendiente.

En un proyecto de país en el cual no caben ciudadanos de distinta categoría, superar la pobreza significa eliminar las inequidades que están implicadas en ella.⁴² Inequidades que no se dan por separado sino que son vividas y sufridas simultáneamente por las mismas personas: los pobres que hoy son y se sienten ciudadanos de segunda o tercera categoría.

Sabemos que en un modelo de crecimiento basado en la competitividad existe una desigual distribución de ciertos recursos escasos; sin embargo, no nos parece éticamente aceptable, ni conveniente desde ningún punto de vista, que persistan los graves niveles de desigualdad existentes.

El dinamismo de la economía y el respeto a la equidad exige disminuir la brecha entre las distintas "inequidades" y evitar que se superpongan unas a otras afectando a los mismos grupos o categorías de personas. La superposición de estas inequidades en la distribución de los diversos bienes y productos del crecimiento es lo que genera desigualdades de carácter estructural que, a su vez, van transmitiéndose entre las generaciones. Evitarlas significa prevenir la generación de nueva pobreza. Esta es la tarea central para la política social en el actual período histórico del país.

De acuerdo a este planteamiento, la forma privilegiada de asegurar la equidad es a través de la igualdad de oportunidades. Nunca las limosnas reemplazarán el ingreso que se gana con el trabajo. El trabajo estable y justamente remunerado posee, más que ningún subsidio, la posibilidad intrínseca de revertir el círculo de la pobreza y de la marginalidad. Pero la posibilidad de un buen trabajo depende, por una parte, de un sistema productivo capaz de ofrecer empleos de calidad y, por otra, de que las personas estén en condiciones de integrarse a dicho sistema desempeñando satisfactoriamente las funciones y labores que éste requiere.

En la medida en que Chile está inevitablemente inserto en la realidad de la globalización, en la que el poder y la posibilidad de crear y acumular riqueza, están relacionadas con el acceso y capacidad de uso del conocimiento, la distribución del ingreso tiende cada vez más a depender del nivel y calidad educacional de las personas. Por ello, la educación cobra especial relevancia.

Sin embargo, queremos insistir y decir que la equidad se logra con la igualdad de oportunidades en el trabajo, la educación y el acceso a la salud, es decir, en aquellos ámbitos que permiten a las personas progresar por sí mismas. De esta manera nacerá un círculo virtuoso de creación de riqueza y de progreso social, sostenido por la motivación y la autoestima que se incorporarán a la psicología de las personas, al permitirles transformarse en sujetos de su propia vida.

Si queremos superar la pobreza en un proyecto de país de "mejor calidad", es decir, con integración nacional y equidad social tenemos, necesariamente, que reconocer la centralidad de los esfuerzos individuales y colectivos de los pobres por superar su situación.

materiales como las psicológicas, sociales y éticas. Expresa una forma distinta de mirarnos y valorarnos como personas, como sociedad y como país dado que trasciende la dimensión estrictamente económica.

⁴² Véase Etchegaray, A., Op. cit.

"La mayoría de los pobres posee la esperanza de resolver sus problemas y sólo exigen de la sociedad espacios adecuados para hacerlo.

La comprensión de la dignidad de los pobres es parte consustancial de una noción de pobreza no asistencialista, no paternalista, que posibilite su superación.

La sociedad, al desconocer el conocimiento adquirido por generaciones por los pobres, está violentando la dignidad de los pobres.

La sociedad y el Estado, al entregar dádivas, limosnas, están violentando la dignidad de los pobres.

La sociedad, al cerrar espacios para el desarrollo de los pobres, al no permitirles iniciar un proceso de acumulación por sus propios medios, está violentando la dignidad de los pobres.

La ofensa de la dignidad de las personas es sin duda un aspecto determinante para el quiebre social, el distanciamiento de los diversos grupos que forman la sociedad y el surgimiento de conflicto. Sin respetar la dignidad de las personas pobres no hay superación de la pobreza."⁴³

Pensamos que el país debe asegurarles a las personas que viven en condiciones de pobreza que contarán con los incentivos, espacios, oportunidades y recursos necesarios para que sus esfuerzos puedan desplegarse y obtener resultados positivos. Por ello, integrarlos efectivamente supone reconocerlos como actores sociales, con capacidad de diálogo con el Estado y otros actores sociales, sobre todo cuando se afectará directamente su situación. En este sentido se debe promover su organización en torno a intereses y problemáticas, o bien dentro de las unidades territoriales. Esta organización debe ser plural, no instrumentalizada ni politizada. Se deben buscar mecanismos para fortalecer tanto las organizaciones tradicionales como las emergentes, y establecer formas adecuadas de relación con los distintos actores que conforman un Estado descentralizado.

⁴³ Véase tomo II: Documento "Mundo de los Pobres", CNSP, 1994.

PROPUESTAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

CAPITULO VI

Como lo hemos señalado, la pobreza se supera:

"Cuando un grupo social, un conjunto de personas, de familias, inicia con éxito y paso seguro un proceso de transformaciones internas que les posibilita incorporarse a los bienes y servicios que la sociedad posee, mejorar su calidad de vida, y visualizar un futuro mejor para sus hijos.

"El umbral de la pobreza, visto desde esta definición humanista y comprensiva, se ubica en el ámbito de la cultura, en el espacio de la esperanza, de la capacidad de iniciar procesos acumulativos, tanto económicos como sobre todo educacionales, culturales y espirituales.

"La superación de la pobreza, junto a los factores internos antes señalados, requiere de espacios adecuados abiertos por la sociedad y el Estado. Es evidente que los pobres, en muchos casos, están sometidos a causalidades externas que no controlan. Sin la resolución de los nudos que están amarrando a una población en la pobreza, no es posible su superación."

"La superación de la pobreza pasa, sin duda, por la existencia de condiciones macroeconómicas que la posibilitan. Sin una coherencia entre las medidas macroeconómicas, las políticas sociales y la acción de los grupos privados de la sociedad no existe superación de la pobreza. Pasa también por la existencia de un clima o cultura solidaria en la sociedad."⁴⁴

De acuerdo a ello, superar la pobreza exige, a nuestro juicio, replantearnos ocho aspectos fundamentales:

Los valores esenciales de nuestra cultura

El rol e institucionalidad del Estado

El crecimiento económico y la función del trabajo

El aporte de las mujeres

La orientación de las políticas sociales

El papel de la sociedad civil en la superación de la pobreza

Los recursos para la superación de la pobreza

La información acerca de la pobreza

⁴⁴ *Ibíd.*

1. LOS VALORES ESENCIALES DE NUESTRA CULTURA⁴⁵

Un país que pretende lograr mayores niveles de integración y equidad requiere de importantes cambios culturales que promuevan lazos indispensables para convivir los unos con los otros, sintiéndonos co-responsables del destino de nuestro país.

Como veíamos, existe un debilitamiento de los valores de solidaridad y austeridad, rasgos destacados de nuestra cultura y modo de ser nacionales, que permite el arraigo de conductas altamente valoradas por la sociedad actual, como el consumismo, el individualismo y la competencia exacerbada. Sin embargo, la solidaridad y austeridad siguen estando presentes en el sentimiento y la conciencia de la mayoría de los chilenos aunque no encuentran un lugar destacado en los medios de comunicación, ni son promovidas sistemática y expresamente en gran parte de las instituciones nacionales.

En otras palabras, debemos equilibrar la actual valoración de la responsabilidad individual con el histórico sentido de responsabilidad social que hemos tenido como Nación. Estimamos que ningún progreso sólido puede asentarse sobre una base moral debilitada.

Las personas que se encuentran en situación de pobreza, en su trabajo cotidiano, aportan su cuota de creatividad y sacrificio para materializar el sueño de una realidad más equitativa y humana. En ese trabajar siguen creando y desarrollando valores propios de solidaridad, constancia y tolerancia que la sociedad entera tiene que acoger como básicos para una convivencia armónica y afinada en la reciprocidad.

"Estos valores han estado presentes en el mundo de los pobres, donde existen enormes potencialidades, desconocidas, incluso por ellos mismos, negadas y a veces rechazadas por la sociedad global. La supervivencia en medio de condiciones de pobreza muy dura es posible gracias al desarrollo de valores y actitudes específicas.

"La carencia de bienes, la falta de recursos, no implica ausencia de proyectos de vida, de cultura, de decencia, de moral, mas aún, muchas veces las fortalece."

⁴⁵ El consejero señor Illanes presentó el siguiente punto de vista divergente sobre estas materias:

El pueblo chileno es generoso y solidario. Estos rasgos constituyen algunas de sus características más marcadas. La solidaridad, expresada a través de múltiples corporaciones y fundaciones, no se ha deteriorado y atraviesa hoy por uno de sus momentos de auge, como puede apreciarse en el crecimiento extraordinario de algunas de las grandes instituciones de ayuda a los más débiles, de las que es un buen ejemplo el Hogar de Cristo. Cientos de iniciativas se presentan a diario en los medios de comunicación, que las han acogido con generosidad y les han permitido darse a conocer y obtener el respaldo necesario de las personas, las empresas y el Estado. Hoy existen y se desarrollan con vigor instituciones de ayuda a los niños, a los jóvenes, a las mujeres, a los ancianos, a los enfermos, a los presos, a los discapacitados, a los alcohólicos, a las víctimas de accidentes, a las víctimas de delitos, a los adictos a las drogas, a los niños con labio leporino, a las personas autistas, a los ciegos, a los sordomudos y a muchísimos otros grupos que requieren de la ayuda de los demás. Muchas de esas iniciativas aparecen en la Guía Para la Acción Solidaria, patrocinada por este Consejo.

En una sociedad plural, existe toda clase de individuos y de grupos. Es fácil llamar la atención sobre las costumbres egoístas de algunos, pero debe hacerse un continuo esfuerzo por observar la actitud despreñada y silenciosa de las mayorías que le dan vida a miles de organizaciones que ayudan a los más desvalidos. La libertad económica ha desatado las energías creadoras de personas y ha hecho posible que se expresen estos sentimientos solidarios. Aunque a menudo se ignora la acción de estos millares de chilenos anónimos, los hechos demuestran que su acción es inmensa y debiera mover al respeto y al reconocimiento, cuando no a la admiración. Esta fuerza constituye uno de los valores culturales con que cuenta nuestro país para superar la pobreza.

*La fe de los pobres, su dimensión religiosa, la vida espiritual que permite la pobreza, la mantención de tradiciones, costumbres ancestrales, conocimientos muchas veces ya olvidados, son aportes que el mundo de los pobres ofrece a la sociedad.*⁴⁶

Por ello, resulta fundamental desarrollar las diversas formas presentes y futuras de expresión cultural y social.

Por último, si consideramos que la expresión de la diversidad de opiniones enriquece nuestra convivencia nacional, se precisa:

- Estimular las artes y las distintas expresiones culturales, tanto respecto de su desarrollo como el acceso a las mismas.
- Promover y ayudar a reponer en nuestro país los valores que nos han caracterizado a través de los medios de comunicación y aquellos que tienen responsabilidades formadoras y educacionales.
- Mostrar en los medios y textos escolares la diversidad de nuestra cultura, evitando el centralismo cultural que nos caracteriza.
- Fomentar permanentemente las iniciativas de solidaridad y cooperación.

El cambio cultural debe incluir también la valoración del trabajo constante y sistemático. La empresa tiene en este campo un aporte fundamental que realizar, dado que ha pasado a ser una institución central en la vida nacional. En ella pueden encontrarse grandes oportunidades de superación de la pobreza si se asume la tarea de reorganizar crecientemente las relaciones laborales sobre bases de cooperación y de asociación en los beneficios del trabajo bien realizado; si se abren espacios no sólo al control y la competencia sino también al diálogo y al aprendizaje; si se establecen vínculos de comunicación y estímulo con las familias de sus trabajadores y la comunidad en que está inserta.

En síntesis, la cultura de un país debe construirse entre todos y nadie puede ni debe estar excluido de la posibilidad de aportar a ella. Los problemas culturales de un país suelen ser relegados a un último lugar, muy a la zaga de aquellos económicos, políticos y sociales, sin reparar en que los primeros están en la base de los demás.

2. ROL DEL ESTADO

El logro de la integración y la equidad como objetivos de país requiere que el Estado asuma resueltamente su función de "garante de la equidad" y responsable del cumplimiento y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas⁴⁷. En este sentido cobra plena vigencia el deber que la Constitución Política de la República les entrega a los órganos del Estado, en orden a respetar y promover tales derechos, así como los tratados internacionales ratificados por Chile.⁴⁸ Sólo el

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ Con relación a este concepto, los consejeros Sra. Matte y Sr. Guzmán se inclinaron por definir la función consignada más bien como "promotor de la igualdad de oportunidades para los ciudadanos".

⁴⁸ Véanse "Art. 5° de la Constitución Política de la República de Chile"; "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1996", cuyo texto promulgatorio es el Decreto N° 778, publicado en el Diario Oficial del 29 de abril de 1989; el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996", cuyo

Estado puede regular el mercado en función de objetivos nacionales que trasciendan la contingencia política y económica. La modernización del Estado debe tener, entre otros objetivos, cumplir mejor su rol de "garante de la equidad". Esto justifica la descentralización, la desconcentración y los cambios que se puedan hacer a nivel de su estructura y funcionamiento.

Pensamos al Estado democrático como un "servidor de los ciudadanos", especialmente de los más desposeídos. No se puede entender la democracia sin ciudadanía; los ciudadanos constituyen el centro de la función del Estado. Es decir, la administración del Estado tiene que estar orientada hacia el usuario, no hacia sí mismo y su reproducción. Sólo así se entiende el mandato constitucional que establece el deber del Estado de estar al servicio de la persona humana y de promover el bien común, "para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, su mayor realización espiritual y material posible".⁴⁹

Para realizar esta tarea, el Estado debe:

- Asumir una función articuladora que permita de manera moderna y flexible construir grandes acuerdos entre los diversos actores sociales para hacer de la Nación un espacio solidario en donde los ciudadanos encuentren oportunidades de desarrollo personal y social.

- Cumplir su rol regulador enmarcado dentro del principio de subsidiariedad. Entendemos la regulación como la capacidad de ordenar, articular y equilibrar, en función del bien común, los intereses de los distintos sectores con acuerdos institucionales estables que permitan a éstos actuar con autonomía y reglas claras, sin que se produzcan desequilibrios en favor de algunos y desmedro de otros, resguardando principalmente los intereses de aquellos que tienen menos poder de negociación social. En este sentido, le corresponde velar por el componente de equidad en las decisiones y medidas que se tomen. El Estado debe vigilar y encauzar el ejercicio de los derechos humanos también en el sector económico, secundando la actividad de la empresa privada "creando condiciones que aseguren oportunidades de trabajo, estimulándola donde sea insuficiente o sosteniéndola en momento de crisis."⁵⁰ Esto implica fortalecer la función subsidiaria del Estado en favor de todos los agentes económicos, en especial de los trabajadores por cuenta propia y pequeños empresarios que no poseen la capacidad de elevar su eficiencia y productividad.⁵¹

- Generar políticas públicas. Resulta clave contar con políticas públicas de calidad, dirigidas a buscar la equidad social y la eficiencia. Ello implica reformas en su gestión, donde el Estado, manteniendo su autoridad en el diseño y en la ordenación de las mismas, permita una gran flexibilidad en la ejecución de dichas políticas, con su participación y la de la sociedad civil; es decir, de los propios beneficiarios y sus organizaciones y de las instituciones con o sin fines de lucro.

texto promulgatorio es el Decreto N° 326, publicado en el Diario Oficial del 27 de mayo de 1989; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos: "Pacto de San José de Costa Rica", cuyo texto promulgatorio es el Decreto N° 873, publicado en el Diario Oficial del 5 de enero de 1991.

⁴⁹ Véase "Art. 1° de la Constitución Política de la República de Chile".

⁵⁰ Véase S.S. Juan Pablo II, Encíclica Centesimus Annus, 48. 1991

⁵¹ Al respecto, parece importante el apoyo que algunos organismos del Estado como INDAP, Banco del Estado y otros, puedan brindar a estos sectores.

Consideramos que estas funciones sólo pueden construirse en forma complementaria y simultánea, permitiendo un armónico desarrollo de ellas.

La modernización del Estado por otra parte, supone también un gran esfuerzo de profesionalización y mejoría de sus recursos humanos que se exprese en capacitación, incentivos y remuneraciones adecuadas. Asimismo, requiere mejorar el sistema público de inversión social, el cual revela un conjunto de inadecuaciones que no se relacionan con la cuantía de sus recursos, la que ha tendido a crecer en los últimos años.⁵²

El Poder Ejecutivo debe estructurarse para cumplir sus funciones y tener una real capacidad de coordinación y equilibrio entre las decisiones del ámbito de lo económicos y de las de carácter social. La capacidad de articular políticas interministeriales debe reforzarse a través de responsabilidades muy bien definidas, cuya lógica no sea sólo el equilibrio presupuestario.

Lo anterior requiere de profundos cambios institucionales en la administración central del Estado los que deben traducirse en una modernización, reorganización y racionalización de las carteras ministeriales del ámbito social. En esta perspectiva, proponemos **la creación de una entidad pública relevante, rectora y coordinadora del desarrollo social, dotada de poderes suficientes y con rango ministerial, que reemplace la institucionalidad existente.** Deberá estar dotada de facultades claras y medios específicos para ejercer el rol rector y coordinador señalado, evitando la duplicidad de gastos y gestión.

Esta entidad debe permitir a su vez la realización de la planificación social, la evaluación del cumplimiento de metas, coordinación, fiscalización y seguimiento de las acciones sectoriales en el nivel nacional, regional y comunal. Tendrá también como una de sus funciones principales entregar a la opinión pública las evaluaciones permanentes de la ejecución de las políticas sociales.

La autoridad social propuesta debe contar con la suficiente capacidad y poder de decisión para producir un triángulo equilibrado con la autoridad política y económica del país.

3. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA FUNCIÓN DEL TRABAJO⁵³

El crecimiento económico es una condición indispensable para la superación de la pobreza, en tanto genera los recursos que la posibilitan y abre oportunidades para la movilidad social. Nuestra preocupación es que si bien precisamos mantener este proceso de crecimiento económico sostenido para enfrentar este desafío, debemos conjugarlo con la construcción de una Nación integrada y equitativa. Queremos un crecimiento económico que no genere grandes desequilibrios sociales, especiales, regionales ni ecológicos.

⁵² Las principales inadecuaciones se relacionan con el fuerte peso de la tradición sectorial y centralista que dificulta la gestión coordinada del sector público en sus diferentes niveles (ministerio, región, municipio) y la fuerte orientación de la inversión social hacia las obras físicas de infraestructura, sin tener en cuenta los requerimientos del desarrollo productivo y el desarrollo social. Tanto los principales instrumentos de inversión pública (inversión sectorial y FNDR), como los criterios de evaluación de proyectos que utiliza el Estado, tienen esa orientación.

⁵³ El Consejero Sr. Illanes no comparte los planteamientos de este punto en virtud de las consideraciones por él hechas al capítulo III. Ver pág. 52.

Requerimos un crecimiento capaz de generar más y mejores empleos, de lo contrario, no reduce la pobreza; un crecimiento sustentado en el esfuerzo compartido entre empresario, trabajadores y Estado. Un crecimiento que evite la concentración del poder económico, ya sea en manos del Estado o de grupos privados; que fomente la pequeña, mediana y microempresa y el fortalecimiento de los mercados internos.

Entendemos que la empresa privada, bajo sus múltiples formas, es el motor del desarrollo; y el mercado, el principal instrumento de asignación de los recursos económicos. Sin embargo, el mercado no puede servir para la exclusión de unos en favor de otros, sino que debe regularse para la inclusión de todos al quehacer económico, lo que supone al Estado como garante de la equidad, también en este ámbito. Al respecto, deben fortalecerse las normas contra toda forma de monopolio y oligopolio; estimular la descentralización real de la inversión productiva y de servicios, para contar con fuentes de trabajo en las diversas localidades del país; y repensarse el sistema tributario de modo que equilibre, de la mejor forma posible, crecimiento y equidad.

El actual sistema tributario cuenta con una legitimidad creciente, avalada por una mayor conciencia tributaria y un mejoramiento progresivo en su administración. Los éxitos alcanzados por la política fiscal, sin embargo, no pueden cerrar el paso a las iniciativas que permiten mejorar el aporte que éste puede hacer al crecimiento económico, a una mejor distribución del ingreso y la riqueza y al desarrollo económico regional. Para ello, consideramos conveniente explorar nuevas formas de impuestos que favorezcan el ahorro, estudiar la factibilidad de establecer un porcentaje de libre disposición para el desarrollo social,⁵⁴ revisar y fortalecer la progresividad de ciertos impuestos e introducir estímulos tributarios a las actividades de investigación y desarrollo de las empresas y castigos a las que dañan el medioambiente.⁵⁵ Toda iniciativa tendiente a perfeccionar el actual sistema tributario debe asegurar al Estado los recursos suficientes para garantizar una creciente igualdad de oportunidades y continuar con la tarea nacional de superación de la pobreza.

Entendemos también que para sostener el actual nivel de crecimiento económico nuestro país tiene que ser competitivo, no sobre la base de la explotación indiscriminada de los recursos naturales y los bajos salarios, sino por su capacidad de innovación tecnológica, de diferenciación y diseño de nuevos productos y de trabajadores calificados capaces de implementarla. En este sentido, los esfuerzos que se están haciendo para mejorar la calidad de la educación y la capacitación laboral constituyen elementos claves para el desarrollo de las personas en su condición de ciudadanas y un soporte para la mantención del crecimiento económico.

La contribución de los trabajadores debe ser debidamente reconocida, corrigiéndose las situaciones que hacen de este ámbito una fuente de desigualdad y desintegración social. Específicamente, el carácter crecientemente precario que tienen gran parte de los puestos de trabajo a los que acceden los más pobres. Este Consejo reconoce el gran aporte que en los últimos años ha hecho la pequeña y mediana empresa al desarrollo del país, en especial en la generación de nuevos empleos. Convencidos de su importancia para el futuro, y considerando que aproximadamente el 50% de la población económicamente activa trabaja en empresas de menos de nueve

⁵⁴ Véase propuesta al respecto en "Recursos e instrumentos para la superación de la pobreza", pág. 121.

⁵⁵ Algunos Consejos Regionales, constituidos por el CNSP, han coincidido en la necesidad de establecer impuestos regionales destinados a financiar gastos calzados de inversión, limitados en el tiempo y directamente relacionados con inversiones definidas.

trabajadores y de baja productividad, creemos necesario revisar situaciones frecuentes donde predominan relaciones laborales muy deficientes: bajos salarios, horarios excesivos, baja afiliación sindical, falta de acceso a negociación colectiva y a beneficios de salud y previsión.

También en el ámbito de las relaciones laborales, deben revisarse algunos aspectos del régimen de subcontrato de servicios, piezas y partes utilizado por las empresas más modernas y de mayor tamaño para aumentar su productividad, régimen que se ha extendido en diversas ramas de la producción disminuyendo las oportunidades de empleo formal y ampliando los de tiempo limitado, con bajos salarios y sin contrato; asimismo debe revisarse el sistema de trabajo temporal que afecta a toda la agricultura, el sector forestal, la pesca e incluso algunos rubros industriales.

A pesar de que las tasas de desempleo son relativamente bajas, contar con un trabajo no siempre es sinónimo de ingreso suficiente para salir de la pobreza. Una gran cantidad de chilenos es pobre a pesar de que trabaja, y mucho. Este fenómeno no se limita a sectores "no incorporados al mercado moderno" como la pequeña y microempresa o el empleo llamado informal. Tal como se ha señalado, también ocurre en el ámbito de rubros altamente rentables como la producción exportable: los trabajadores de la fruta, los pescadores y trabajadores de las plantas procesadoras, las empresas contratistas de servicios, las trabajadoras de la confección que hacen trabajo en su casa.

El diseño de políticas para el sector de empleo precario debe considerar el hecho de que existen derechos humanos que deben ser reconocidos para todos los ciudadanos y derechos laborales para todos los trabajadores. No es aceptable que las condiciones de productividad en que muchas empresas laboran se traduzcan en que importantes segmentos de trabajadores perciban ingresos insuficientes y se encuentren desprotegidos. En esta perspectiva, **nos parece fundamental la discusión y fijación de estándares mínimos de ingreso y condiciones laborales acordes con el desarrollo macroeconómico de Chile.**⁵⁶ Esos derechos son a la vez parte integrante de la productividad que se requiere incrementar y constituyen la frontera ética del trabajo, cuya determinación corresponde a toda la sociedad realizar y al Estado cautelar.

Entendemos que no pueden enfrentarse los problemas del trabajo precario introduciendo rigideces laborales excesivas a las empresas, porque a la larga las hacen improductivas o no viables. Pero la flexibilidad laboral que requiere la producción moderna no puede ser sinónimo de desregulación del mercado del trabajo.⁵⁷ Si la empresa individual no puede asumir el conjunto de los costos asociados al trabajo, entonces deben buscarse los mecanismos que permitan hacer posible la protección de los trabajadores y sus familias, tanto en su etapa activa (salario, condiciones de trabajo, salud, oportunidades de calificación y desarrollo⁵⁸) como en la etapa pasiva (previsión y salud).

⁵⁶ Los consejeros Sra. Matte y Sr. Guzmán consideraron necesario tener en cuenta la distinción entre "Salario Mínimo" e "Ingreso Mínimo".

⁵⁷ Los consejeros Sra. Matte y Sr. Guzmán solicitaron mencionar que este párrafo no puede entenderse como una rigidización del Código del Trabajo.

⁵⁸ La consejera Srta. Rozas estimó que dentro de los mecanismos de protección propuestos debe considerarse también el seguro de desempleo.

Dos fenómenos asociados a la modernización hacen más urgente enfrentar los problemas mencionados con instrumentos de concertación social: el progresivo aumento de las expectativas de vida de la población y la reducción de empleos producto de la innovación tecnológica.

4. EL APORTE DE LAS MUJERES

El país integrado y con equidad que queremos, requiere el pleno reconocimiento de la importancia del aporte al desarrollo que históricamente han realizado las mujeres; en especial, la contribución que las mujeres pobres hacen para "sacar adelante sus familias", esfuerzo que si bien constituye un aporte a la economía, a la sociedad y a la creación cultural es, en gran medida, invisible para el país.

Las mujeres pobres constituyen el vínculo entre su familia y las políticas sociales y las instituciones como la escuela, el sistema de salud, los programas municipales. Son ellas las que se movilizan para usar los recursos sociales disponibles. Está comprobado que las acciones dirigidas a ellas influyen positivamente sobre su grupo familiar y su comunidad, tanto en lo económico como en la socialización, la salud mental y la vida comunitaria⁵⁹.

Frente a esta realidad, hemos planteado **reconocer a la mujer como sujeto estratégico en los planes y programas para la erradicación de la pobreza** y dirigir hacia ella, principalmente, las acciones para superarla.⁶⁰

Para evitar la instrumentalización de esta propuesta, es importante que el diseño de políticas y acciones apunte a que las mujeres se desarrollen como sujetos activos y capaces, a superar las condiciones de desigualdad y discriminación que las afectan, como también incorporar la participación de los hombres en igualdad de condiciones.

Para ello es necesario:

- Abordar simultáneamente, a través de políticas sociales integrales, los distintos aspectos que expresan las inequidades que afectan a las mujeres: problemas de salud, problemas jurídicos, dificultades para el cuidado de los hijos, falta de información acerca de sus derechos.
- Asegurar la igualdad de acceso de las mujeres al empleo justamente remunerado, a los recursos productivos, a la capacitación laboral. Mejorar los programas para su capacitación, específicamente la relación entre los contenidos y el mercado de trabajo de modo que no se limiten a los empleos tradicionales. Diseñar programas para las desempleadas, proveerlas de nuevos conocimientos y aumentar sus oportunidades de empleo.

⁵⁹ En el capítulo II se muestra cómo la incorporación de la mujer al trabajo trae como resultado, para muchas familias, salir de su situación de pobreza. Para una relación positiva entre el aporte de la madre al ingreso familiar y la nutrición de los hijos, véase Buvinic M. y Valenzuela J.P., 1992, citados en Informe Comisión Nacional de la Familia. Para los efectos directos del grado de escolaridad de la madre en el bienestar y desarrollo del niño y para las consecuencias positivas de la participación de la madre de sectores pobres en organizaciones comunitarias, véase Bralic, S. y otras, 1989.

⁶⁰ Véase CNSP "Primer Estado de Avance", agosto de 1994.

- Facilitar el acceso de las mujeres a la tierra, a los sistemas de ahorro y crédito, la tecnología y el capital.

- Promover políticas específicas de apoyo a las mujeres microempresarias y trabajadoras por cuenta propia, proporcionando servicios, información y tecnología y estimulando las redes comerciales.

- Adoptar medidas que les permitan compatibilizar el trabajo y la familia, tales como:

a) promover el empleo a tiempo parcial;

b) asegurar la protección de la maternidad eliminando las discriminaciones en los casos de embarazo, lactancia y reintegro al trabajo después de tener hijos;

c) facilitar el cuidado de los niños, lo que implica modificar la ley de salas cunas y jardines infantiles, extendiendo el horario y cobertura, impulsar las alternativas comunitarias de atención preescolar, ampliar los horarios de la educación básica, desarrollar programas extraescolares.

- Alentar la participación activa de las mujeres de sectores pobres, reconociendo y fortaleciendo sus organizaciones. Ello implica generar recursos y mecanismos necesarios para una acción eficaz: facilitar su articulación con instancias mixtas y/o superiores de organización, capacitar para el manejo de información, vincularlas con ONGs, servicios públicos, medios de comunicación, etc. También deberían ser estimuladas para que desarrollen sus propios programas como complemento de los gubernamentales.

- Promover medidas especiales para eliminar la violencia contra las mujeres y los niños, así como para prevenir el embarazo adolescente.

- Abordar con especial preocupación la situación de las mujeres de la tercera edad, sobre todo en el caso de las pensionadas y montepiadas. Para el caso de estas últimas, este Consejo ha sugerido estudiar la posibilidad de mantener el monto de la pensión del marido cuando éste fallece, al menos cuando el monto de la pensión es equivalente o menor que la "línea de pobreza".

- Promover un cambio cultural tendiente a favorecer que la responsabilidad de la crianza y educación de los hijos sea asumida por ambos padres.

Las medidas propuestas en ningún caso pretenden crear sectores protegidos, sino, tan sólo, lograr una verdadera integración de las mujeres a la vida nacional.

5. LA REORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Consecuente con la idea de la importancia de los esfuerzos de los pobres para salir de su condición, con la necesidad de responder adecuadamente a la diversidad que presenta la pobreza y con la urgencia de superar la descoordinación que produce la

marcada sectorialización, pensamos que las políticas sociales deben ser reorientadas tanto en su enfoque como en el tipo de focalización que realizan.

En cuanto al “**enfoque**”, las políticas sociales deben estar orientadas al desarrollo y actualización del potencial, conocimientos y capacidades tanto individuales como colectivas de las personas en situación de pobreza; deben estimular la responsabilidad individual, familiar y comunitaria en la resolución de los problemas; asegurar la relación entre los esfuerzos desplegados y los resultados obtenidos; y demostrar, con hechos concretos, la valoración social de los esfuerzos que realizan para superar su situación. Este enfoque “habilitante o capacitante” apunta a que las personas se hagan competentes, desarrollando capacidades sociales, laborales, productivas y organizativas.⁶¹ Si bien es cierto encontramos algunas experiencias interesantes en este sentido, impulsadas desde servicios del Estado como desde organizaciones sociales, ONGs y Fundaciones, éstas todavía son minoritarias. Para materializarlo, proponemos:

- Incorporar dentro de las políticas sociales, iniciativas y formas de gestión que incluyen las propias capacidades de las personas afectadas o interesadas como componentes claves de las mismas y privilegiar programas que verdaderamente potencien y lancen a las personas hacia un proceso de mejoramiento sostenido basado en su propio esfuerzo. Esto supone abrir la posibilidad para que servicios sociales que hoy provee el Estado sean gestionados directamente por los beneficiarios, para lo cual se los subsidia y provee apoyo técnico. En este sentido, la experiencia realizada con la modalidad privada del programa de “Vivienda Progresiva” en que los postulantes ahorran colectivamente, se constituyen en una organización formal y, a diferencia de otros programas habitacionales, son ellos quienes buscan y eligen el terreno donde construirán sus viviendas, en un ejemplo que puede replicarse en otras áreas. Para ello se pueden aprovechar también múltiples experiencias de ONGs, Fundaciones y organizaciones populares, como por ejemplo los Jardines Infantiles o Centros Preescolares autogestionados, las Salas Cunas Familiares, las empresas de servicio surgidas de las Ollas Comunes, los Consultorios Jurídicos Vecinales, algunos programas de atención primaria en salud.

Ello no significa que los servicios del Estado renuncien a la ejecución directa, sino que existan ambas modalidades, ésta y la ejecución privada. Así, por ejemplo, la JUNJI mantiene la atención en sus jardines infantiles, pero también ofrece la posibilidad de un subsidio directo y apoyo técnico para generar iniciativas autogestionadas en una población determinada.⁶² Los consultorios, por su parte, pueden subsidiar organizaciones sociales (monitores de salud) para que se hagan cargo de ciertas actividades de atención primaria, como el control de enfermos crónicos, estimulación temprana de menores de 2 años, autocuidado de la tercera edad; así como SENAME puede subsidiar organizaciones de jóvenes para la ejecución de programas recreativos y de apoyo escolar con niños.

⁶¹ En Estados Unidos se habla de “empowerment” (“dar poder”). Este concepto alude al “no-poder”, a la incapacidad de las personas para resolver sus problemas y los de su familia, por falta de educación, de acceso a la justicia, a la salud, etc.

⁶² Un ejemplo en esta línea es el que realiza la Fundación INTEGRA, la cual ha incorporado recientemente una modalidad de gestión directa, financiando iniciativas comunitarias de cuidado infantil, con el sistema de subvención por niño matriculado y apoyo técnico si así lo requieren.

Estamos conscientes de que la gestión de ciertos servicios sociales por parte de los beneficiarios puede, en algunos casos, tener mayores costos económicos. Sin embargo, dados sus beneficios dichos costos pueden considerarse una inversión social.

- La participación de la gente en proyectos sociales comunales, como una forma de involucrarse efectivamente en las decisiones que afectan su vida diaria. Se trata de ofrecer la oportunidad de decidir junto con otros lo que es más importante, decidir cómo quieren llevarlo a cabo, con qué procedimiento, con qué medios.⁶³

¿Cuáles serían los mecanismos más adecuados para hacer que la voluntad y decisión de la gente se exprese? La respuesta puede encontrarse en la evaluación de experiencias de este tipo. Por ejemplo, las consultas comunales sobre inversión municipal por la vía de "plebiscitos" que se han realizado en la comuna de Las Condes, o por la vía de los representantes y dirigentes de organizaciones como se ha hecho en otras comunas.⁶⁴ Estos mecanismos deberían asegurar representatividad, ser estables y permanentes, de modo que vayan constituyendo una práctica de participación.

Sin embargo, la condición básica es que los proyectos priorizados se ejecuten, se respete el diseño acordado y que existan mecanismos de control de calidad de parte de los usuarios (fiscalización). De lo contrario, la participación pierde su sentido convirtiéndose en una mera formalidad que termina generando una desmotivación difícil de superar.

Sabemos que incorporar a la gente en las decisiones trae complicaciones: la participación requiere más tiempo; no todos están de acuerdo en participar y los que lo están, muchas veces, tienen posturas divergentes que deben ser consensuadas. Sin embargo, una vez que se ha generado un proceso participativo no se lo puede ignorar porque la gente ha empezado a ser actora de su propia vida. Por ello, bien vale la pena el esfuerzo.

- La ejecución compartida en diversos proyectos y programas, en los cuales pueden existir aportes sectoriales o municipales y de la comunidad y/o beneficiarios, el que puede consistir en recursos materiales o humanos. No basta que la comunidad priorice un proyecto determinado y participe en su diseño para que lo sienta propio; puede priorizar la construcción de un parque, decidir su ubicación, participar en su diseño, pero sólo el haber sido parte, por medio de su trabajo o aporte en dinero o materiales, le permitirá sentirse orgullosa de sus logros.

- Fortalecer y perfeccionar los mecanismos existentes para financiar los proyectos e iniciativas propuestas por los distintos actores sociales, sean éstos institucionales o

⁶³ El fomento a este tipo de participación ha inspirado al gobierno, a través del Programa Especial de Comunas del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, a la creación de los Comités Comunales de Superación de la Pobreza. Sin embargo, la falta de flexibilidad en el destino de los fondos públicos, las trabas burocráticas, las deficiencias técnicas y dificultades de los equipos profesionales para un trabajo participativo, han hecho que en muchos casos la participación inicial haya ido disminuyendo y la desconfianza de la gente por este tipo de experiencias se haya consolidado, debido, según dicen, al "cansancio de hacer diagnósticos de los problemas sin ninguna solución".

⁶⁴ También se pueden recoger aprendizajes de experiencias exitosas realizadas en otros períodos, como por ejemplo la realizada en la comuna de La Florida cuando la Municipalidad otorgó a las organizaciones vecinales de dos campamentos la posibilidad de desarrollar por sí mismas sus propios proyectos de mejoramiento vecinal con financiamiento POHJ. Ver EVGL/CIPMA "Planificación desde la Comunidad: ampliando el campo de lo posible", 1986.

personas naturales. La creación del Fondo Nacional del Desarrollo que se propone más adelante⁶⁵, está pensada en esta misma perspectiva.

- Estudiar la factibilidad de la ampliación de los actuales subsidios a la demanda (vivienda), evaluando sus ventajas desde el punto de vista del desarrollo de la autonomía y el posible impacto en una exacerbación del individualismo. Al respecto, el Centro de Estudios Públicos ha elaborado una propuesta para subsidiar la demanda a través de la creación de "bonos de desarrollo social" para los beneficiarios de los diversos programas asistenciales, los cuales podrían elegir entre la "oferta de prestaciones" existentes para una necesidad o problema determinado.⁶⁶

Dentro del conjunto de las políticas sociales, la educación es, sin duda, la política "habilitadora por excelencia". En la medida en que los procesos de creación de riqueza tienden cada día más a centrarse en el dominio del conocimiento, que la revolución tecnológica requiere principalmente "capital intelectual", la educación adquiere una relevancia mayor que la que tuvo en otros períodos de nuestra historia ("saber es poder"). Por ello, el progreso económico y los anhelos de una sociedad más equitativa pasan por la necesidad de que la totalidad de los niños de Chile puedan disponer de un sistema educacional de excelencia que, junto con permitirles el acceso a estos nuevos conocimientos y enseñarles a usarlos, les permita entender y participar del mundo al que acceden. Por esto valoramos la reforma educacional anunciada por S.E. el Presidente de la República en su discurso del 21 de mayo del presente año, en tanto significa un fuerte impulso a la modernización y mejoramiento de la calidad de la educación.⁶⁷

No obstante el consenso nacional sobre el tema, y en espera de la concreción de los anuncios hechos por el gobierno en esta materia, no debemos olvidar que pasarán, tal vez, no menos de 20 años para que los resultados de esta reforma puedan mostrar sus frutos. Mientras, no pueden ignorarse las carencias que afectan a un número significativo de nuestra población, los actuales pobres e indigentes.

Respecto de estos grupos y personas, que dada su extrema vulnerabilidad requieren fundamentalmente acciones de tipo asistencial, pensamos **que no es indispensable que sea el Estado quien se encargue exclusivamente de proveer los servicios y beneficios que necesitan**. Estos podrían ser asumidos en forma prioritaria por actores de la sociedad civil.

Las exitosas experiencias de diversas fundaciones con fines benéficos que operan en el país demuestran que dadas sus mayores posibilidades de cercanía afectiva con los beneficiarios de su acción y de flexibilidad para ajustarse a las características específicas de cada grupo, la acción de estos actores tiende a ser más eficaz. El rol del Estado, en caso de producirse este traspaso, debería consistir en regular, coordinar, orientar y fiscalizar la acción de los particulares y en proveer los recursos e incentivos adecuados para su labor.

⁶⁵ Véase "Recursos e instrumentos para la superación de la pobreza", pág. 121.

⁶⁶ Ideas centrales de esta propuesta, verlas en "Chile hacia el 2000", Felipe Larraín, editor, CEP, 1994.

⁶⁷ Las reflexiones y propuestas del CNSP en esta materia se encuentran desarrolladas en el tomo II: Educación.

Respecto del “**criterio de focalización**” que se utiliza en las políticas sociales para llegar efectivamente a los sectores de mayor pobreza o bien para atender problemas y grupos vulnerables específicos, creemos necesario evaluar sus resultados.

Sin duda, la focalización está destinada a concentrar los recursos y la acción en aquellos que más lo necesitan, sin embargo, es necesario reconocer que tal como se está utilizando, ha generado algunos efectos paradójales, dándose en algunos casos una sobrefocalización y en otros, la desprotección. Por ejemplo: una mujer pobre, jefa de hogar de la tercera edad, discapacitada y microempresaria se puede beneficiar simultáneamente con diversos programas porque presenta distintas condiciones que son objeto de focalización; un jefe de hogar asalariado, en cambio, que gana menos de \$140.000, con dos hijos pequeños, cuya mujer no trabaja por cuidar a sus hijos y porque la calidad de los trabajos a los que puede acceder no compensa la salida de su casa, no cuenta con ningún programa que lo apoye porque sus condiciones no son objeto de focalización, en circunstancias de que necesita tanto apoyo y estímulo para salir adelante como el caso anterior; más aún, cuando el bienestar de toda la familia está dependiendo exclusivamente de su esfuerzo personal. Esto, a nuestro juicio, se produce básicamente por la sectorialización y descoordinación existente. Cada servicio o programa focaliza separadamente. Por ello nos parece de extrema urgencia generar mecanismos que combinen los aspectos territoriales y de focalización en grupos vulnerables, estableciendo el “territorio” (comunas, poblaciones, localidades) como unidad para mirar integralmente la realidad local y sus particularidades y, de acuerdo a ello, definir el tipo de programas y proyectos que se requieren. Ello supone flexibilidad de los programas, fortalecer las instituciones a nivel local y lograr hacer converger iniciativas de distintos ministerios y servicios. También supone transferir el máximo de recursos al municipio y reconocer a éste como entre clave y articulador del desarrollo social de la comuna, y la transferencia máxima de recursos al sistema municipal.⁶⁸

El privilegio del territorio como unidad de focalización permite “planes comunales” decididos por la comunidad, en los que se articulan iniciativas diversas de acuerdo a las particularidades locales y donde es más fácil que los distintos actores pobres y no - pobres- se comprometan con ellos. En este sentido, el espacio local se percibe como un lugar privilegiado de organización e iniciativa social dando así una base espacial o territorial a la sociedad civil.

Dos nos parece que son las condiciones básicas para que las políticas de focalización mixta puedan funcionar en forma adecuada. Ellas son el fortalecimiento del nivel regional, de modo que se pueda velar por los equilibrios interregionales en la distribución de los recursos, y la modernización de la gestión municipal.

Esto es relevante en cuanto permite adecuar los programas a las necesidades de la región, provincia o comuna y facilita la implementación de programas que se correspondan con las características socioculturales del territorio. En ambos aspectos - fortalecimiento del nivel regional y modernización de la gestión municipal- se observan avances, aunque todavía son insuficientes.

⁶⁸ Una iniciativa que se ubica en esta perspectiva es la nueva modalidad de inversión pública recientemente inaugurada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, y el FOSIS, denominada Inversión Regional de Asignación Local (IRAL). El IRAL pretende perfeccionar la gestión pública dirigida a la población de menores ingresos y favorecer el que la comunidad y sus autoridades formulen, seleccionen y aprueben sus proyectos, en un proceso conducido por el Municipio. El porcentaje de IRAL con relación al total de las inversiones de decisión regional, sin embargo, es aproximadamente de un 2%. Véase Secretaría de Comunicación y Cultura, “Zona Pública”, N° 8, 1996.

Los problemas comunales y regionales, por su diversidad y magnitud, nos impiden hacer afirmaciones generales. Sin embargo, este Consejo ha reflexionado especialmente acerca de la situación de las comunas pobres y pequeñas, detectando un conjunto de limitaciones para desarrollar una acción eficaz contra la pobreza. La escasez de recursos es una de las principales. Ella no se limita al plano financiero, siendo tanto o más relevante la escasez de recursos humanos calificados, factor clave para la obtención de recursos por la vía de proyectos e iniciativas innovadoras. El Programa Servicio País, que hemos impulsado, está orientado a apoyar a los municipios en ese aspecto crucial.

Compartimos la relevancia que se le ha dado al municipio en la acción contra la pobreza, pero vemos que las comunas pobres no están preparadas para ello, y por lo tanto sus resultados son muy limitados, debilitando la acción global del sector público. El Estado no actúa coordinadamente a nivel local, como se evidencia en los múltiples conflictos e ineficiencias existentes entre los niveles de la administración, tanto sectorial como regional, y los municipios dotados de autonomía. Observamos que el campo de acción en pro del desarrollo social de estos últimos en las comunas pobres es escaso, requiriéndose estrategias integrales y una mayor coordinación de los recursos públicos e incentivos a la inversión privada y el desarrollo productivo. Ello debe ir acompañado de un control de impacto y fiscalización de los fondos utilizados en los programas sociales.

Otro aspecto de la acción municipal se refiere a la participación ciudadana a nivel local. Esta se ve limitada principalmente por la estructura institucional que la regula. El estatuto de los Consejos Económico Sociales y su modo de generación, el reducido tamaño y la escasa preparación de la gran mayoría de los Consejos Municipales son aspectos especialmente inadecuados para que el municipio actúe como agente catalizador y líder de la participación a nivel local. La concentración de las relaciones con la comunidad en las direcciones de Desarrollo Comunitario se ha revelado también como un factor inhibitorio más que estimulador de la participación de los vecinos, que buscan acceder a las reparticiones que deciden la solución de sus problemas y no a una oficina encargada de las organizaciones.

En síntesis, queremos plantear una reorientación de las políticas sociales que integre una coordinada forma de focalización y el protagonismo de los propios beneficiarios. Reconocemos que las políticas modernizadoras del aparato estatal apuntan en esta dirección. Sin embargo, creemos que las decisiones sectoriales no coordinadas, las falencias en la gestión, especialmente a nivel comunal, la estructura institucional del Estado, falta de herramientas para trabajar con la gente y una excesiva preferencia por las decisiones macroeconómicas por sobre las políticas sociales, contrarrestan los grandes esfuerzos que se realizan para superar la pobreza.

6. EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL

“Sociedad civil” es un término cuyo significado es para muchos, poco claro. Este Consejo comparte que la sociedad civil comprende todos aquellos actores sociales, económicos, religiosos que no son Estado; corresponde a la ciudadanía e incluye todos los niveles socioeconómicos. En este sentido no es sinónimo de empresa privada, ni de ONGs, si bien las incluye. Por lo tanto, la “sociedad civil” es un conjunto heterogéneo

de personas, grupos sociales y organizaciones cuyas decisiones son autónomas e independientes y se guían por valores, intereses y aspiraciones diversas.⁶⁹

En un país donde el Estado ha asumido un rol subsidiario, es la sociedad civil la que debe hacerse cargo de las tareas que éste va delegando o bien aquellas en las que reduce su influencia. Las organizaciones y las personas deben desplegar su propia iniciativa, exigiendo que el Estado asegure el principio de libertad y que actúe como regulador económico, social, político o cultural, cuando las circunstancias o el bien común así lo requieran.

Mientras, el Estado debe coordinar, guiar, orientar a los componentes de la sociedad civil en la realización de sus obligaciones, ésta debe, a través de la mutua colaboración, tender a la realización de todos los individuos que la componen. Así, nadie tiene un rol pasivo en la concreción del bien común y en el desarrollo de sus componentes: paz, libertad, justicia, solidaridad y cooperación.

En la superación de la pobreza, en la medida en que se trata de un desafío de país, se hace más necesaria aún la acción ciudadana. Ahora bien, para que efectivamente la sociedad civil pueda involucrarse y ser eficiente en dicha tarea, se requieren nuevos arreglos institucionales que faciliten la relación sociedad civil-Estado, un adecuado sistema de incentivos y una flexibilización en el uso de los recursos que permita a los ciudadanos llevar adelante por sí mismos iniciativas en las que puedan ser más eficientes que el Estado. La propuesta de un Fondo de Desarrollo Social que se presenta en el punto siguiente, se inscribe en esta perspectiva.

En cuanto a la participación de los pobres y sus organizaciones⁷⁰, se precisa fomentar, estimular y apoyar sus iniciativas, como también crear mecanismos para el fortalecimiento de sus organizaciones y contrapartes institucionales.⁷¹

Con relación a la participación de otros sectores, se requiere especialmente el fomento de las instituciones no lucrativas. Si bien teóricamente la naturaleza de las instituciones no define su efectividad, la tendencia internacional indica un conjunto de ventajas de aquellas sin fines de lucro en las áreas de acción social. Permiten las movilizaciones ciudadana en torno a temáticas específicas, sus respuestas tienden a ser flexibles e innovadoras y, en general, fortalecen la vida democrática. Sin embargo, requieren asegurar su permanencia y proyección en el tiempo. La dependencia del financiamiento estatal y la falta de apoyo para tareas tan imprescindibles como la investigación social ha mermado la fuerza de estas instituciones, tendiendo a hacerse cada vez más extendida la figura de los organismos consultores que carecen de propuestas de superación de la pobreza para convertirse en ejecutores de la política pública. Se precisa, entonces, una política de acceso y transparencia a los fondos para la ejecución de programas sociales, participación en el diseño y planificación de los mismos y una política de fomento de las organizaciones de este sector.

7. LOS RECURSOS E INSTRUMENTOS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

⁶⁹ Véase capítulo IV, "El Estado y la sociedad civil: por una nueva asociación para superar la pobreza".

⁷⁰ Véase "Reorientación de las políticas sociales", en este capítulo.

⁷¹ La consejera Srta. Rozas desea reforzar la idea, agregando que una de las mayores dificultades para la real superación de la pobreza es lograr motivar a la comunidad a ser parte de la solución de sus problemas, contribuyendo a ello a través de la real participación, ya sea elaborando, proponiendo y comprometiéndose con las soluciones. Para que esto suceda, las organizaciones sociales deben ser consideradas como interlocutores válidos con un real protagonismo en la elaboración de las políticas.

A pesar del aumento de los recursos que el Estado ha destinado a la política social en los últimos años, el déficit sigue siendo grande, especialmente en sectores como educación, salud y programas innovadores. Por otra parte, dados los índices de crecimiento económico, el aporte de la cooperación internacional seguirá disminuyendo. Los recursos necesarios para la superación de la pobreza no podrán obtenerse sólo de la racionalización y aumento de la eficiencia en la gestión estatal, por más que sea una meta de primera importancia. El problema es que los recursos financieros están mayoritariamente en manos privadas, por lo que se requiere generar mecanismos para canalizar recursos, más allá del Estado, dirigidos hacia la superación de la pobreza. Junto a ello, hay que pensar la posibilidad de vender algunos activos del Estado, siempre que el producto de su venta o sea destinado a inversiones que generen beneficios en el tiempo.

Para enfrentar el tema de los recursos destinados a la superación de la pobreza, y sin perjuicio del irremplazable papel que debe jugar el Estado a través de las políticas sociales, el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza **propone la creación de una institución con participación pública y privada que, con las características de un "Fondo de Desarrollo Social", se encargue de la gestión, administración y asignación de recursos públicos y privados destinados a planes, programas, proyectos e iniciativas de desarrollo social y superación de la pobreza;** con carácter flexible y descentralizado, debiera ser dirigido por un consejo autónomo. Creemos que por la importancia que reviste, como organización autónoma del Estado, su consejo debe ser nombrado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado. Dicho consejo debería estar integrado por personalidades de los distintos ámbitos de la vida nacional que den garantías a todos los sectores por su idoneidad y calidad moral. Una proporción de sus integrantes debería corresponder a representantes del mundo popular. Esta propuesta supone la re-destinación y re-definición del Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

La creación de este fondo permitiría materializar una nueva relación Estado-sociedad civil para la superación de la pobreza que se sustenta en tres ideas fundamentales, coherentes con los planteamientos de este Consejo:

- Disponer de un instrumento de gran envergadura para las iniciativas y esfuerzos de los sectores pobres por superar su condición.
- Incentivar la incorporación de muchas capacidades de gestión en la provisión de bienes y servicios destinados a los más pobres.
- Ofrecer un mecanismo que, basado en su transparencia y legitimidad social, permita captar recursos provenientes del sector privado.

El Fondo, altamente especializado y no burocratizado, sería autónomo del Gobierno en lo que se refiere a manejos de dinero, pero sus prioridades y acciones estarían enmarcadas dentro de las políticas sociales fijadas por el Estado.

El Consejo propone que los recursos se dirijan prioritariamente al desarrollo social, en especial a la "habilitación" o "inversión de recursos humanos", como asimismo al fomento productivo y la generación de ingresos. No obstante, una proporción a

determinar deberá destinarse al apoyo de iniciativas asistenciales para grupos en extrema vulnerabilidad.

Los criterios de priorización de programas, proyectos e iniciativas, concursables o no, deberían ser:

- el número de beneficiarios
- la severidad de la pobreza de los afectados
- el grado de inserción del proyecto en la comunidad
- la asociatividad y articulación: priorizar proyectos presentados por varias instituciones y organizaciones que tienen diagnóstico y plan de trabajo compartido
- intervenciones territoriales que abordan simultáneamente distintas dimensiones de la pobreza
- impacto y sustentabilidad
- creatividad e innovación

El fondo se constituiría con recursos provenientes de:

a) La redestinación de recursos públicos actualmente utilizados para financiar iniciativas de la sociedad civil, entre ellos, los asignados al FOSIS, Fondo Social Presidente de la República, y otros.

b) Recursos provenientes de políticas tributarias. El Fondo podría acceder a recursos vía modificación de las políticas tributarias, permitiendo que un porcentaje (máximo 2%) de los impuestos a la renta, sea de libre disposición del contribuyente (personas o empresas) para ser destinado prioritariamente a este Fondo. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado podría definir que otras instituciones, cuyas actividades tengan por objetivos la equidad y la integración, puedan acceder a estos recursos.⁷²

c) Aportes de privados. Otra fuente de recursos, ya existente, son las donaciones privadas con franquicias tributarias. Por ejemplo, la actual Ley de Impuesta a la Renta (D.L.) 824, que establece franquicias para empresas que tributan en Primera categoría y que hacen donaciones a instituciones de beneficencia.

Para el fomento de la ayuda de privados creemos importante estudiar la viabilidad de un mecanismo como el que existe en otros países, que basado en campañas comunicacionales anuales, busca comprometer a personas y empresas con un

⁷² Esta propuesta es de muy fácil operación por cuanto basta con incluir un ítem en el formulario de la Declaración de Impuestos, donde el contribuyente consigna su decisión de destinar el porcentaje a este propósito y una vez hecha la recaudación el SII traspasa el monto obtenido directamente al Fondo, el que después se distribuirá a las regiones según los criterios y mecanismos que se definan.

porcentaje mensual que se destina a organizaciones sociales e instituciones de beneficencia o promoción social de la región donde se realiza la campaña. Los más conocidos de estos mecanismos son United Way de Estados Unidos y Centraide de Canadá.⁷³

d) Cooperación Internacional. Sabemos que Chile no es una opción prioritaria para los programas de ayuda internacional; sin embargo, existe la posibilidad de captar recursos a través de proyectos concebidos como experiencias replicables por las instituciones donantes en otros países. El problema de la pobreza ha dejado de ser considerado como exclusivo de los países del sur y el intercambio y acumulación de experiencias exitosas ha pasado a ser una necesidad de muchas instituciones y gobiernos. Este esquema, que también es válido para la banca multilateral (Banco Mundial y BID) puede llegar a ser una fuente importante de recursos y a la vez promover la innovación, creatividad y liderazgo en proyectos de desarrollo social.

e) Venta eventual de activos del Estado, siempre que los dineros obtenidos no vayan a engrosar el gasto corriente del sector público, sino que se canalicen al Fondo. Ello requiere determinar con exactitud los montos involucrados de modo de excluir aquellos que presentan una alta rentabilidad⁷⁴, como también evaluar rigurosamente el impacto sobre el presupuesto fiscal y sobre los usuarios de servicios constituidos en monopolios naturales.⁷⁵

No está de más señalar que toda venta de activos del Estado debe hacerse necesariamente con la máxima transparencia.

El Fondo sería administrado con criterios de mercado y las utilidades que se obtengan por la inversión en los diferentes instrumentos que conformen el portafolio de inversiones serían destinadas al financiamiento de los planes, programas, proyectos e iniciativas que cumplan con los objetivos y requisitos establecidos.

Los recursos del Fondo serían invertidos fortaleciendo el mercado financiero chileno, permitiendo que nuevos sectores tengan acceso al desarrollo en los siguientes instrumentos:

- Títulos emitidos o garantizados por el Estado de Chile.
- Títulos emitidos por la Tesorería General de la República o por el Banco Central.
- Depósitos a plazo.

⁷³ United Way/Centraide, se define como un gran movimiento de solidaridad. Su misión es promover, en el campo social, la ayuda mutua, la asociatividad y el compromiso voluntario y comunitario. Funciona sobre la base de campañas de comunicación y voluntarios que desarrollan y mantienen los vínculos con las iniciativas que financian. El proceso de asignación de fondos también lo hacen voluntarios en conjunto con representantes de la comunidad y asesoría profesional de United Way. Estos tienen que asegurar que los servicios de las agencias respondan a las necesidades de la comunidad y a ciertos criterios preestablecidos.

⁷⁴ Un cálculo aproximado de los montos involucrados sería el siguiente: las empresas públicas y filiales de CORFO sin incluir CODELCO, dejan un excedente de aproximadamente 0,26% del Producto (1/4 de un 1% del producto). El producto de 1995 fue de aprox. US\$ 67.000 millones, lo que representa un excedente para el Fisco de US\$ 174 millones anuales. Cabe hacer notar que se trata de un monto neto, es decir, están incluidas empresas que dejan excedentes así como las deficitarias. Para tener un análisis riguroso habría que considerar empresa por empresa y determinar para cada una el monto en que podría ser vendida.

⁷⁵ Un ejemplo de fuerte impacto negativo en los usuarios de servicios, producto de una privatización sin una evaluación rigurosa, podría generarse con la privatización de las empresas sanitarias por la vía de la venta accionaria.

- Letras de Crédito.
- Bonos.
- Acciones de S.A. abiertas.
- Cuotas de Fondos Mutuos.
- Valores emitidos y garantizados por Estados extranjeros.

Para su adecuado funcionamiento, será necesario establecer un sistema de auditorias independientes tendientes a medir el desempeño de los agentes participantes. Los resultados de las auditorias serán públicos. El sistema incluirá un control muestral de los beneficios para frenar los intentos de abuso o fraude.

Acceden al Fondo empresas e instituciones privadas con o sin fines de lucro, organizaciones de carácter social, asociaciones de beneficiarios, evaluadas según idoneidad o capacidad. Una forma de acceder a los recursos será a través de concursos, sin embargo, también existirán mecanismos de asignación directa de acuerdo a criterios preestablecidos, de modo de evitar los riesgos de lo que algunos han llamado "la proyectización de la pobreza".⁷⁶ Las iniciativas apoyadas no sólo deben responder a demandas inmediatas, sino que permitir un apoyo sostenido en el tiempo.

En resumen, este Fondo permitiría allegar recursos públicos y privados a la superación de la pobreza; demostrar a los sectores pobres que el país está dispuesto a apoyar sus esfuerzos por salir de su condición; involucrar activamente al sector privado en el diseño e implementación de proyectos de desarrollo social, congregando los esfuerzos públicos y privados en una institución autónoma.

8. INFORMACIÓN ACERCA DE LA POBREZA

Existe consenso con relación a la insuficiencia de las definiciones habituales de pobreza. Para éstas, lo central lo constituyen las privaciones y carencias materiales. Coherente con ello, para su descripción se emplean conceptos económicos y los instrumentos de diagnóstico utilizados dependen de la definición convencional de la "línea de pobreza" que identifica a los pobres de acuerdo al ingreso.

"El ingreso exiguo, o la falta de un ingreso estable, es sin duda la expresión material más evidente de la pobreza. Las mediaciones de pobreza se concentran generalmente en el uso de este indicador. Es evidente que se trata de un dato expresivo pero no necesariamente comprensivo de la globalidad del fenómeno.

En Chile se sostiene que son pobres según el criterio de medición estadística todas aquellas personas u hogares que no logran un ingreso equivalente a dos canastas alimenticias mensuales. Con menos de una canasta se considera que la persona u hogar está en la indigencia, grado más agudo de la extrema pobreza.

Es evidente la utilidad de este indicador para la confección y evaluación de política estatales. Sin embargo, no es conveniente confundir un método de medición con la definición misma del problema".⁷⁷

⁷⁶ Véase Espinoza, V. "Redes Sociales y superación de la Pobreza", en Revista de Trabajo Social, N° 66, 1995, Escuela de Trabajo Social P.U.C., págs. 31 a 44.

⁷⁷ Véase "Mundo de los Pobres", op. cit.

Los instrumentos de diagnóstico actualmente en uso proveen poca información acerca de la diversidad de la pobreza y su especificidad regional; tampoco dan cuenta de las distintas dimensiones (psicosociales, culturales y éticas) involucradas en ella ni de las potencialidades que, como todo mundo social, se encuentran en el mundo de los pobres. Proveen escasa información acerca de otras formas de desigualdades, distintas de la desigual distribución del ingreso, como tampoco acerca de la superposición de inequidades en las mismas personas. Del mismo modo no permiten una adecuada previsión de situaciones críticas en un contexto de cambio acelerado como el que vivimos.

Pensamos que la superación de la pobreza en nuestro país requiere de una conceptualización que dé cuenta de su integralidad, de su diversidad, de sus carencias pero también de sus potencialidades. Sólo de esta manera se podrán diseñar políticas y acciones que respondan a la complejidad que la pobreza encierra. Esto supone generar nuevos indicadores sociales capaces de reflejar avances y retrocesos en materia social.

*"El desafío de una concepción económica, social, cultural y ética de la pobreza, está en la base de las acciones para su "superación. Una visión unilateral, unidimensional, asistencial, desvalorizadora, no será capaz de resolver el problema planteado. El Consejo Nacional tiene el deber de consensuar criterios en torno a la conceptualización de la pobreza."*⁷⁸

La información relativa a nuestro desarrollo social no es equivalente a la que disponemos respecto del ámbito económico. El crecimiento económico ha ido aparejado con una constante elevación de la calidad y cantidad de información relativa al comportamiento de los mercados y funcionamiento de la economía. Conceptos como "IPC", "inflación", "rentabilidad", han sido internalizados por una parte importante de la población, tanto que podríamos decir que nuestro país cuenta con una "cultura económica", lo que no sucede en el campo social. Por ello, estimamos que el país debe proponerse mejorar la calidad de su información social. El fomento a la investigación y la difusión de información válida y confiable sobre nuestro desarrollo social es condición ineludible para la multiplicación y eficacia de las iniciativas para la superación de la pobreza de parte de todas las organizaciones sociales.

El Estado, a quien la sociedad encarga la determinación de prioridades de áreas y evaluación de las mismas, tiene el deber principal de promover este salto en la información y el conocimiento. El alivio creciente de las tareas de ejecución directa de programas asistenciales debiera permitirle una mayor dedicación a esta labor estratégica para el desarrollo social.

Sin embargo, el salto en el conocimiento y la información difícilmente se logrará si la realidad social de nuestro país es un tema ajeno a la formación de nuestros profesionales, científicos e intelectuales. La orientación exclusiva de las universidades y otras instituciones de educación superior a la formación de profesionales competitivos en mercados crecientemente elitarios es una distorsión que se debe evitar resueltamente.

⁷⁸ Ibidem.

La Pobreza en Chile: Un Desafío de Equidad e Integración Social
Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza
Agosto 1996

Este Consejo llama, por eso, a las universidades y otras instituciones de educación técnica y superior a abrir de manera efectiva sus programas de formación e investigación al estudio de las realidades de la pobreza, la desigualdad y la marginación social y a hacerse, de esta forma, parte permanente del desafío que como Nación nos hemos propuesto.

NUESTRO COMPROMISO

EN LAS REUNIONES QUE NUESTRO CONSEJO SOSTUVO CON DIRIGENTES DE BASE DE SANTIAGO Y DE LA QUINTA REGIÓN, SURGIERON MUCHAS EXPRESIONES COMO ÉSTAS:

"PRIMERO QUE TODO ME GUSTARÍA QUE ESTO NO FUERA UNA CARPETA MÁS LLENA DE PAPELES QUE VA A QUEDAR ARCHIVADA EN OTRO CAJÓN COMO TANTAS OTRAS CON LAS OPINIONES DE OTROS ENCUENTROS Y COSAS QUE SE HAN VISTO"

"LOS DOCUMENTOS SON SÚPER LINDOS, YO LOS ENCUENTRO LINDOS, PERO QUEDAN EN EL DOCUMENTO, DESGRACIADAMENTE."

NI ELLOS NI NOSOTROS QUEREMOS QUE ESTE DOCUMENTO CONTRIBUYA A LA DESVALORIZACIÓN DE LAS PALABRAS NI A AHONDAR EL ESCEPTICISMO RESPECTO DE LA POSIBILIDAD DE SUPERAR REALMENTE LA POBREZA EN NUESTRO PAÍS. PARA ELLO ES NECESARIO QUE LOS INSTRUMENTOS Y MEDIAS QUE SE HAN PROPUESTO EN ESTE INFORME LOGREN RESULTADOS CONCRETOS. JUGARNOS PORQUE ASÍ SEA ES NUESTRO COMPROMISO CON LAS PERSONAS Y ENTIDADES QUE DE UNA FORMA U OTRA PARTICIPARON EN SU ELABORACIÓN Y, EN ESPECIAL, CON LAS PERSONAS QUE VIVEN EN SITUACIÓN DE POBREZA QUE HAN CONFIADO Y CONFÍAN EN ESTE CONSEJO.

LA ESTABILIDAD DE NUESTRO SISTEMA DEMOCRÁTICO Y LA SUSTENTABILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEPENDEN EN GRAN MEDIDA DE UN PROCESO CRECIENTE DE EQUIDAD E INTEGRACIÓN. HOY TENEMOS LOS MEDIOS PARA LOGRARLO Y DEPENDE DE TODOS NOSOTROS EL REALIZARLO, AUNANDO VOLUNTADES Y CONSENSUANDO CIERTOS COMPROMISOS BÁSICOS.

EN EL MARCO DE UN CONCEPTO DE CO-RESPONSABILIDAD Y SOLIDARIDAD FRENTE AL FUTURO DE NUESTRA NACIÓN, LOS INTEGRANTES DE ESTE CONSEJO, DEJANDO DE LADO, MUCHAS VECES CON DIFICULTAD, NUESTRAS VISIONES PARTICULARES, HEMOS LOGRADO ACORDAR LOS PLANTEAMIENTOS Y PROPUESTAS DE ESTE DOCUMENTO. LOS ENTREGAMOS AL PAÍS EN EL CONVENCIMIENTO DE QUE, SI BIEN SON PERFECTIBLES, ELLOS CONSTITUYEN UN GRAN ACUERDO NACIONAL. CORRESPONDE A TODOS Y CADA UNO DE LOS CHILENOS ASUMIR LA RESPONSABILIDAD QUE LES CABE PARA ALCANZAR EL DESAFÍO QUE TENEMOS POR DELANTE.

EL CONSEJO NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA, CON LA PLURALIDAD Y DIVERSIDAD DE SUS INTEGRANTES, HACE PRESENTE SU DISPOSICIÓN A COLABORAR EN LA PROMOCIÓN Y MATERIALIZACIÓN DE ESTE ACUERDO.

TOMO II

EL MUNDO DE LOS POBRES

LA POBREZA

¿QUE SIGNIFICA SER POBRE, HOY DIA EN CHILE?

En un país que crece a un ritmo importante, que se moderniza crecientemente, que se intercomunica rápidamente con el mundo, en que se exigen crecientes niveles educacionales y culturales, en que circulan productos de alta sofisticación: ¿quiénes son los pobres?

Las definiciones habituales de pobreza parecieran ser insuficientes. La pobreza es un estado complejo de las personas, de las familias y de los grupos sociales, en el que confluyen numerosos factores. Factores negativos, carencias fundamentales; y factores positivos, potencialidades que pueden y deben aportar al conjunto de la sociedad. Un plan destinado a la superación de la pobreza debe asumir esta multiplicidad de aspectos.

La pobreza es una relación. Alguien es pobre respecto a otra situación. Las necesidades básicas siempre están determinadas por las culturas, por el tipo de sociedad en que a cada uno le ha tocado vivir. La pobreza es un concepto relativo a las sociedades concretas, y por eso también es un criterio que cambia con el tiempo. Hace unas décadas, no poseer radio o televisión no implicaba pobreza; hoy día, sí. Lo mismo ocurre incluso en la alimentación y en otros ámbitos de la vida.

La pobreza interpela a las sociedades. La pobreza extrema en particular, conlleva una crítica a la no pobreza. Impide el funcionamiento sin conflictos de la sociedad, pone un manto de dudas y temores sobre la estabilidad de las instituciones, constituye una acusación **ética** al conjunto de los habitantes.

El desafío de una concepción económica, social, cultural y ética de la pobreza, está en la base de las acciones para la "superación de la pobreza". Una visión unilateral, unidimensional, asistencial, desvalorizadora, no será capaz de resolver el problema planteado. El Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza tiene el deber de consensuar criterios en torno a la conceptualización de la pobreza.

EL MUNDO DE LOS POBRES

1. **El ingreso exiguo**, o la falta de un ingreso estable, es sin duda la expresión material más evidente de la pobreza. Las mediciones de pobreza se concentran generalmente en el uso de este indicador. Es evidente que se trata de un dato expresivo pero no necesariamente comprensivo de la globalidad del fenómeno.

En Chile se sostiene que son pobres, según el criterio de medición estadística, todas aquellas personas u hogares que no logran un **ingreso equivalente a dos canastas** alimenticias mensuales. Menos de una canasta, se considera que la persona u hogar está en la indigencia, grado más agudo de la extrema pobreza.

Es evidente la utilidad de este indicador para la confección y evaluación de políticas estatales. Sin embargo, no es conveniente confundir un método de medición con la definición misma del problema.

2. **La falta de bienes** y, sobre todo, la dificultad para acceder a los bienes y servicios que la sociedad pone a disposición, teóricamente, de sus miembros, son otra expresión de la pobreza. Las "carencias", como se las denomina habitualmente, son de múltiples dimensiones, y constituyen en su conjunto obstáculos muy fuertes para superar la condición de pobreza. Cuando se conjugan de una manera muy dura, conllevan una situación de **marginalidad**.
3. **El hábitat** es sin duda la expresión material más relevante de la falta de bienes. No es casualidad que generalmente se asocie el mundo de los pobres a las poblaciones de viviendas espontáneas, sin agua potable, sin alcantarillado, sin electricidad, con casas fabricadas con desechos u otros materiales ligeros.

Esta relación entre pobreza y hábitat es muy relevante en las ciudades; no así en el campo, donde existen culturas tradicionales que poseen un hábitat adaptado a las condiciones climáticas del lugar, pero que se aparta absolutamente de los parámetros de "confort" urbano. Allí los problemas de hábitat adquieren dimensiones más complejas.

4. **La presencia de enfermedades**, y el difícil acceso a los sistemas de salud, son sin duda expresión relevante de la pobreza. La alimentación deficitaria, las condiciones de habitabilidad, se expresan físicamente en la vida de los pobres.
5. **El acceso a la educación y la cultura** es quizá la dimensión más compleja de la pobreza. Generalmente, el conjunto de carencias económicas —ingresos—, materiales —hábitat— y sicofísicas —salud—, conducen a la falta de educación, a la marginación del sistema escolar, a restar importancia al ámbito de la educación y la cultura.

La marginación de los pobres de los sistemas y códigos de la cultura de una sociedad es, sin duda, el principal factor de **reproducción de la situación de pobreza**. El no saber un oficio, el no conocer el acceso a las tecnologías, el no poseer el instrumental básico utilizado por la sociedad global, es, por una parte, una carencia; pero, por la otra, implica una enorme dificultad para superar la propia condición de pobre.

6. **La situación de marginalidad de los mercados de trabajo** y de la actividad económica, la falta de ingresos, la mala alimentación, unida a un hábitat deteriorado o muy precario; la falta de acceso a la salud y problemas graves en la vida psicofísica de las personas, y el no acceso a la educación formal y a la cultura, son sin duda aspectos centrales en la configuración de la pobreza en nuestro país.
7. Cuando las familias viven en estas condiciones por varias generaciones, sin transmisión de una cultura laboral, de integración a la sociedad, sin experiencia de relación entre esfuerzo desplegado y resultados, la pobreza se endurece, se transforma en una **situación permanente**, que se reproduce en forma sostenida en el tiempo.

En estos casos, lamentablemente muy generalizados, los pobres pasan a constituir un **estrato estable** de la sociedad. Desarrollan formas particulares de autosubsistencia y sobrevivencia, sistemas propios de relacionamiento, en fin, lo que se ha denominado una **subcultura de la pobreza**.

La sociedad global se estratifica de tal suerte que observa con lejanía y muchas veces descalifica con temor a estos sectores "marginalizados o marginales", produciéndose un verdadero **quiebre en la convivencia**. La pobreza comprendida culturalmente como un "mal irremediable", es la mayor desgracia que le puede ocurrir a una sociedad en general, y a la chilena en particular.

La existencia de situaciones globalizadas de carencias conduce a la existencia de barreras sociales y prejuicios recíprocos, que impiden el desplazamiento y la movilidad de las personas según sus aportes y capacidades. La sociedad chilena ha intentado numerosas veces romper estas barreras, democratizando sus relaciones internas. A pesar de los esfuerzos desplegados, aún es una tarea por realizar. La superación de la pobreza pasa en buena medida por **superar las barreras sociales** que dividen a las personas, por hacer más democrática la sociedad.

LA DIGNIDAD DE LOS POBRES

8. El mundo de los pobres no es sólo carencias. En el mundo de los pobres existen enormes potencialidades, desconocidas, incluso por ellos mismos; negadas y a veces rechazadas por la sociedad global. La supervivencia en medio de condiciones de pobreza muy dura es posible gracias al desarrollo de un conjunto de valores y acciones, entre los que destaca **la solidaridad**.

Las **experiencias de autoayuda** de las que está llena la historia del país y, en especial, la historia reciente, constituyen la base para una comprensión global del mundo de los pobres.

Una concepción de pobreza que no vea los aspectos positivos, enriquecedores para el conjunto de la sociedad, que hay en los pobres, atentará contra su **dignidad**.

La carencia de bienes, la falta de recursos, no implica ausencia de proyectos de vida, de cultura, de decencia, de moral; más aún, muchas veces los fortalece.

Las múltiples experiencias de solidaridad interna muestran la capacidad de participación, auto-organización, capacidad de agrupamiento del mundo de los pobres.

La fe de los pobres, su dimensión religiosa, la vida espiritual que permite la pobreza, el mantenimiento de tradiciones, costumbres ancestrales, conocimientos muchas veces ya olvidados, son aportes que el mundo de los pobres ofrece y entrega a la sociedad.

En el mundo de los pobres está la capacidad de superación de la pobreza. Si la carencia fuese un absoluto, los pobres irremediablemente caerían en la espiral de la destrucción. En los pobres mismos está la capacidad de salir de la pobreza.

9. Hay **diversos niveles de análisis** de la pobreza: individual, familiar, grupal o sectorial.

Si bien es cierto que la pobreza es un asunto individual, en la medida en que son personas individualmente consideradas las que la sufren, no es menos cierto que no puede ser concebida sino en un espacio social mayor.

El ámbito de **la familia** es obviamente determinante. Los individuos son pobres, por lo general, cuando un hogar también lo es. Las políticas que no consideren la unidad familiar, con todas sus peculiaridades; no están tomando el núcleo central de la vida de los pobres. La solidaridad que se produce entre miembros de una familia amplia, la red de relaciones entre las familias, constituyen aspectos centrales de la capacidad de sobrevivir, de vivir con dignidad.

La pobreza no ocurre en forma aislada. No es producto, generalmente, de la casualidad, ni de la flojera de las personas, como muchas veces se quiere señalar. Es por ello que la pobreza se da grupalmente. Hay grupos, sectores, áreas pobres en el país.

La superación de la pobreza debe asumir este carácter grupal, sectorial, y fomentar la participación organizada de los sectores pobres.

10. El mundo de los pobres es muy heterogéneo. Hay diversas formas de pobreza, como consecuencia de los diversos procesos que vive la sociedad chilena.

Hay pobreza por atraso. Son los mundos pobres tradicionales, producto de situaciones económico productivas, sociales y culturales históricas. Pobres por atraso son los **campesinos pequeños productores**, que saben hacer su trabajo, que son sabios conocedores de su mundo natural, pero cuyos productos, sin embargo, por causas externas a ellos mismos, han perdido valor.

En la definición de pobreza, en las políticas sociales, debe comprenderse esa sabiduría, la **dignidad de los pobres tradicionales**.

Los pueblos indígenas constituyen un mundo pobre en cuanto al acceso a los bienes materiales modernos, pero poseen y son depositarios de una enorme riqueza cultural. No observar este segundo aspecto es adoptar una mirada discriminatoria.

Hay sectores pobres, como **los mineros del carbón**, en que las causas de su pobreza obedecen a factores externos a ellos mismos, de tal suerte que su dignidad como persona, como grupo social, como cultura, se ve afectada profundamente.

Hay pobreza que no es por atraso, sino consecuencia del desarrollo y cambios económicos del país. Es la pobreza moderna.

Hay sectores, y quizá los mayoritarios en el país, cuya pobreza no se origina tanto en la falta de trabajo, sino en la **mala calidad del empleo**, en lo bajo de sus remuneraciones, en la falta de seguridad social, en el no cumplimiento de las leyes laborales mínimas y factores de esta naturaleza.

Es la **pobreza rural**, relacionada con las exportaciones agropecuarias y el trabajo temporal. Es la pobreza ligada a las **faenas forestales**, a la descampesinización

producto de las nuevas plantaciones forestales, a las actividades pesqueras, y numerosas otras situaciones. Es el crecimiento del sistema, de una manera desequilibrada, que va produciendo **nuevos pobres. Pobres producto de la modernización.**

En este tipo de pobreza, producto de las modernizaciones, de los desequilibrios, hay sectores que se ven más afectados, que por su edad son más vulnerables: los niños y los jóvenes. Los niños ven destruidos sus hogares y deambulan por las calles, ingresando en el espiral de la pobreza. Los jóvenes, al no percibir alternativas frente a una situación cerrada, muchas veces entran en el mundo de las drogas, profundizando su condición marginal.

En tercer lugar, hay pobreza producto de situaciones específicas, muchas veces no directamente derivadas de causas económico-sociales.

Es el caso de la **discapacidad**. Los discapacitados, al poseer una carencia física, acentúan en sí mismos los problemas del entorno social que les ha tocado vivir.

Es el caso de **la tercera edad**: las personas ancianas, que ven aumentada su pobreza por su propia condición etárea.

Es el caso de las **mujeres jefas de hogar**, en que el marido, hombre o jefe de hogar, ha hecho abandono de la casa o familia y, por tanto, las condiciones de pobreza se ven multiplicadas.

11. La mayoría de los pobres posee la esperanza de resolver sus problemas y sólo exigen de la sociedad espacios adecuados para hacerlo.

La comprensión de la dignidad de los pobres es parte consustancial de una noción de pobreza no asistencialista, no paternalista, que posibilite su superación.

La sociedad, al desconocer el conocimiento adquirido por generaciones por los pobres, está violentando su dignidad.

La sociedad y el Estado, al entregar dádivas, limosnas, está violentando la dignidad de los pobres.

La sociedad, al cerrar espacios para el desarrollo de los pobres, al no permitirles iniciar un proceso de acumulación por sus propios medios, está violentando la dignidad de los pobres.

La ofensa de la dignidad de las personas es, sin duda, un aspecto determinante para el quiebre social, el distanciamiento de los diversos grupos que forman la sociedad y el surgimiento de conflictos. Sin respetar la dignidad de las personas pobres, no hay superación de la pobreza.

12. Hay otros sectores pobres que han ido acumulando **experiencias reiteradas de frustración**, que han interiorizado un discurso descalificador, que constituyen un "núcleo duro" de pobreza. Estos sectores poseen potencialidades, pero sus dificultades de superar su condición de vida son muy fuertes y requieren que la sociedad les abra **espacios especiales.**

El mundo de los pobres posee, como todo mundo social, carencias y potencialidades. En el adecuado equilibrio de estas realidades podrá conceptualizarse la superación de la pobreza en nuestro país.

LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

13. La pobreza se supera cuando un grupo social, un conjunto de personas, de familias, inicia con éxito y paso seguro un **proceso de transformaciones internas** que les posibilita incorporarse a los bienes y servicios que la sociedad posee, mejorar su calidad de vida y visualizar un futuro mejor para sus hijos.

El **umbral de la pobreza**, visto desde esta definición humanista y comprensiva, se ubica en el ámbito de la cultura, en el espacio de la esperanza, de la capacidad de iniciar procesos acumulativos, tanto económicos como, sobre todo, educacionales, culturales y espirituales.

Es por ello que el **asistencialismo** no conduce a superar la pobreza. Por definición, la limosna, la dádiva, no provoca la iniciación de un nuevo proceso. Puede permitir que una familia, o una persona en forma individual, pase la raya de la medición de la pobreza, pero no permitirá crear fuerzas propias capaces de autosustentarse en el tiempo.

14. La superación de la pobreza, junto a los factores internos antes señalados, requiere de espacios adecuados abiertos por la sociedad y el Estado. Es evidente que los pobres, en muchos casos, están **sometidos a causalidades externas que no controlan**. Sin la resolución de los nudos que están amarrando a una población en la pobreza, no es posible su superación.

La dictación de leyes, establecimiento de procedimientos, políticas específicas, son medios adecuados para resolver los nudos que atascan la resolución de sectores de pobreza en el país.

15. La superación de la pobreza pasa por la existencia de **condiciones macroeconómicas** que la posibilitan. Sin una coherencia entre las medidas macroeconómicas, las políticas sociales y la acción de los grupos privados de la sociedad, no existe superación de la pobreza. Muchas veces una decisión macroeconómica tira por el suelo años de esfuerzos en función de la superación de la pobreza en un sector de la población.

16. La superación de la pobreza pasa también, por la existencia de un clima o **cultura solidaria** en la sociedad.

La existencia de un marcado sentido común **individualista**, atenta contra cualquier programa de superación de la pobreza.

La existencia de una **cultura del consumo** y un acentuado prestigio por la posesión de bienes suntuarios y ostentosos, plantea una barrera firme a la superación de la pobreza.

La inexistencia de una **cultura que dignifique el trabajo**, la relación entre esfuerzo desplegado y resultados obtenidos, conlleva a enormes dificultades para la superación de la pobreza.

La existencia de macropolíticas culturales es una condición necesaria para la superación de la pobreza. Estas macropolíticas no se dictan, se construyen.

17. La apertura de espacios adecuados para superar la pobreza compete tanto a la sociedad civil, a los privados, como al sector público, el Estado.

Una antigua concepción muy implantada en nuestra cultura, y aún vigente, considera que los privados deben preocuparse de ellos mismos y el Estado de los "pobres y menesterosos", tanto de "tenerlos a raya" como de proveer su manutención mínima. Se debe realizar un sistemático trabajo de transformación de esta noción anacrónica.

18. La superación de la pobreza por la vía del diálogo y la concertación social, base fundamental de la existencia del Consejo Nacional, requiere de la realización de casos ejemplares, que demuestren de manera fehaciente que el camino asumido es viable. La concertación entre el mundo de los pobres, la sociedad civil y el Estado, es el desafío para superar la pobreza, en un grado importante, antes del fin de siglo.

PROPUESTAS Y PLANTEAMIENTOS ESPECÍFICOS

En sus dos años de trabajo, el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) ha elaborado un conjunto de planteamientos y propuestas tendientes a enfrentar aspectos específicos de las inequidades y problemas de integración que, a nuestro juicio, están involucrados hoy día en la pobreza.⁷⁹ De éstos, algunos están dirigidos al Estado, otras a actores de la sociedad civil, algunos fueron incluidos en los distintos "Estados de Avance" entregados al Presidente de la República, y otros han sido elaborados con motivo de este documento.

⁷⁹. Véase capítulos 1, 2, 3 y 4 de este documento.

ECONOMÍA DEL TRABAJO

CONSTATAACIONES

Desde hace dos décadas, se ha generado una proliferación acelerada de pequeñas unidades productivas, comerciales y de servicio a través de las cuales trabajadores desocupados, mujeres jefas de hogar, grupos familiares y asociaciones solidarias buscan generarse ingresos y satisfacer sus necesidades económicas.

Los datos estadísticos, basados en diferentes criterios operacionales, señalan que entre el 30 y el 50 por ciento de la fuerza de trabajo del país participa en alguna de estas formas de economía informal, llamada también popular. Se trata, por tanto, de un fenómeno de gran importancia, de un hecho no solamente económico, sino también de un verdadero fenómeno sociológico: un proceso de activación y movilización económica del mundo, estrechamente relacionado con el problema de la pobreza y la marginalidad. (Anexo 1)

PROPUESTA DE ANTEPROYECTO DE LEY PARA EL FOMENTO DE LA ECONOMÍA DEL TRABAJO

El Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) ha propuesto enfrentar el problema en su magnitud y desde sus raíces. Se trataría de una acción de gran política nacional, integradora socialmente, consistente en la **creación de un nuevo marco legal e institucional** y de un **sistema global de fomento** con una inyección importante de recursos al sector, orientados a reconocer el sector informal en su propia especificidad y lógica social, económica y cultural. Se trataría de crear —a través de una acción constituyente— un sector de economía del trabajo, que abra nuevas perspectivas de desarrollo de estas actividades económicas y de integración del conjunto del sector a la vida nacional.

En el contexto descrito, resulta indispensable y urgente la dictación de una Ley especial para esta economía basada en el trabajo.

El anteproyecto de ley que se propone contempla las siguientes ideas matrices:

Beneficiarios

La normativa propuesta sería aplicable sólo a las siguientes personas y organizaciones, definiendo qué se entiende por cada una de ellas:

- a) Trabajadores por cuenta propia
- b) Artesanos
- c) Talleres o pequeños negocios familiares
- d) Microempresas, y
- e) Unidades económicas solidarias

Registro Único de la Economía del Trabajo

El proyecto contempla la creación de un registro público, con este nombre, administrado por las municipalidades, en el que se inscribirían los beneficiarios de esta ley.

El procedimiento de inscripción en este Registro es un trámite accesible a los beneficiarios, rápido y descentralizado.

La inscripción en este Registro tiene los siguientes efectos:

- a) La persona natural u organización respectiva, adquiere personalidad jurídica;
- b) Permite al inscrito obtener la respectiva patente o permiso municipal, para desarrollar su actividad.

Consejo Nacional de la Economía del Trabajo

El proyecto propone la creación de un Consejo cuyo objetivo es impulsar el desarrollo de la economía del trabajo, en todas sus formas, coordinando la acción pública y privada; y velar por la debida aplicación de esta ley.

El Consejo será de carácter amplio, e integrado por representantes de los Ministerios de Economía Fomento y Reconstrucción, Planificación y Cooperación, Trabajo y Previsión Social y de Salud Pública; CORFO; Asociación de Municipalidades; organismos técnicos que prestan servicios en el ámbito de las actividades contempladas por la ley propuesta y de las organizaciones de la economía del trabajo.

Al Consejo corresponderá asignar los recursos del Fondo Nacional de Fomento a la Economía del Trabajo, que el proyecto propone crear.

Corresponden también al Consejo, entre otras, las siguientes funciones: organizar el funcionamiento de comisiones especiales en diversos niveles para la realización de estudios, programas de desarrollo y otros; organizar y mantener actualizado un registro de organismos técnicos a la economía del trabajo.

FONDO NACIONAL DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA DEL TRABAJO

Se propone la creación de un Fondo, con cargo al Presupuesto de la Nación, e incrementado con los recursos provenientes de la aplicación de esta ley.

Las municipalidades serán asignatarias de estos recursos, debiendo, a su vez, licitarlos entre los organismos técnicos que asesoren a los beneficiarios de esta ley.

BENEFICIOS TRIBUTARIOS, CONDICIONES LABORALES Y PREVISIONALES

Se contemplan exenciones al impuesto a la renta y a otros impuestos para los beneficiarios de esta ley.

A los trabajadores asalariados de las unidades económicas de la economía del trabajo les serán aplicables las disposiciones del Código del Trabajo.

Los trabajadores dueños, socios y familiares no remunerados, podrán pactar con instituciones públicas o privadas de salud y previsión, el pago de cuotas anuales o de otra periodicidad, para efectos de obtener los servicios y prestaciones correspondientes.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, los beneficiarios de esta ley podrán acceder a las atenciones de salud a través del FONASA, mediante la compra directa de bonos de atención, sin obligación de cotizar.

PROPUESTA CONCRETA DESDE EL ESTADO: APOYO A INICIATIVAS ECONÓMICAS DE SECTORES POBRES

Existen diversas iniciativas surgidas desde las organizaciones populares, que comenzaron como experiencias de subsistencia hace algunos años y que hoy, abriéndose espacios no sin dificultad, han logrado incorporarse al mundo laboral y micro empresarial.

Especial atención ha merecido al Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza la experiencia de las empresas de servicios que proveen almuerzos para niños beneficiarios de la JUNAEB, y cuyo origen está en las ollas comunes surgidas durante los últimos años de la década del 70 y comienzos de los 80.

Concretamente, y con relación a estas microempresas, el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza ha realizado un estudio que analiza la posibilidad de que la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), junto a las consideraciones nutricionales, económicas y de infraestructura, considere factores adicionales al momento de adjudicar las propuestas de alimentos. Específicamente, hemos planteado la hipótesis de que la JUNAEB, dentro del marco jurídico que la regula, contribuya al desarrollo de pequeñas o mini empresas de carácter cooperativo, autogestionarias o solidarias, conformadas por personas de escasos recursos.

Lo anterior ha llevado a investigar acerca de la naturaleza jurídica de las atribuciones que posee la JUNAEB, en relación con la adjudicación de propuestas.

Después de un largo y detallado análisis jurídico del tema, se ha podido concluir que la JUNAEB, al momento de ejercer sus atribuciones discrecionales o la discrecionalidad que las normas jurídicas le confieren, no puede desconocer las finalidades de la Administración del Estado y, en general, del Estado, sino que debe concordarlas con ellas. Por ello, es perfectamente posible que el Director Nacional de la JUNAEB adjudique a personas naturales o jurídicas de escasos recursos que, cumpliendo con los requisitos técnicos exigidos por el organismo, no ofrezcan necesariamente el mejor precio. En la actualidad existe una cláusula que así lo permitiría, pero no se contempla en las bases de las propuestas este factor socioeconómico, por lo que la autoridad administrativa no podría fundar su resolución en este criterio.

Para materializar esta visión del problema, proponemos que la JUNAEB, **como cualquier otro organismo en situación similar**, ajuste sus procedimientos internos conforme a los siguientes criterios:

- 1. Aplicar el principio de solidaridad**, para lo cual puede y, en ciertos casos, debe el administrador preferir al oferente de escasos recursos que, cumpliendo con los requisitos técnicos del servicio que se somete a concurso, ofrezca una alternativa económica enmarcada en los objetivos de la institución y que no comprometa la eficacia de su gestión.

Para ello estimamos imprescindible la confección de un Registro Especial de Oferentes que incluya a estas personas naturales o jurídicas de escasos recursos, previa certificación de esa condición social con parámetros objetivos.

- 2. Fomentar el principio de subsidiariedad.** Es efectivo que con la transferencia de recursos al sector privado se está fomentando la aplicación de éste a tareas

que caen dentro de su ámbito de acción. Lo interesante sería que los organismos del Estado más directamente involucrados con el desarrollo de estas organizaciones económicas populares generen programas de apoyo a las mismas para que puedan concursar en mejor modo, les brinden asistencia crediticia y, especialmente, realicen un seguimiento al impacto socioeconómico de la adjudicación de los programas de alimentación a este tipo de organizaciones, para examinar su aptitud para posibilitar la superación de sus condiciones de pobreza.

- 3. Perfeccionar los mecanismos de transparencia.** En este sentido, abogamos por incorporar este criterio económico-social dentro de las bases de las propuestas, de suerte que sea un factor conocido por los concursantes y para evitar reclamos —con justa razón— de que se están aplicando elementos o factores no comprendidos en las bases.
- 4. Perfeccionar la aplicación del principio de coordinación,** conforme a la especificidad de cada cual, en la promoción de las organizaciones económicas populares.
- 5. No descuidar la eficacia.** La aplicación de criterios económico-sociales no puede significar, en ningún momento, un deterioro en la capacidad de la JUNAEB para desarrollar sus programas de alimentación, por cuanto en éstos se esconde ya una valiosa política social y una manifiesta aplicación del principio de solidaridad.
- 6. Ser eficientes,** tanto desde un punto de vista económico como social. Con esto se quiere decir que la ordenación del presupuesto fiscal y de los recursos humanos de la JUNAEB —como de los demás órganos del Estado involucrados— debe ser tal que se les extraiga el mayor provecho. Las políticas sociales están íntimamente ligadas, por lo que la justicia en el acceso a la educación —bien perseguido especialmente por la JUNAEB— se complementa con el desarrollo de la capacidad económica de los sectores más pobres. Estamos seguros de que la adjudicación de las propuestas a estos grupos humanos provocará una aceleración económica en las regiones y comunas más pobres y, a la par, permitirá el surgimiento económico de numerosas familias, no pocas de ellas apoderados de los mismos educandos beneficiarios de la JUNAEB.

Es posible que lo que esta propuesta plantea sea discutible o, al menos, surjan dudas respecto de su conformidad constitucional, en atención al aparente trato desigualitario que se le estaría dando a otros agentes económicos y a que, hipotéticamente, el Estado estaría introduciendo una discriminación arbitraria en materia económica. Creemos que ello no es así, por cuanto el Estado, a través de la JUNAEB, no tiene por objetivo el desarrollo de grandes o medianas empresas en el rubro alimenticio. Su finalidad principal es de naturaleza eminentemente social. Por ello, podría ser tan arbitrario fomentar el desarrollo de las grandes o medianas empresas del rubro como de pequeñas organizaciones populares. Pero, tratándose de estas últimas, existe un razonamiento fundado en un eje central de las políticas públicas, por lo que no es admisible la imputación de arbitrariedad.

SALUD

CONSTATAACIONES

Los Planteamientos que se presentan a continuación se refieren a la necesidad de contar con una política consensuada de salud en el país; al fortalecimiento del sistema público de salud redefinido de acuerdo a las necesidades de la población; y a la coordinación del sector público y privado. Todo ello con el fin de reducir la inequidad existente e incentivar la solidaridad de este sector.

1. La salud es un tema prioritario para la población, especialmente para los sectores pobres. Estos, a pesar del aumento de los recursos asignados a salud, siguen estimando que el acceso, oportunidad y calidad de los servicios y atención que reciben es deficitaria y discriminatoria (sólo el que paga recibe la atención que corresponde y como corresponde).
2. El sistema de salud no se adecua al actual perfil epidemiológico: enfermedades cardiovasculares, cáncer y accidentes en los adultos; problemas sicosociales en los jóvenes; enfermedades perinatales, metabólicas, congénitas y respiratorias en niños. Por otra parte, no se encuentra en condiciones de enfrentar el acelerado cambio científico-tecnológico. En la medida en que los médicos se forman en el sistema público y éste está atrasado y no responde a las actuales necesidades epidemiológicas, su formación es deficiente.
3. No existe una política coherente del Estado con relación a la salud, y tampoco se ha intentado llegar a consenso respecto de cómo abordar el problema de la salud.
4. Los médicos no están al margen del cambio cultural que se ha producido en el país: la búsqueda de éxito, de prestigio y de mayores ingresos también forma parte de sus motivaciones.
5. El problema de la salud, por la gran importancia que tiene para la población, está cargado de una gran emotividad y conflictividad.
6. El gasto en salud proviene en su gran mayoría del bolsillo de los trabajadores, a través de las cotizaciones del 7% obligatorio. El gasto público es aproximadamente un 2,7% del PIB para atender el 65% de la población, y el privado un 2% del PIB para atender un 28% de ella. Este gasto es bajo con relación al de países de desarrollo similar.

Frente a esta realidad, hay consenso en la necesidad de reformas y cambios en el sector. Esto significa abordar la provisión de servicios en salud como política de Estado, elaborada en una instancia que permita quitarle la conflictividad que ha tenido el tema desde el año 1990 y diseñar las reformas pertinentes.

Si bien la modernización de la gestión es un requisito indispensable en todos los niveles de atención en salud, ésta debe hacerse dentro del marco global de política y modernización programática que considere las especificidades y complejidad técnica del tema.

PROPUESTAS GENERALES

1. COMISIÓN O CONSEJO NACIONAL DE SALUD

Construir una Comisión o Consejo Nacional de Salud con un Comité Técnico del más alto nivel (tal como se hizo para Educación), que sienta a la mesa a todos los actores: universidades, empresarios, CUT, Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP), usuarios, especialmente los más pobres, y no sólo al Ministerio de Salud y los gremios del sector. Esta Comisión o Consejo deberá estudiar el tema y elaborar una política de Estado en salud que sea consensuada, basada no sólo en la gestión, sino principalmente en lo que el país necesita hoy día de acuerdo al nuevo perfil epidemiológico.

Deberá incluir una discusión a fondo sobre el sistema de Isapres desde el punto de vista de la equidad, y plantearse seriamente la necesidad de un seguro de catástrofes para cualquier persona que se atienda en el sector público o privado, el cual le permita enfrentar operaciones cardíacas, colocación de marcapasos, reemplazos de caderas y rodillas, diálisis y trasplantes renales, tratamiento del cáncer, etc. En la actualidad, muchas de estas acciones se concentran en el sector público; desfinancian los servicios de salud, que por razones económicas están evitando hacerlas. Como consecuencia, parte de estas enfermedades quedan desatendidas en los sectores pobres de la población, y a veces también en sectores de mejores ingresos que no pueden pagar.

2. NUEVO MODELO DE ATENCIÓN EN SALUD

Definir un nuevo modelo de atención en salud sobre la base de ciertos principios como son la equidad, la eficiencia, la descentralización y la integralidad, que busque fundamentalmente cómo conservar la salud, otorgando atención especial a la promoción, prevención, educación en salud y al autocuidado. El énfasis debería estar en la conformación de redes territoriales en las cuales se integren el sistema público y el privado, y los distintos niveles de atención: primario, secundario y terciarios. En ámbitos definidos territorialmente son posibles la contención y la selección de la demanda, lo que disminuye la presión sobre los hospitales. Para superar la actual situación es necesario coordinar el sector privado, que cuenta con especialistas y tecnología apropiada en lo público.

3. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE ATENCIÓN EN SALUD.

Modernizar la gestión en todos los niveles de atención en salud. Si bien algo se ha intentado en este aspecto, al no estar vinculados a una política global ni a los problemas epidemiológicos actuales, los resultados no han sido los esperados.

4. INTEGRACIÓN SOCIAL EN POLÍTICA DE SALUD

Considerar la integridad y la participación social en el rediseño de la política de salud. Por una parte, debe plantearse el rol que les cabe a otros sectores en la promoción y mejoramiento de la salud, y orientarlos a una actuación concertada; por otra, se hace necesario ir traspasando responsabilidades a todos los involucrados, especialmente a las personas.

5. PROPUESTA DE GESTIÓN

Específicamente respecto de la gestión, se propone:

- a) Concentrar la gestión del Ministerio de Salud en la dictación de políticas y normas, separando su rol normativo de la ejecución de acciones directas. Estas deberían quedar en manos de los Servicios de Salud y el sector privado, fiscalizados por esa cartera de Estado.
- b) Fortalecer los 26 servicios de Salud del país para transformarlos en servicios y corporaciones autónomas descentralizadas, con financiamiento propio, que ojalá provenga directamente del Ministerio de Hacienda. Los jefes de servicios deben ser seleccionados por concurso, de manera de despolitizar el cargo y establecer un equipo técnico del más alto nivel, bien remunerado y cuyo contrato sea renovable de acuerdo a desempeño.
- c) Crear las condiciones para que los servicios de salud realicen la supervisión técnica, el control administrativo y la evaluación de metas de todos los servicios bajo su jurisdicción, incluyendo muy especialmente la atención primaria de salud, que es responsabilidad de las municipalidades.
- d) Revisar a fondo el funcionamiento de la municipalización en salud. Actualmente existe un déficit económico importante en la mayoría de las municipalidades, lo que ha llevado a un deterioro de la calidad de la atención, a una fuga de profesionales de los consultorios y a una gran rotación de personal. Además, persiste la brecha en los mecanismos de referencia y contrarreferencia entre los consultorios municipalizados y los hospitales dependientes de los Servicios de Salud.
- e) En cuanto a los hospitales, éstos deberían continuar siendo dependientes del Estado, pero administrados por un consejo autónomo con participación de los usuarios, con personal altamente capacitado en administración y finanzas. Cada hospital es una empresa que gasta varios millones de dólares, y su administración no puede quedar en manos inexpertas. De hecho, ya se inició la constitución de "Consejos de Desarrollo en Salud" que asesoran a las unidades de salud en la gestión.
- f) Establecer una política de personal en salud basada en remuneraciones adecuadas, incentivos económicos y de perfeccionamiento, que permita mejorar la calidad de la atención en el sector público. Es necesario recordar que los servicios de salud públicos son el lugar de formación y entrenamiento de los futuros profesionales del sector, lo cual se ha ido deteriorando a la par del deterioro del sistema público de salud.

6. REDEFINICIÓN DE RECURSOS DE SALUD

Redefinir los recursos destinados al sector salud, dado que cualquier reforma en él significará un aumento del gasto. Su modernización implica poner al día la tecnología par enfrentar las necesidades de salud de la población actual y el perfil epidemiológico, además de un aumento en las remuneraciones.

PROPUESTAS CONCRETAS EN RELACIÓN A SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD

El propósito de las siguientes propuestas es asegurar una mayor racionalización y equidad en la distribución y eficiencia en la utilización de los actuales recursos

económicos dirigidos a la atención de la salud de los sectores más pobres del país. Esto significa reformar la seguridad social en salud existente.

1. ELIMINACIÓN Y REASIGNACIÓN DE COTIZACIÓN ADICIONAL DEL 2%, ARTICULO 8° DE LA LEY 18.566 DE 1986

En 1986, el subsidio de desempleo a los empresarios, de un 2%, se transformó, a través de la Ley 18.566, en la opción de agregarlo al 7% de cotización obligatoria para salud, con la condición de que el trabajador lo utilice para afiliarse a una Isapre.

Con el tiempo, se ha podido constatar que este subsidio no ha sido focalizado a los más pobres, y que es de muy difícil control.

Por lo anterior, se propone eliminar esta cotización adicional del 2% establecida en el artículo 8° de la Ley 18.566 de 1986, y reasignar dichos fondos al presupuesto (aporte fiscal) del Ministerio de Salud.

Total anual cotización adicional: 2%.

2. MODIFICACIÓN SISTEMA RECAUDACIÓN COTIZACIONES DE SALUD DE FONASA

La recaudación del 7% de los cotizantes de Fonasa es realizada por intermediarios, que en la mayoría de las situaciones es el Instituto de Normalización Previsional (INP); en las restantes, lo hace el Servicio de Salud, Administradoras de Fondos de Pensión y Cajas de Compensación y Asignación Familiar.

Esta situación perjudica notoriamente el manejo directo y oportuno de los recursos de cotizaciones por parte de Fonasa.

La propuesta dice relación con modificar este sistema de recaudación de las cotizaciones entregándolas a Fonasa, de tal manera de asegurar una recaudación directa, que permita mejorar su sistema de prestaciones.

3. APLICACIÓN DE LEY 16.744 SOBRE ACCIDENTES DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

Ante la evidencia de no aplicabilidad, por esta ley, de la escala móvil de cotización según grado de accidentalidad de las empresas (a partir del 0.9% de cotización mínima), la propuesta dice relación con la necesidad de hacer efectivo el contenido de la ley indicada.

4. REDUCCIÓN Y REASIGNACIÓN DE BENEFICIO TRIBUTARIO A ISAPRES

- a) El gasto del Estado en servicios de salud de las familias más pobres en nuestro país está muy lejos de ser suficiente. Mientras persista esta situación, el Estado no debe, salvo casos especiales, subsidiar la atención de salud de las familias de más altos ingresos.
- b) En general, se debe tender a eliminar los subsidios de salud a las familias que no son pobres y a encauzar esos recursos hacia la atención de salud de los más pobres. Al hablar de subsidio de salud, nos referimos a diversas modalidades mediante las cuales el Estado transfiere a las familias recursos

destinados a atención de salud. Esto incluye subsidios en dinero, en bienes y servicios, beneficios tributarios y otros.

- c) En este sentido, la deducción de las cotizaciones de salud de la base imponible para el impuesto a la renta, constituye un subsidio regresivo. En efecto, el aporte de hasta 7 % de la remuneración bruta es deducible de la base tributaria con un tope de 4,2 UF.
- d) El subsidio mencionado no beneficia a los trabajadores cuyos ingresos son inferiores o iguales a las 10 Unidades Tributaria (\$200.000 mensuales), porque no están afectos al impuesto a la renta. Por encima de este monto, el subsidio es progresivo, es decir, aumenta con la remuneración del trabajador.
- e) Por ejemplo, un empleado cuya renta imponible cae en el tramo en que la tasa de impuesto es máxima, esto es, 48% de la base; descuenta de aquélla el 7% de 60 UF, es decir, 4,2 UF. Mensuales, recibiendo un crédito tributario de 2 UF mensuales.
- f) Tomando este caso extremo, resulta absurdo que un empleado sin cargas con una remuneración de \$2,5 millones mensuales o más, reciba un subsidio en forma de reducción de impuesto de más de \$22.000 al mes, mientras una persona que vive en la extrema pobreza recibe un subsidio de sólo \$400 mensuales (per cápita de salud atención primaria). La relación, en este caso es de 55 a 1.
- g) Si se toma familias de cuatro personas con un solo ingreso, la relación a nivel familiar es de \$22.000 a \$1.600, esto es, 14 a 1.
- h) En términos gruesos, se estima que el Fisco deja de percibir por este concepto una cantidad del orden de \$24.000 millones al año.
- i) En consecuencia, se propone reducir fuertemente este beneficio tributario y destinar los fondos recaudados a gastos de salud de las familias más pobres. Se otorgaría el beneficio sólo a las familias de ingresos intermedios, estableciendo un ingreso máximo para la exención tributaria, o una escala según la cual el beneficio tributario disminuye en términos absolutos a medida que sube el ingreso. En ambos casos se podría considerar el número de cargas familiares.

JUSTICIA

CONSTATAACIONES

1. La sociedad civil debe recuperar la capacidad de asumir el conocimiento y tratamiento de los conflictos. Esto tiene especial validez en el campo de la información y ejercicio de los derechos de las personas pobres ante la institucionalidad penal (carabineros, justicia del crimen, lugares de reclusión), ante el sistema de justicia de menores y en los conflictos de la vida cotidiana (familia, vecindad).
2. La acción de la sociedad civil no invalida ni puede justificar la inacción del Estado y de los entes públicos especializados; debe sustentarse y expresarse en una concepción valórica (familia, vecindad).
3. Los estudios sobre el sistema de justicia criminal permiten constatar que éste se encuentra en una situación muy precaria, que incluso ha sido calificada como un colapso. Desde el punto de vista de los sectores populares, los problemas que afectan al sistema resultan amplificadas, en cuanto la mayor parte de los sujetos a la justicia criminal proviene de esos grupos sociales. De hecho, una buena parte de la relación de estos sectores con el Estado, y de la imagen que tiene de él, se produce a través del sistema de justicia criminal por medio de su expresión más visible: Carabineros e Investigaciones.
4. La inseguridad es uno de los problemas más graves de los pobres, en cuanto al deterioro de su calidad de vida. No obstante, los datos indican que la mayor parte de la actividad del sistema de seguridad ciudadana se concentra en sectores de altos ingresos. Por otra parte, la percepción de los pobres sobre la respuesta que el sistema brinda a sus demandas de inseguridad, es muy negativa. La violencia por parte de los órganos de seguridad recae casi exclusivamente sobre grupos pertenecientes a sectores populares, en especial varones jóvenes.¹
5. La experiencia de programas de Información, Orientación y Asistencia Jurídica que operan en territorios vecinales pobres, ha demostrado que más del 70% de las consultas se refiere a demandas de información y orientación sobre derechos y acceso a programas sociales, las que pueden ser satisfechas sin necesidad de la presencia y asistencia permanente de abogados, ni de poner en acción los mecanismos jurisdiccionales. Asimismo, un porcentaje menos significativo de consultas corresponde a conflictos entre partes que pueden ser resueltas por la vía de los "medios y formas prejudiciales de resolución de conflictos" (avenimiento - conciliación - transacción) y sobre la base de la intervención de mediadores calificados.

PROPUESTAS GENERALES

1. CATASTRO NACIONAL

Elaborar un Catastro Nacional para la identificación y caracterización del conjunto de programas e instituciones que prestan servicios de información, orientación y asistencia jurídica con sectores pobres. Este debe entregar información útil sobre los

¹ En 1998 se registraron 700 mil casos de aprehensiones en el país; en 1992, esta cifra aumentó a 817.491, es decir, se incrementó en el quinquenio en un 22%. Se constató además que el 42% de las detenciones practicadas por Carabineros (93% del total) no correspondió a la comisión de un delito propiamente tal, sino a hechos como ebriedad o faltas. Por otra parte, el 21 % de estas detenciones correspondió a "otros hechos", es decir, detenciones por sospechas (INE, 1992).

operadores y servicios existentes a nivel comunal, y deberá constituir un instrumento de consulta base para toda iniciativa de acción y concertación que se quiera implementar. La información sobre los derechos que les corresponden y dónde y cómo ejercerlos, constituye la aspiración más sentida por los sectores pobres de la población. Las instituciones y programas que ofrecen servicios jurídicos a sectores pobres no están identificados en su totalidad, ni se encuentran coordinados.

2. SISTEMA JUDICIAL

Con relación al sistema judicial, se estima necesario considerar las siguientes tareas:

- a) Dotar al sistema de la capacidad de conducir su trabajo con cierta coherencia y de ajustar su funcionamiento a criterios de utilidad social.
- b) Reducir la utilización de medios violentos, buscando formas alternativas de solución a los problemas a que corresponden.
- c) Someter la actividad de los organismos policiales al control y a la conducción de los órganos encargados de la vigencia del derecho.
- d) Dotar urgentemente de la infraestructura necesaria para erradicar a los menores que aún permanecen en cárceles de adultos después de la dictación de la Ley 19.343 de 1994.

3. MINISTERIO PUBLICO

Favorecer la creación de un Ministerio Público que tenga entre sus objetivos el ordenar y dar racionalidad al conjunto de la actividad del sistema, buscando administrar la violencia estatal de un modo más coherente con el sistema democrático y procurando que ésta no se constituya en un elemento de marginación social tan extendido como lo es hoy.

4. CAPACITACIÓN DE JUECES Y PERSONAL JUDICIAL

Capacitar a jueces y personal judicial para trabajar en sectores poblacionales pobres, a través de cursos que incorporen conocimientos de ciencias sociales que faciliten el acercamiento a la comunidad y sus conflictos, y conocimiento del territorio y sus organizaciones. La comunidad puede colaborar en la investigación y diseño de materias como asuntos de familia y conflictos entre vecinos, entre otros. Capacitarlos respecto de nuevas leyes, discusión sobre aplicabilidad, en conjunto con miembros de la comunidad. Las mujeres y los jóvenes pueden participar en la difusión y prevención de la violencia intrafamiliar, como también en campañas y acciones respecto de delitos sexuales.

5. SISTEMA CARCELARIO Y REHABILITACIÓN PENAL

Respecto al sistema carcelario y rehabilitación penal:

- a) Considerar la posibilidad de que las mujeres presidiarias permanezcan con sus hijos.
- b) Ofrecer nivelación de estudios durante el período de privación de libertad, educación para la convivencia (derechos Humanos) y capacitación técnica.
- c) Organizar programas de acogidas en las organizaciones vecinales. Las mujeres pueden prepararse para apoyar la reinserción de las personas y/o trabajar en prevención.

6. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Respecto a los medios de comunicación:

- a) Promover el respeto a los derechos humanos como un elemento constitutivo de la democracia, obligación del Estado y particulares.
- b) Realizar campañas dirigidas a mostrar las conductas positivas y negativas del ciudadano, en las que se evidencien tanto las pautas discriminatorias como aquellas que reflejen valores como cooperación, etc.
- c) Rescatar el valor de la diferencia, la colaboración, los espacios colectivos, la autogestión y la gestión.

7. SECTORES ACADÉMICOS Y PROFESIONALES

- a) Entregar en universidades la formación necesaria para reforzar el respeto a la libertad, a la igualdad y la diferencia, y fomentar un mayor contacto con la realidad concreta del país. Estimular trabajo interdisciplinario en estudios, equipos de trabajo y prácticas.
- b) En las escuelas de derecho, procurar enfoques de estudios que permitan evaluar la aplicabilidad y justiciabilidad de las normas en distintos sectores o grupos de la población; incorporar estudios de género, ampliar la perspectiva legal a través de estudios interdisciplinarios.
- c) Desarrollar prácticas en estrecho contacto con la comunidad. Para ello, incorporar el trabajo práctico durante toda la carrera, de modo que los estudiantes puedan colaborar entregando asesoría profesional en diversos programas.

8. ORGANIZACIONES SOCIALES

- a) Rescatar la capacidad de gestión de las mujeres, y reorientarla positivamente, según ámbitos en que ésta se ha dado. Por ejemplo: reconocimiento de monitoras de violencia intrafamiliar, animadoras de organizaciones, orientadoras en trámites varios (legales, administrativos etc.). En otro ámbito, manipuladoras de alimentos, técnicas en tejidos, bordados u otros, prevención de salud en la comunidad, etc. Al respecto, un recurso es la gran cantidad de organizaciones informales de mujeres que cuentan con una experiencia de gestión organizacional. En lo anterior debe considerarse a mujeres tanto jóvenes como adultas, considerando que, por sus roles e inserción en la vida cotidiana, tiene necesidades que varían según la edad.
- b) Buscar los mecanismos para potenciar y orientar las capacidades aprendidas por las organizaciones de mujeres. Establecer programas que, junto con mejorar dichas capacidades, les permitan nivelar estudios. Las ONGs pueden contribuir a actualizar, perfeccionar y orientar estos conocimientos.
- c) Informar y capacitar a las Juntas Vecinales y Centros de Madres respecto de los conflictos con la justicia que existen en la comunidad, de modo de involucrarlos para contribuir, en su medida, a educar en esta materia y a realizar acciones preventivas.

PROPUESTA ESPECÍFICA: CONSULTORIOS JURÍDICOS VECINALES ²

Como una forma de facilitar el acceso de los pobres a la justicia, el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza propone los Consultorios Jurídicos Vecinales. Estos funcionan sobre la base de dirigentes sociales capacitados jurídica y metodológicamente, y realizan una acción permanente de información, orientación y solución prejudicial de conflictos a nivel vecinal y comunal, en concertación con instituciones municipales y provinciales y con la Corporación de asistencia Judicial Regional en cada caso.

Esta experiencia se ha demostrado posible, eficaz, de alto interés y satisfacción para la población beneficiada, de mucho menor costo que las tradicionales y fácilmente reproducible.

Actualmente el CNSP está patrocinando la formación de Consultorios Jurídicos Vecinales en las comunas de La Pintana, Cerro Navia, El Bosque, Pomaire, Melipilla, Placilla, Valparaíso y Chépica, par los cuales se están capacitando 140 monitores. Tres profesionales del Servicio País, asignados a estas comunas, han colaborado con el desarrollo de esta iniciativa.

Esta iniciativa busca la más amplia concertación y reciprocidad con instituciones y organizaciones, tanto del sector público como el privado. A nivel de cada comuna, pero también a nivel provincial, regional y nacional, se cuenta con el reconocimiento y, en muchos casos, con la activa participación de la organización no gubernamental FORJA, municipios, gobernaciones, organizaciones sociales, Ministerio de Justicia, servicios especializados (en mujeres, en adultos mayores, la Corporación Asistencia Judicial, el FOSIS y el CNSP).

² Propuesta presentada en el Primer Estado de Avance, agosto 1994.

EDUCACIÓN

CONSTATAACIONES

1. *Hoy día nadie duda de la importancia fundamental de la educación para la superación de la pobreza, es decir, para el desarrollo y la equidad, porque los procesos de creación de riqueza tienden a centrarse cada vez más en el dominio del conocimiento.*

El CNSP ha sido categórica al respecto, *El **acceso a la educación y la cultura** es quizá la dimensión más compleja de la pobreza. Generalmente el conjunto de carencias económicas —ingresos—, materiales —hábitat— y sicofísicas —salud—, **conducen a la falta de educación, a la marginación del sistema escolar, a restar importancia al ámbito de la educación y la cultura.***

*La marginación de los pobres de los sistemas y códigos de la cultura de una sociedad es, sin duda, el principal factor de **reproducción de la situación de pobreza**. El no saber un oficio, el no conocer el acceso a las tecnologías, el no poseer el instrumental básico utilizado por la sociedad global, es por una parte una carencia, pero por la otra **implica una enorme dificultad para superar la propia condición de pobre.***⁸⁰

La desigualdad en este ámbito, a pesar de los logros obtenidos, se mantiene:

- a) Los resultados del último SIMCE de los cuartos años básicos tomado en 1994, muestran que las diferencias en el rendimiento que obtienen los niños de las escuelas municipalizadas respecto de los que asisten a las particulares pagadas son de aproximadamente **20 puntos en castellano y matemáticas y 13 puntos en Historia y Geografía y Ciencias Naturales.**
- b) Los resultados del SIMCE 1995, correspondiente a los octavos años básicos, reflejan una mejoría importante en los tres tipos de establecimientos educacionales (municipal, particular subvencionado, particular pagado): en 1991, los **promedios nacionales bordeaban el 50 % de los logros, en tanto en 1995 se acercan al 60 %.** **Las escuelas municipales muestran avances hasta cerca del 55 % de logros.**⁸¹ Sin embargo, desde el punto de vista de la equidad

⁸⁰ CNSP, Doc. "Mundo de los Pobres", 1995. Al respecto, es revelador un estudio recientemente divulgado por CEPAL y UNICEF sobre el trabajo de menores entre 13 y 17 años, que señala que en 1987 —en Chile— trabajaba el 3,8 por ciento de niños y adolescentes, cifra que subió a un 6,2 por ciento en 1992. En sus conclusiones se plantea que **el trabajo infantil es uno de los mecanismos más claros de "reproducción intergeneracional de la pobreza"**, pues aquellos niños que abandonaron la escuela para aportar ingresos al hogar, **ganarán un 20 por ciento menos cuando sean adultos.** Así "los niños que hoy trabajan, mañana constituirán familias más numerosas y con menor capacidad para generar ingresos y, a la vez, su bajo nivel educacional repercutirá adversamente en sus hijos". (CEPAL, UNICEF, Fondo de Población de las Naciones Unidas, "Repercusiones de la educación y del trabajo de niños y adolescentes", en *Panorama Social de América Latina 1995*).

⁸¹ En "La Reforma en Marcha", Resultados Prueba SIMCE 1995 (Santiago: Ministerio de Educación, 23 de abril de 1996).

no podemos quedarnos satisfechos, porque la disparidad persiste: la medición evidencia que hay 20 puntos de diferencia entre los aprendizajes de los niños de niveles socioeconómicos alto y bajo.⁸²

De no enfrentar esta situación a la brevedad, la brecha entre los que acceden al conocimiento y los que no disponen de este recurso cada vez más importante para el desarrollo, se seguirá ampliando hasta generar dos mundos separados (Según la UNESCO, los efectos en la educación son apreciables en diez años promedio).

- C) Por otra parte, nos consta la importancia que los sectores pobres otorgan a la educación. A través de ella buscan hacer realidad el sueño de que sus hijos puedan salir adelante y tener una experiencia de vida diferente a la de ellos. Su acceso a una buena educación es una cuestión que los preocupa y en ello invierten gran parte de sus recursos y energías. **A nosotros, su preocupación por la educación no puede dejarnos indiferentes.**⁸³

PLANTEAMIENTOS RESPECTO DEL INFORME BRUNNER⁸⁴

1. Se coincide con las ideas básicas que sustentan la propuesta —equidad, productividad y estabilidad de la democracia—, por cuanto son las fundamentales para adecuar la educación a los requerimientos del siglo XXI. Se coincide también con la mayoría de los planteamientos del Informe, como, por ejemplo, la necesidad de reforzar la función del profesorado, de incorporar métodos pedagógicos activos y la participación de los padres; con la necesidad de incrementar la educación preescolar. También se comparte la proposición de autonomía y libertad de enseñanza para los establecimientos educacionales — éstos deben tener la capacidad de decidir sobre sus recursos y su proyecto educativo, y responder por ello—, pero con cierto control del Estado para resguardar la calidad.

Hay acuerdo con el planteamiento de una educación para el mundo del trabajo, siempre que la intención subyacente no consista en contar con mano de obra calificada. Para que efectivamente sea una educación para el trabajo, debe estar basada en una comprensión de la empresa respecto de las necesidades de los

⁸² La comparación de los datos por comuna habla por sí sola: los niños de Las Condes, Vitacura y Providencia, donde la mayoría de los colegios son particulares pagados, obtienen logros que fluctúan entre un 72 y 78 por ciento en matemáticas y castellano, mientras los niños de La Pintana, Pudahuel, Cerro Navia, donde la casi totalidad de los establecimientos educacionales son municipales, alcanzan entre un 47 y 54 por ciento en las mismas asignaturas, porcentajes que son aún más bajos en algunas comunas rurales. (MINEDUC, "La Reforma en Marcha", op. cit., pág. 2).

⁸³ Una pobladora de La Pintana que dialogó con los profesionales del Servicio País en el Seminario de Capacitación y que asistió con su hijo de 8 años, contestando una pregunta de los jóvenes respecto de la educación, dijo:
Este niño no tiene campo. Yo tengo muchas aspiraciones para él y sus hermanos. Tiene un rendimiento fantástico, pero, ¿de qué le sirve si va a una escuela que tiene un 30 por ciento en el SIMCE? Yo quiero un colegio mejor para él, donde le saquen provecho, pero vivo en La Pintana y trabajo, no tengo posibilidades de llevarlo a otro lado donde la educación sea mejor.

⁸⁴ Presentación hecha en el Segundo Estado de Avance.

trabajadores; debe incorporarse en los cambios curriculares su funcionamiento, los actores que la integran, los derechos y obligaciones mutuos.

Se concuerda con la necesidad de descentralización; sin embargo, se constata que en algunos casos, especialmente en la percepción de los pobres, el Municipio no es eficiente. Mecanismos alternativos podrían ser la dependencia central con territorialización, lo que implicaría desideologizar el tema de la dependencia institucional; o la creación de corporaciones municipales autónomas, de buen nivel y bien financiadas, que se hagan cargo de las escuelas de la comuna y las administren.

2. Del análisis del documento, desde la perspectiva de su aporte a la superación de la pobreza, surgen algunas preocupaciones relacionadas fundamentalmente con el "componente de equidad" de la propuesta.

Preocupa la afirmación de que "la educación es el único medio eficaz contra la pobreza" (pág. 31), de la cual se puede desprender que los pobres son pobres por su poca educación. La relación educación-pobreza no es "unívoca" (causa-efecto), sino más bien "bi-unívoca", porque ambos factores se condicionan mutuamente. Es decir, **se es pobre en gran parte porque no se tiene educación. Pero, a la vez, no se tiene educación, en gran parte, porque se es pobre.** Dicho de otra manera: **si bien la educación es un mecanismo que permite salir de la pobreza, la pobreza, a su vez, es una condición que dificulta el aprovechamiento de la educación por parte de los niños.**⁸⁵

También relacionado con la equidad, preocupa la propuesta del financiamiento de la educación que plantea el Informe. Respecto del financiamiento compartido, se coincide en que hay casos en que los sectores pobres no pueden pagar; sin embargo, al quedar el proceso de gestión a nivel de la escuela, es probable que ésta dé prioridad a los que están en condiciones de cancelar el servicio. Con ello se corre el riesgo de que se copen las matrículas, dejando fuera a los niños de sectores más pobres, y que se establezcan escuelas de distinta calidad. Por otra parte, el tener que demostrar el bajo nivel de ingreso para acceder a una educación gratuita, es laborioso e indigno: con ese mecanismo se discrimina al más pobre.

Respecto de las privatizaciones, hay disposición a discutir el tema, aunque se estima que previo a ello hay que controlar el uso de los recursos que existen hoy día y la falta de fiscalización. A la vez, se requiere especificar qué "activos" se venderían, para que no se trate de una venta indiscriminada.

⁸⁵ Múltiples estudios confirman que existe **un conjunto de factores, asociados a las experiencias de vida de los niños que se relacionan con el nivel socioeconómico del cual provienen y tienen una influencia determinante en el aprovechamiento de la educación:** estímulos sicoambientales, escolaridad de los padres, acceso a recursos educativos informales, acceso al bienestar, posibilidades cotidianas de desarrollar seguridad y confianza, entre otros Véase: CEPAL, "Calidad y equidad de la educación Media en Chile" (distr. restringida), Seminario Taller "Reforma de la educación media en Chile: ¿más equidad?", Santiago, 10 y 11 de abril de 1995; J. Filp, "Todos los niños aprenden. El Programa de las 900 escuelas: programa de mejoramiento de la calidad en escuelas básicas en sectores pobres en Chile" (mimeo), CIDE, septiembre 1992. Véase también "Educación y pobreza", de Ximena Sánchez, Francisco Fernández, Carlos Amtmann, eds. (Valparaíso: Universidad de Playa Ancha, 1995).

PROPUESTAS

1. Implementar a la brevedad las propuestas del Informe Brunner, teniendo presentes las observaciones mencionadas:

a) Acompañar los necesarios cambios en la educación paralela, y complementariamente, con políticas más globales que integren la multiplicidad de factores que afectan el desarrollo de las potencialidades de los niños en sectores pobres.

b) Revisar la propuesta de financiamiento:

- Desde el punto de vista de su viabilidad macroeconómica: realizar estudios serios de los efectos macroeconómicos de una propuesta de esta naturaleza; la magnitud de este proyecto implica austeridad y moderación en otros gastos.

- Profundizar en el mecanismo del financiamiento compartido; estudiar una alternativa que asegure la equidad, basada en una evaluación de lo que ha significado la implementación de esta propuesta para las familias pobres, considerando sus proposiciones en tanto afectados. Al respecto, se sugiere estudiar como alternativa la posibilidad de fomentar el ahorro de las familias para educación. En Chile el principal ahorro se da en vivienda, porque hay una política de Estado que responde a ello. Esto podría constituir un modelo para educación.

- Modificar la Ley de Donaciones con fines educacionales (véase propuesta a continuación).

c) Dado el tiempo que toma el que una reforma educacional pueda obtener resultados, se estima que en lo inmediato es de extrema urgencia incentivar la capacitación como una forma de paliar los efectos negativos de la educación actual. En este sentido, se propone multiplicar experiencias con resultados positivos que realiza la sociedad civil, como INFOCAP y otras.

d) También se sugiere buscar formas de enfrentar los problemas de salud mental de los maestros.⁸⁶ El mundo de los profesores es un mundo dañado,

⁸⁶ Algunos plantean que es necesario ir más allá del "problema de salud mental", el cual es consecuencia de tensiones sociales más globales y que inciden en el rol docente. En torno a dicho problema, señalan: "La sociedad actual asigna distintos significados a la educación, y el profesor se ve obligado a asumir las expectativas que esto implica. Es así como la exigencia de la 'profesionalización' coexiste con el deterioro de las condiciones de vida y trabajo de los profesores, y asigna al profesor una serie de demandas múltiples, y a menudo divergentes, que se traducen en una situación confusa y tensionante para el docente".

En una investigación realizada recientemente sobre la constitución del sujeto docente, se constató que los profesores perciben el "rol docente" en dos dimensiones: a partir del "quehacer" y a partir del "debe ser". En la primera perspectiva, predomina entre los entrevistados una visión negativa de la realidad del quehacer y, por lo tanto, del rol que actualmente desempeña el docente en educación básica. En cambio, en lo que se refiere al "debe ser", se despliega una variedad de rasgos que reflejan amplias expectativas con respecto al rol que debería desempeñar el profesor. Esta multiplicidad de expectativas que la sociedad asigna a la profesión docente son internalizadas por el profesor, tensionando la totalidad de su quehacer docente: la relación que establece con sus alumnos, con sus compañeros de trabajo, con los directivos, con los padres y apoderados; e incluso afecta la imagen que conforma de sí mismo, lo cual incide sin duda hasta en su propia

especialmente los que trabajan con niños provenientes de familias de extrema pobreza. Existen diferentes estudios que demuestran que el daño es serio, por lo se requiere tratar el clima laboral y las enfermedades profesionales de los profesores.

2. Modificar la Ley de Donaciones con Fines Educativos

En el análisis de los caminos más sólidos y eficaces para la superación de la pobreza, el CNSP estima que deben multiplicarse las iniciativas de colaboración en el mejoramiento de la educación. En ellas puede cumplir un rol fundamental el sector privado, especialmente con el aporte de recursos de profesionales y empresas, aprovechando los incentivos tributarios que a las donaciones educativas consagra nuestra legislación.

En esa línea, luego de hacer el estudio correspondiente, propone a la consideración del Poder Ejecutivo, la ampliación de los beneficios tributarios que implica la ley a las personas naturales que deseen también aportar recursos para el financiamiento de proyectos de mejoramiento de la educación. Específicamente, se propone **modificar la letra B del artículo 1º de la Ley de Donaciones con Fines Educativos, incluyendo dentro de los donantes a los contribuyentes afectos al Impuesto Global Complementario**. En otras palabras, profesionales independientes y personas que desarrollan otras actividades lucrativas, entre otros, pueden unir sus fuerzas a la empresa privada en el apoyo de proyectos educativos, recibiendo las franquicias tributarias de la Ley.

Además, el Consejo estima un imperativo avanzar con rapidez y decisión en otra serie de modificaciones a la Ley de Donaciones con Fines Educativos, las que requieren, sin embargo, de un mayor análisis entre el Ejecutivo y las instituciones involucradas. Por ello, acuerda plantearlas a las autoridades pertinentes en sus aspectos esenciales, para que se consideren en su oportunidad como un proyecto de ley:

a) FACILITAR Y SIMPLIFICAR EL FINANCIAMIENTO DE GASTOS OPERACIONALES.

Los gastos operacionales son una preocupación constante de las instituciones ligadas al desarrollo de la educación. Debe intentarse una solución a su financiamiento, solución

vida familiar. (Abraham y Lavín, 1996)

En dicha investigación fue posible identificar cuatro tipos de roles:

- Un rol social, entendido como el rol de agente de cambio social, donde se observa el papel de "redentor", de "misionero".
- Un rol cultural, o de extensión de la cultura y de integración social.
- Un rol pedagógico, que se expresa con dos distintas perspectivas:
 - instrumental: desarrollo de habilidades, transmisión de conocimientos, transmisión de valores, entre otros;
 - dialógica: un rol que se construye en la relación, es decir, que concibe el rol pedagógico como la construcción de un "puente de conocimiento" entre el alumno y el profesor; y
 - un rol de productor de conocimiento, ligado a la investigación y transformación de la propia práctica.

Es importante señalar que estos roles no son en sí ni los percibe el profesor como excluyentes, sino que, con distintos matices e intensidades, están presentes en el "deber ser" del maestro hoy.

que la ley no da sino nominalmente, a través de Comisiones de Confianza de difícil concreción. Debe permitirse el financiamiento directo, mediante donaciones, de gastos operacionales diferentes a los de capacitación y perfeccionamiento de profesores, cuando dichos gastos no sean permanentes y no provoquen problemas posteriores de dependencia del establecimiento educacional respecto de la empresa. En cuanto a los gastos operacionales de cierta permanencia, debe haber una regulación más precisa de las Comisiones de Confianza, las que deben ser más atractivas en la rentabilidad que puedan ofrecer para el financiamiento del proyecto. Podría permitirse que parte de la donación se pudiera retirar, después de cierto tiempo, de la Comisión de Confianza Permanente, a través de un mecanismo que no afecte la rentabilidad de los fondos.

b) CREAR ORGANISMOS INTERMEDIARIOS ENTRE EMPRESA Y ESCUELA.

La inclusión en la Ley de instituciones que colaboren en la elaboración de los proyectos educacionales y en la obtención de recursos de las empresas, si bien podría ser positiva para establecimientos educacionales que no tengan los profesionales adecuados para ello, puede generar serios inconvenientes en cuanto a: restar recursos de las donaciones para el pago de los servicios de dichos intermediarios; generar ciertos proyectos que no interpreten fielmente las necesidades del establecimiento y su posibilidad de ejecutarlos; y, por último, concentrar en pocas instituciones las relaciones con las empresas. Si se minimizan dichos riesgos, especialmente en cuanto a que el financiamiento de estos organismos intermediarios no afecte el monto de las donaciones, ellos permitirían facilitar y agilizar todo el proceso.

c) DEFINIR LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEL PROCESO GLOBAL DE DONACIÓN Y EJECUCIÓN.

Es necesario precisar en la Ley quién es la autoridad que debe responsabilizarse del desarrollo de todo el proceso de aporte de recursos del sector privado a la educación. Dicha autoridad debe estar a cargo no sólo de la aprobación del Proyecto (Intendencia) o del cumplimiento de ciertos requisitos mínimos para obtener el beneficio tributario (SII), sino también de la difusión de la ley, de la aclaración de ciertas dudas en su aplicación y de la fiscalización del cumplimiento de los objetivos de cada proyecto educativo (puede ser la Intendencia o el Ministerio de Educación).

INCORPORAR LA PARTICIPACIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

En esta Ley hay una total ausencia del Ministerio de Educación, quien tiene mucho que decir en la materia, especialmente en cuanto al contenido y la elaboración de los proyectos educativos y en la difusión y fiscalización en la ejecución de la Ley.

e). AUMENTAR EL TOPE COMÚN CON LEY 18.681 DE LO DEDUCIBLE POR DONACIONES Y EL TOPE DE 2 % EN PEQUEÑAS EMPRESAS.

De acuerdo a lo indicado en la Circular Nº 63 de 1994 del SII, el tope de las 14 mil Unidades Tributarias Mensuales (UTM) por año para las donaciones es común para esta Ley y para la Ley 18.681 sobre donaciones a Universidades e Institutos Profesionales. Con ello podría darse el problema de varias empresas que tienen compromisos más o menos permanentes con dichas Instituciones y que no pueden aportar recursos a los establecimientos educacionales en los términos definidos por esta Ley. La modificación legal puede ir dirigida a aumentar el tope o a considerar que las 14 mil UTM sólo se aplican con relación a cada ley.

Asimismo, debe estudiarse la posibilidad de ampliar el porcentaje de la Renta Líquida Imponible de Primera Categoría que el donante pueda imputar como crédito. El 2 por ciento fijado actualmente para las pequeñas o medianas empresas —las que deben definirse según un criterio objetivo—, en la práctica no les permite efectuar donaciones a la educación.

f) AMPLIAR LAS INSTITUCIONES BENEFICIARIAS.

Sería conveniente que la Ley considerara en este rango a ciertos establecimientos colaboradores del Servicio Nacional de Menores, de propiedad del Estado, que no están actualmente dentro de los beneficiarios.

g) SIMPLIFICAR LA TRAMITACIÓN PARA APROBAR PROYECTOS.

La simplificación en la tramitación no requiere de modificación de la Ley, sino más bien en el aspecto administrativo, especialmente a través de instrucciones precisas y uniformes para las Intendencias. Lo que sí podría estipularse a través de una modificación de la Ley, es que el proyecto se considere aprobado si la Intendencia no se pronuncia en el plazo de 60 días, contados desde que se entreguen todos los antecedentes requeridos.

3. PROFUNDIZAR LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Se estima necesario profundizar la descentralización de la educación, especialmente en el ámbito pedagógico, e invertir en un modelo educativo que se ajuste a las necesidades de las comunidades en que ella se imparte. La heterogeneidad de la pobreza exige una educación capaz de recoger las particularidades de cada contexto en el cual se da.⁸⁷

La descentralización pedagógica cobra sentido en la perspectiva de superar la pobreza, **sólo si admite la diversidad y la diferenciación y si permite la efectiva participación de los distintos actores involucrados** en el proceso educativo de una comuna o localidad, de modo que —en conjunto— puedan pensar y planificar la educación de sus niños en función de las necesidades específicas de éstos.

Para ello es necesario avanzar en dos sentidos:

a) Instalar capacidades en el nivel local para mejorar la gestión educativa de los municipios (mayor especialización y desarrollo técnico de las unidades a cargo de la administración de las escuelas en las comunas).

⁸⁷ Con relación a este aspecto, iniciativas como los "Planes de Educación Municipal" y los "Proyectos de Mejoramiento Educativo" impulsados dentro de las políticas descentralizadoras del Ministerio de Educación, son un avance concreto, en la medida en que traspasan las responsabilidades técnicas a las escuelas y Municipios. Sin embargo, es necesario operacionalizar en proyectos específicos de las escuelas, el ejercicio que actualmente se realiza en la formulación de Planes de Educación Municipal. Dicho de otra manera, estos planes se deben construir sobre los proyectos educativos de las distintas escuelas.

b) Incorporar el compromiso de gestión a la educación, trabajando en torno a metas y resultados:

El que las unidades educativas adquieran compromisos de gestión ligados a sus proyectos educativos, representaría un avance importante para la educación. Esto permitiría dar dinamismo al sector, facilitaría el proceso de evaluación de la actividad educativa de las escuelas, sería un estímulo para el perfeccionamiento docente y un desafío a la creatividad en el desempeño del profesor.

La descentralización pedagógica también supone reforzar la autonomía profesional del docente. Resulta frecuente que en el discurso de la profesionalización se apele a la autonomía profesional. Sin embargo, es necesario considerar que la autonomía no es una condición abstracta, sino que está determinada por factores personales, institucionales y sociales.

"En el plano personal, se debe reconocer que la posibilidad de la autonomía pasa por el reconocimiento que haga el profesor de sus propias capacidades, es decir, la afirmación de su competencia pedagógica (saber enseñar); en el plano interpersonal, la capacidad de autonomía requiere la creación y permanencia de espacios de comunicación que promuevan la capacidad de reflexionar, aceptar el conflicto y desarrollar la capacidad de negociación; y en el plano institucional —en este caso, el establecimiento—, el desarrollo de la autonomía requiere de un proceso del que se hagan cargo y gestionen los propios profesores, de manera que satisfaga su necesidad de pertenencia profesional".⁸⁸

De lo anterior se desprende la convicción de que el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación, pasa necesariamente por la **reflexión de los profesores en su lugar de trabajo**, con la comunidad educativa de la que forman parte.

4. REFORZAR LA EDUCACIÓN PREESCOLAR

Es un hecho comprobado que parte importante de las habilidades intelectuales y sociales necesarias para el desempeño escolar alcanzan su desarrollo en los primeros años de vida, y se relacionan directamente con la calidad de las experiencias y estímulos a los cuales los niños están expuestos durante el período preescolar. Por lo tanto, **una oportuna intervención educativa en niños pequeños con riesgo y retraso en su desarrollo —que en el caso de niños de sectores pobres, alcanza porcentajes muy altos—⁸⁹ puede tener un impacto significativo.** De esto se desprende la necesidad de reforzar la educación preescolar, como una manera de mejorar las condiciones de entrada de los niños al sistema de educación básica.

En Chile, la cobertura de educación preescolar alcanza sólo al 22 % de los niños en edad preescolar. Sus posibilidades de ampliación se ven afectadas, por una parte, por

⁸⁸ Sonia Lavín y Doris Erlwein, "Autonomía, gestión escolar y calidad de la educación: estudio de caso en escuelas municipalizadas y particulares subvencionadas en Chile" (Santiago: OREALC/UNESCO - PIIE/CHILE, septiembre 1993).

⁸⁹ En una evaluación realizada a niños de Fundación Integra en el año 1992, el 55 por ciento de ellos presentaba parámetros de normalidad, en tanto que un 45 por ciento reveló algún grado de déficit.

los altos costos de este nivel de atención, pero también por la baja valorización de sus beneficios que hacen las familias de menos recursos.

De esto se deducen acciones en dos campos:

a) La difusión en las comunidades del valor preventivo que tiene la educación preescolar, demostrando la ventaja que representa para los niños el haber asistido, previo a la escuela, a un establecimiento de este tipo.

b) La diversificación de las modalidades de atención del preescolar, de manera de ofrecer un conjunto de posibilidades que satisfagan las necesidades de distintos sectores de la población. (Véase propuestas en relación a tema Infancia).

Respecto de las modalidades, el Consejo respalda experiencias como la extensión horaria para hijos de mujeres trabajadoras, los Jardines estacionales para hijos de mujeres temporeras y los Centros rurales, nuevas variantes de la atención preescolar.

No obstante lo anterior, **queremos insistir en que es necesario avanzar a modalidades no convencionales de educación preescolar** que, asegurando calidad, signifiquen menos costos de inversión y operación y mayor participación de la comunidad. Nuestra propuesta es abrirse a experiencias como las salas cunas familiares u hogares de cuidado diario, centros preescolares autogestionados por la comunidad con supervisión técnica de un organismo competente.

Finalmente, en el campo de la educación preescolar, pensamos que es necesario avanzar progresivamente hacia una **descentralización del sector**. La administración centralizada de los recursos burocratiza el desenvolvimiento de las instituciones y afecta la oportunidad de los recursos y la rápida toma de decisiones. La descentralización de la educación preescolar permitiría avanzar de manera cualitativa en la vinculación de la educación prebásica con la básica; focalizar mejor los recursos; y dar continuidad, en el ámbito comunal, al quehacer educativo en las distintas edades.

Un mayor nivel de autonomía de las regiones y las comunas, respecto de la educación inicial, es coherente con los procesos que se vienen desarrollando en otros sectores y es además necesario, dada la importancia que ha adquirido progresivamente este nivel de la educación.

5. DESARROLLAR UNA MODALIDAD DE EDUCACIÓN FLEXIBLE PARA ATENDER A NIÑOS Y A JÓVENES DESERTORES

La prevención y atención de los desertores dentro del sistema formal de educación, constituye una necesidad imperiosa del desafío de equidad y calidad que la educación chilena se plantea. Ello porque la mayor parte de los niños y jóvenes que abandonan la escuela pertenecen a los sectores de mayor pobreza en el mundo urbano y en las zonas rurales.

El rezago escolar se expresa a menudo en la asistencia discontinua de los niños y jóvenes que deben trabajar para contribuir económicamente al sustento familiar, o bien asumir tareas que sustituyen a la madre o al padre en el hogar. Así, los niños se insertan en las estrategias de supervivencia familiar, abandonando la escuela durante períodos determinados del año, o faltando ciertos días de la semana. En el ámbito del

aprendizaje, esta situación retrasa al alumno con respecto a su grupo y se traduce finalmente en repetición, a menudo reiterada, y eventualmente en deserción definitiva. La repetición reiterada, por su parte, hace que el niño además se desfase con respecto a la edad regular de su curso y, por lo tanto, le crea dificultades crecientes para convivir y compartir los intereses y necesidades del nuevo grupo.

La deserción, como resultado de una concatenación de situaciones escolares, familiares y sociales desfavorables, constituye una barrera prácticamente infranqueable para que estos niños y jóvenes logren reinsertarse en el sistema educativo formal, ya sea en su modalidad vespertina o nocturna, la cual está definida para a "adultos mayores de 15 años". Si se considera que los niños y jóvenes que desertan de la educación básica cuentan con edades que fluctúan entre los 9 y los 14 años de edad, existe un contingente importante de población en edad escolar que se encuentran actualmente en *tierra de nadie*, sin alternativas reales para terminar su educación básica y media. En cuanto al destino social de estos jóvenes, vale la pena señalar que el Anuario de Estadísticas Criminales 1994 indica que el 55 % de los jóvenes de 18 a 35 años encarcelados no superó la educación primaria y 29 % no terminó la educación media.

Por lo anterior, se propone diseñar y desarrollar una modalidad educativa flexible (por ejemplo, basada en módulos), inserta en el sistema educativo formal de educación básica y media, con un currículum pertinente y una organización escolar flexible que responda a las necesidades y características de esta población. Dicha modalidad debería permitir a los niños y jóvenes desertores el acceso a una **acreditación en todo equivalente** a la que se obtiene en el sistema regular, tanto para su inserción en el mundo laboral como para la continuación de sus estudios en condiciones similares a los jóvenes egresados de los otros sistemas.

6. INCORPORAR LA EDUCACIÓN DE ADULTOS

El valor asignado a la educación como uno de los ejes prioritarios en el desarrollo del país hacia el siglo XXI, y su rol en la superación de la pobreza, implican atender las necesidades básicas de aprendizaje de los sectores de escasos recursos en sus diferentes estados y fases de desarrollo. Por ello, se estima que la implementación de una educación para el siglo XXI requiere la flexibilización y ampliación del sistema. Esto significa, en concreto:

- a) Definir explícitamente la responsabilidad que le cabe al Estado en los procesos educativos continuos y permanentes de la sociedad.
- b) Explicitar la responsabilidad que le cabe a la empresa en estos desafíos.
- c) Valorar y facilitar el aporte que actores como la comunidad y organismos no gubernamentales hacen a la calidad y equidad de la educación, específicamente de sectores en condiciones de pobreza, que, en este caso, constituye el entorno educativo.

Dentro del marco anterior, se propone incorporar la educación de adultos, en particular aquella que se realiza en sectores pobres, como parte de la máxima prioridad del sistema por "proporcionar una formación de calidad para todos". Ello implica atender no sólo las necesidades de los sectores pobres relacionadas con el "mundo del trabajo" —y su responsabilidad como familia y comunidad en el mejoramiento del sistema

escolar local—, sino también las necesidades relacionadas con su "mundo cotidiano". Esto permitiría:

- a) Revertir el deterioro material y relacional en que se encuentran las familias de sectores pobres.
- b) Equipar a la comunidad para fortalecer sus procesos de desarrollo local.
- c) Implementar alternativas de formación que faciliten y complementen los procesos denominados como "reconversión productiva".

7. OFRECER INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA CAPACITACIÓN⁹⁰

En el Mensaje N° 337-329 enviado por S.E. el Presidente de la República a la Honorable Cámara de Diputados, con fecha 18 de agosto de 1994, en que propone un proyecto de ley que fija el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, se señala la gran oportunidad histórica que tiene en la actualidad nuestro país para alcanzar el desarrollo y erradicar la pobreza.

Se considera como una herramienta fundamental para lograr estas metas "elevar la calidad de los empleos y perfeccionar los instrumentos de capacitación", tarea en la cual participan el Estado, los empresarios y los trabajadores.

El énfasis para llevar adelante esta tarea está puesto en la generación de incentivos a la demanda por capacitación, a través de un subsidio estatal (o franquicia tributaria), y una acción subsidiaria del Estado que financia los programas de capacitación "ejecutados por organismos públicos o privados que se contraten para este efecto".

El sistema de franquicia tributaria ha estado vigente desde la formación del SENCE (Servicio de Capacitación y Empleo), pero su utilización no ha tenido la magnitud que podría haber alcanzado, debido a una **falta de difusión de los mecanismos para tener acceso a la franquicia**, y al hecho de que ésta sólo se obtiene una vez al año, al efectuar la declaración y pago del impuesto a la renta. Esta última situación significa un cargo financiero por un largo período a la empresa que capacita a sus trabajadores, costo que muchas no han estado en condiciones de asumir. Ello ha limitado el impacto que podría haber tenido este mecanismo.

La situación anteriormente expuesta, y el interés del Supremo Gobierno para que la capacitación se convierta en un importante instrumento en el desarrollo social y económico y en la erradicación de la pobreza, hacen necesario facilitar el acceso a las franquicias que la ley otorga a través del SENCE.

Para lograr esto se propone que **los gastos en capacitación efectuados por las empresas, y reconocidos por SENCE, puedan ser descontados mensualmente** a través de un mecanismo de crédito fiscal, similar al IVA, que podría ser declarado simultáneamente con éste. Al término del año tributario se efectuaría una liquidación por los gastos de capacitación con relación a los montos a que tiene derecho la empresa, pagando o descontando el saldo según sea el resultado de dicha liquidación, lo que permitirá destinar una mayor cantidad de recursos a la capacitación laboral.

⁹⁰ Presentada en Segundo Estado de Avance Enero 1995.

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

CONSTATAACIONES

En nuestro país, la distribución desigual del poder se expresa fundamentalmente en dos situaciones que constituyen obstáculos importantes para el enfrentamiento de la pobreza: la centralización del Estado y la falta de participación de las personas, especialmente de aquellas que viven en condiciones de pobreza, en las decisiones que afectan sus vidas.

1. El incompleto proceso de descentralización del Estado ha impedido que las instancias regionales y comunales tengan mayor poder para tomar las decisiones administrativas y presupuestarias que permitirían generar procesos de desarrollo local e incidir en la superación de la pobreza en sus regiones.
2. La organización y movilización de los sectores pobres, que durante años significó un camino para incidir específicamente en las políticas y programas en su beneficio y, en general, en la vida nacional, se ha debilitado.

RECOMENDACIONES

1. Acelerar el proceso de descentralización, para lograr un desarrollo más equilibrado a lo largo del país

La redistribución del poder sólo es posible a través de una descentralización efectiva de las estructuras y funcionamiento del Estado. Por ello, la descentralización debe darse a todo nivel: en las regiones, en los municipios, y también en los servicios del Estado.

Se propone una efectiva modernización del Estado basada en la descentralización, con ministerios principalmente normativos, con personal calificado que pueda ser mejor remunerado y con posibilidades de desarrollarse en una carrera de servicio público. Contar con organismos públicos descentralizados más eficientes, que permitan una efectiva focalización del gasto social, mejora la cantidad y calidad de los servicios prestados. Una mejor asignación de los recursos es de vital importancia para la comunidad en general, pero de mayor impacto aún en la población de escasos recursos.

Dentro del proceso de descentralización, el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) otorga importancia primordial al fortalecimiento de los municipios. En el ámbito local, ellos constituyen la instancia pública más cercana a la realidad, los problemas y necesidades propios de la población, con la que se relacionan directamente. El CNSP comparte plenamente la posición según la cual es necesario producir transformaciones profundas en la actual realidad del municipio chileno, que hagan posible la participación de la comunidad en la acción por superar la pobreza.

En este sentido, el CNSP respalda todos los esfuerzos que se están haciendo destinados a:

a) Incrementar los recursos del municipio: aprobar la Ley de Rentas Municipales; definir con claridad los mecanismos de focalización de la mayor cantidad de recursos; estudiar las modificaciones legales que permitan allegar recursos del sector privado para tareas de desarrollo social; legislar sobre corporaciones y fondos de desarrollo comunitario con participación del sector privado y las organizaciones sociales.

b) Mejorar la relación municipio-comunidad: establecer una política de estímulo y capacitación de funcionario municipal, enfocada a valorizar el rol que puede cumplir en la tarea de la superación de la pobreza.

Al respecto, el CNSP propuso desarrollar un Programa de Formación de Funcionarios Municipales complementario al programa de fortalecimiento de la gestión municipal que hoy impulsa la SUBDERE, que incorpora tres elementos centrales: revalorización del sentido público de la acción del funcionario municipal; fortalecimiento de las relaciones comunidad-municipio; conocimientos y competencias en el desarrollo local y en la superación de la pobreza comunal.

c) Mejorar los servicios municipales: estudiar, diseñar e impulsar la posibilidad de una "Oficina Unica de Atención Municipal Social" para otorgar información y servicio integral a las personas, coordinar las labores de las distintas áreas y mejorar la focalización del trabajo, al evita la duplicación de apoyos para los mismos destinatarios.

2. Promover y fortalecer las organizaciones sociales para la participación

La redistribución del poder también requiere que éste llegue a cada ciudadano, que cada uno sienta que tiene poder sobre su propio destino. Para ello se requiere de mecanismos que, en el caso de los pobres, estimulen su compromiso en las acciones que pretenden mejorar su situación, **incorporándolos como sujetos y actores sociales** que tienen "algo" que decir y mucho que aportar. Esto supone contribuir a que se desarrollen como tales, promoviendo su organización y fortalecer su participación. Al respecto se sugirió:

a) Reestudiar la normativa de la participación institucionalizada a través del Concejo Municipal y CESCO.

b) Revisar la actual Ley de Junta de Vecinos.

c) Reponer el mecanismo del Fondo de Desarrollo Vecinal como una innovación que beneficia directamente la participación comunitaria en obras de adelanto social.

INFANCIA

CONSTATAACIONES

Es necesario tener presente que resolver los problemas que afectan a la infancia es responsabilidad de **toda la sociedad** y, en este sentido, se debe asumir la problemática de la educación y cuidado de los menores como una medida eficaz para vencer el círculo vicioso de la pobreza, por la multiplicidad de factores que inciden en él:

1. La necesidad de que todos los niños se desarrollen en un medio seguro, debidamente alimentados y en un ambiente adecuado tanto en lo familiar y afectivo, como en lo social, educativo y de esparcimiento.
2. El aumento de la producción y de los servicios desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, necesita de más fuerza de trabajo y de mayor calificación. Por consiguiente, tiene repercusiones en la necesidad de conjugar promoción de la actividad laboral y protección de los menores cuyos padres se ausentan del hogar para trabajar y capacitarse.
3. El sano equilibrio que debe existir entre la distribución de la jornada de trabajo y la responsabilidad de la vida familiar.
4. El Jardín Infantil como centro de estímulo al desarrollo de los menores, capacitación de los padres y apoyo para una mejor vida familiar, junto a la necesaria relación y coordinación que debe existir entre esta instancia con todo el sistema educacional del país.
5. La promoción de políticas descentralizadoras y de desarrollo local a través del papel que pueden jugar los municipios como entes promotores de esta tarea.

De esta forma, promover la aplicación de medidas que impliquen mejorar el cuidado de los niños en las familias y a través de instituciones, empresas, espacios públicos y en el nivel de organizaciones comunitarias, locales, vecinales y de autoayuda, **implica un compromiso y un aporte de todos**: del Estado, de los empresarios, de los trabajadores asalariados e independientes, de las familias de los menores y de la propia comunidad, para encontrar las formas más adecuadas, originales, creativas y solidarias para dicho fin.

PROPUESTAS

1. MODIFICACIONES A LA LEY DE SALAS CUNAS Y JARDINES INFANTILES⁹¹

El estudio de las posibles modificaciones a esta ley sugiere la necesidad de **formar una comisión especial**, integrada por los Ministerios del Trabajo y Previsión Social,

⁹¹ Presentada en Segundo Estado de Avance, enero 1995.

Hacienda, Educación e Interior, SERNAM, JUNJI, JUNAEB, INTEGRA, representantes de los Municipios y demás instituciones estatales y privadas que desarrollan actividades en esta materia, junto con representantes de los trabajadores y de los empresarios. Esto debido a que las modificaciones legales que sea necesario introducir implican decisiones de carácter político, económico e impositivas.

El CNSP sugiere introducir cambios en los siguientes sentidos:

- 1. Dar acceso al beneficio de la sala cuna o de jardín infantil** a todos los trabajadores —hombres o mujeres— que tengan a cargo un menor, y no únicamente a aquellas madres que se ocupan en empresas con más de 20 trabajadoras.
- 2. Ampliar la cobertura de edad tope de los menores** que gozan del beneficio hasta los cuatro años o hasta cuando ingresen a la enseñanza básica, a objeto de cubrir el período intermedio entre los dos años (edad tope en la legislación vigente) y el de ingreso a la etapa preescolar.
- 3. Buscar fórmulas compartidas de financiamiento** para otorgar el beneficio de sala cuna o jardín infantil. Actualmente la responsabilidad de mantenerlas o cubrir su costo recae únicamente en los empleadores de establecimientos que ocupan a más de 20 trabajadoras, sin perjuicio, en algunos casos, de la participación del Estado y las municipalidades.
- 4. Establecer mecanismos participativos y de descentralización.**
- 5. Entender la sala cuna y el jardín infantil como una etapa del proceso educativo y desarrollo del niño**, como espacio formador y de apoyo a la vida familiar inserto en el espacio laboral o vecinal, y al cual pueden acceder todos los menores y no únicamente los hijos de trabajadores asalariados.

A) MEDIDAS O POLÍTICAS POR ESTUDIAR

- 1. CREACIÓN DE UN FONDO NACIONAL PARA LA INFANCIA**
Creación de un Fondo Nacional para la Infancia que tendría financiamiento y administración tripartito: empresarios, trabajadores-pobladores y Estado².

Del financiamiento. El empleador cotizaría un porcentaje del total de la planilla de remuneraciones de sus trabajadores; el trabajador asalariado, un porcentaje de su sueldo; el trabajador independiente, un porcentaje del total de sus ingresos según la declaración anual de impuestos; el Estado, las sumas que se fijan anualmente en la ley de presupuestos; y las Municipalidades, en proporción a sus ingresos.

Dado que los porcentajes que se fijan a los empleadores y trabajadores no deberían ser altos para no influir negativamente en sus ingresos, la importancia

² La propuesta de Fondo para la Infancia fue realizada con anterioridad a la elaboración de la propuesta del Consejo respecto al Fondo de Desarrollo Social. Por ello, y en caso de implementarse, debería estudiarse la adecuación de ambos.

del Fondo radicaría en el efecto multiplicador y solidario de la participación de todos.

Por su parte, el Estado podría aunar los aportes actuales de JUNJI, INTEGRA y demás programas de apoyo a la infancia, en función de un programa más global y extenso y eventualmente más eficaz.

De la Administración. El fondo se administraría en forma tripartita y descentralizada, asignando dineros a cada municipalidad. Los establecimientos podrían ser privados, vecinales o municipales, con una subvención o bonificación por cada niño inscrito en la asistencia diaria y con el aporte de los padres. La supervisión, fiscalización y capacitación podría efectuarse, además de la Municipalidad, por un organismo como la JUNJI, y la alimentación con el sistema de JUNAEB.

2. CREACIÓN DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS

Creación de incentivos tributarios al empleador que otorgue el beneficio de sala cuna u otorgue una bonificación por dicho concepto; esta medida, sin embargo, tiene la limitación de no cubrir el ámbito vecinal o poblacional.

3. RECARGO A DETERMINADOS IMPUESTOS DIRECTOS

Recargo a determinados impuestos directos —por ejemplo, patentes comerciales, permisos de circulación de vehículos, contribución de bienes raíces—, de manera de incrementar el Fondo Común Municipal. Estos mayores ingresos podrían ser utilizados en forma focalizada, para promover los derechos de la infancia y apoyo a la familia.

B) NORMAS VIGENTES CUYA APLICACIÓN DEBE SER REVISADA

Algunas de las normas que se podría revisar en el marco de las políticas por implementar son:

1. El artículo 203 del Código del Trabajo. Actualmente ésta es la única norma que obliga a los empleadores que ocupen más de 20 trabajadoras en un establecimiento a mantener salas cunas o cubrir los costos de la mantención en ellas de los hijos menores de dos años de edad.
2. Ley N° 17.301, de Junta Nacional de Jardines Infantiles, y su reglamento.
3. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18.962, en lo referente a educación parvularia.
4. Ley N° 18.956, que reestructura el Ministerio de Educación.
5. DL N° 678 de 1974 y DFL N° 29 de Educación, de 1981, Función Docente de la Educación Parvularia.
6. DFL N° 2 de Educación, de 1989, sobre subvenciones a la educación gratuita.
7. DS N° 187 de Educación, de 1974, sobre objetivos de la Educación Parvularia.

8. Ley Nº 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.
9. Sumado a la revisión de tales normativas, se propone analizar las actividades de las Fundaciones INTEGRAL, LA FAMILIA y CEMA CHILE, en el contexto de las medidas que se desee implementar.

C) MODIFICACIONES PARCIALES

1. Podría ser útil buscar formas originales y creativas para dar cumplimiento a lo establecido en inciso tercero del artículo 203 del Código del Trabajo, en el sentido de que empresas de un mismo lugar geográfico puedan **construir y mantener servicios comunes de salas cunas** para la atención de los niños de las trabajadoras de todas ellas.

En este sentido, pueden establecerse también **normas municipales** (ordenanza general de construcciones) para que en los parques industriales y en conjuntos habitacionales o por barrios se contemple la existencia de establecimientos de salas cunas. Ello posibilitaría a los padres dejar a sus niños en un lugar cerca de su habitación o cerca del lugar de su trabajo.

Podría revisarse también las normas establecidas para la construcción de Jardines Infantiles; por ejemplo, permitir la construcción de módulos prefabricados móviles, funcionales a los cambios etarios de la población.

2. Resulta interesante la moción parlamentaria de los senadores Sergio Bitar, Carmen Frei y María E. Carrera (Boletín Nº 1358-13) que introduce una modificación al artículo 203 del Código del Trabajo, haciendo extensiva la obligación de mantener salas cunas a los establecimientos que se ubiquen en centros o complejos comerciales o de servicios y que en su conjunto ocupen más de veinte trabajadores.
3. También debería estudiarse la posibilidad de una extensión del período postnatal en ciertos casos justificados. Un estudio de las licencias médicas de las madres por enfermedad de sus hijos podría demostrar el alto costo que estas ausencias significan.
4. Otro aspecto que se podría revisar es la reincorporación a la Ley Nº 17.031, de normas similares a las que fueron derogadas por el DL Nº 2.223 (art. 18, que establecía un recargo del 2 por ciento en el pago de patentes de vehículos motorizados en beneficio de la JUNJI) y por la Ley Nº 18.196 (art. 25, que obligaba a la construcción de un local destinado a jardín infantil en conjuntos de viviendas superiores a 50 casas o departamentos).

Con todo, en el estudio de las políticas por implementar es necesario tener presente lo establecido en el art. 19, Nº 20 de la Constitución, en el sentido de que si algunas de ellas importan "la recaudación de tributos, cualquiera sea su naturaleza, estos ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado". "Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos que gravan actividades o bienes que tengan clara identificación local puedan ser establecidos, dentro de los marcos que la misma ley señale, por autoridades comunales y destinados a obras de desarrollo comunal".

D) MODIFICACIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

1. En cuanto a la ampliación de la jornada de atención de niños en las salas cunas o jardines infantiles administradas por organismos estatales, ello no constituye un problema de tipo legal, sino administrativo, de organización interna, de recursos humanos y presupuestarios. Por lo tanto, cualquier modificación en ese sentido debe darse en este ámbito.
2. Sería importante tomar las medidas correspondientes para evitar el cierre de los jardines infantiles durante los meses de verano, por cuanto ello atenta contra las necesidades de las madres que trabajan.

2. HOGARES DE CUIDADO DIARIO⁹²

Esta modalidad de cuidado infantil consiste básicamente en la atención de niños (entre 3 y 5), menores de 3 años, hijos de madres que trabajan, en el hogar de familias de la vecindad, por la cual la madre cancela un monto mensual (que fluctúa entre los \$8.000 y los \$16.000 mensuales). En algunas de las experiencias, las madres reciben una subvención municipal y/o beneficios de programas de alimentación de la JUNAEB.

Es ésta una modalidad de profundo arraigo cultural en el ambiente propio de los sectores de extrema pobreza y presenta enormes beneficios para los niños⁹³ y sus madres, que pretenden replicar la calidez afectiva de un ambiente familiar positivo.

EL CNSP RECOMIENDA ESTA ALTERNATIVA EN LA MEDIDA EN QUE SE CUMPLAN LAS SIGUIENTES CONDICIONES:

- *Debe estar vinculada a alguna institución especializada responsable de su implementación.*
- Las mujeres a cargo de los niños deben poseer algunas características valoradas por la comunidad y la Red, considerando no sólo a la madre sino también su complejo contexto familiar.
- Debe existir claridad y transparencia, desde los inicios, acerca de los costos, orígenes y mantención de los recursos económicos destinados.
- Presencia de un equipo multidisciplinario de trabajo, que contemple al menos Educadora de Párvulos, Psicóloga, Asistente Social y líderes, agentes o monitores comunitarios, quienes serán responsables de promover experiencias grupales de preparación para el desarrollo del servicio (selección de cuidadoras, capacitación inicial y permanente, etc.).
- Las tareas de cuidado, protección y estimulación de los niños deben desarrollarse en un clima de gran afectividad.
- El espacio físico en que permanecen los niños debe estar mínimamente equipado, asegurando que no corren riesgo alguno.

⁹² Presentada en Segundo Estado de Avance, enero 1995.

⁹³ Los resultados positivos de esta alternativa con relación al desarrollo infantil quedan demostrados en el estudio realizado por CORESAM, "Evaluaciones comparativas del desarrollo psicomotor" (1994).

- Esta modalidad debiera abarcar el cuidado y estimulación de los niños hasta el logro del control de esfínter diurno y un desarrollo de lenguaje que les permita una fácil integración a otras instancias educativas del sector.
- Considerar un "sistema de emergencia" alternativo, que garantice la no interrupción del servicio a los niños.
- El aporte económico de la mujer trabajadora por el concepto de atención de su hijo (variable según las posibilidades de la familia y la comunidad), tiene gran relación con la necesaria responsabilidad y valoración del trabajo y dedicación de las cuidadoras.
- Nos parece importante destacar uno de los roles que asumirán los profesionales y agentes comunitarios una vez que los Hogares de Cuidado Diario estén en marcha, el que se relaciona con la necesidad de mantener períodos de visita y supervisión a los diferentes hogares, de manera de apoyar, orientar y reforzar la labor de las cuidadoras.

Con relación a la capacitación, parece recomendable plantearse desde una perspectiva de aprendizajes con modalidades participativas, que recojan experiencias personales de las mujeres y las tradiciones culturales de la comunidad, entre otros elementos. Como temáticas básicas es necesario revisar, con las cuidadoras, los siguientes aspectos:

- higiene y nutrición
- desarrollo y estimulación del niño
- elaboración de material didáctico
- salud del menor (enfermedades, prevención de accidentes en el hogar)
- desarrollo personal
- recursos comunitarios

Con el propósito de asegurar la calidad y cantidad de la alimentación que reciben los niños, se recomienda contar con una institución especializada en distribución de alimentos acorde con los requerimientos de los niños, lo que podría implicar la creación de convenios con organismos tales como JUNAEB, por ejemplo.

- El mantenimiento de vínculos permanentes de las mujeres encargadas de la atención y educación de los niños con la Red, en caso de estar integrada a una de ellas, con la existencia de un "espacio" de encuentro grupal (conversación, aprendizaje, conocimiento mutuo, supervisión).
- Se recomienda crear un "espacio de encuentro, intercambio y crecimiento" para los padres, de modo de conocer su opinión del servicio, recoger sus críticas y aportes, buscar en conjunto los caminos para satisfacer las necesidades de sus hijos, y también de modo de conformar todo un equipo activo y participativo en la preocupación por el desarrollo de los niños.
- Al llegar a la edad de 3 años o logros en el desarrollo equivalentes a esta edad cronológica, parece conveniente la integración de los niños en Centros Educativos, donde puedan ser mejor y adecuadamente satisfechas las necesidades que presentan en ese momento; por ejemplo, desarrollo de aprendizajes cognitivos, sociales, afectivos, sicomotores más sistemáticos, entre otros. Al respecto, la Red debiera asegurar una coordinación adecuada, de modo de garantizar una fluidez o prioridad en el ingreso de los niños provenientes de los Hogares de Cuidado Diario.

3. MODELO DE GESTIÓN COMUNAL EN INFANCIA

Para abordar la problemática de la infancia pobre, el CNSP ha propuesto y se encuentra desarrollando un "Modelo de Gestión Comunal en Infancia" en nueve comunas (Arica, Cerro Navia, Marchihue, Chimbarongo, Chanco, Cañete, Carahue, Puerto Saavedra y Viña del Mar), con el apoyo de profesionales del Servicio País, y en convenio con UNICEF y la Asociación Chilena de Municipalidades.

CONSTATAACIONES

- La descoordinación y desarticulación de las políticas, programas, instituciones y grupos que trabajan con la infancia en una localidad determinada.
- La necesidad de elevar la calidad de vida de los niños y niñas que viven en comunas de extrema pobreza, lo que implica mejorar la calidad y cobertura de atención a la infancia de la comuna y hacer efectiva la participación comunitaria en el tema.
- La carencia o debilidad de capacidades de gestión de los municipios relativas al tema de la Infancia; la ausencia o debilidad de las instancias de participación de la comunidad.
- La necesidad de privilegiar al niño y sus necesidades de desarrollo, por sobre las miradas sectoriales e institucionales.

Objetivos

El modelo está dirigido a la planificación e implementación de acciones comunales en torno a la infancia, teniendo como eje las necesidades de las niñas y de los niños, la integración de políticas y programas, y la participación de los distintos actores involucrados.

Para ello, desarrolla una estrategia que combina la creación de **Oficinas Municipales de la Infancia** —como entidad formal y de liderazgo en el área de la infancia a nivel comunal— y **Redes Comunales de Atención a la Infancia**, instancia de coordinación y participación de las distintas entidades y organizaciones que realizan acciones con niños en el territorio.

Estas dos instancias, en una relación de interdependencia, formulan un **Plan Comunal para la Infancia**, estableciendo estrategias, metas a mediano y largo plazo e indicadores para su seguimiento y evaluación.

El modelo busca potenciar y reorientar el trabajo comunal en infancia hacia el logro de resultados, definiendo una modalidad de compromisos de gestión en que se establecen y se regulan los aportes específicos de cada una de las entidades que forman parte de la Red Comunal de Atención a la Infancia:

- **El Municipio** asume el liderazgo en la formulación, seguimiento y evaluación del Plan Comunal de la Infancia. Para ello, convoca a la Red de Atención a la Infancia y a través de su oficina, provee la documentación técnica y estadística necesaria para su formulación seguimiento y evaluación. Como oficina, produce el

documento final y asegura su distribución y difusión en el territorio. Operacionaliza el plan a través de los programas bajo su administración.

- **La Red** participa de la formulación, seguimiento y evaluación del Plan y cada una de las instituciones y organismos de base que la conforman, operacionaliza este Plan a través de sus programas.

MECANISMO DE OPERACIÓN

El modelo propone un mecanismo formal que compromete el accionar de las instituciones en función de lo definido por el Plan Comunal de la Infancia. Para ello establece la formulación de **compromisos de gestión** de las distintas entidades ante el municipio (incluidos los programas de su dependencia).

Este compromiso de gestión debe incorporar la oferta programática de cada uno de los programas e instituciones, e indicar en qué consiste la intervención de cada uno, su focalización y cuáles son los resultados esperados. Debe incluir información detallada respecto a metas de cobertura, calidad, horarios de atención, participación de la familia, períodos anuales de funcionamiento, recursos humanos y de infraestructura comprometidos, aportes de la comunidad, etc.

El compromiso de gestión está orientado a regular técnicamente las intervenciones, de manera que tengan coherencia con las prioridades y las metas definidas en el Plan y aseguren los resultados esperados. También está dirigido a facilitar las relaciones de las distintas entidades entre sí y de la población beneficiaria con cada una de ellas, en la medida en que en este compromiso se explicitan los ámbitos de acción, las posibilidades, límites y responsabilidades que le cabe a cada uno respecto de la atención a los niños.

El modelo establece que los compromisos de gestión se hagan formalmente ante el Municipio, por el rol de liderazgo que le otorga a esta entidad y como una manera de operacionalizar su enfoque de descentralización.

El funcionamiento del modelo podría graficarse de la siguiente manera:

ORIENTACIONES GENERALES DEL MODELO

- **El niño, sujeto eje del modelo.** Releva al niño como sujeto de atención, poniendo a las instituciones y organizaciones al servicio de sus requerimientos.
- **El Municipio, líder y articulador en materia de infancia.** El municipio es la entidad encargada de velar por la calidad de vida de las personas que habitan en su territorio.
- **La familia y la comunidad, factores claves para el desarrollo infantil.** Valorar y reconocer las condiciones naturales que tienen las familias y las comunidades para educar a sus niños y el esfuerzo desplegado en esta tarea, es un camino seguro para avanzar en crear mejores condiciones para su desarrollo.
- **El territorio comunal como unidad de análisis y planificación de las intervenciones.** El modelo resalta al territorio comunal como unidad básica de análisis y lectura de los problemas de los niños, y lugar de convergencia de las políticas y programas dirigidos a ellos.

- **Diversificación de las soluciones para resolver los problemas de la infancia.** El modelo busca potenciar la capacidad de los distintos actores comunales para identificar problemas específicos y generar respuestas adecuadas a las particularidades de los niños y de sus familias en su territorio.
- **Refuerzo de la acción preventiva en el accionar institucional de la comuna.** El modelo apuesta al poder de transformación que puede tener una línea de acción preventiva coordinada de los distintos sectores a nivel de la comuna.

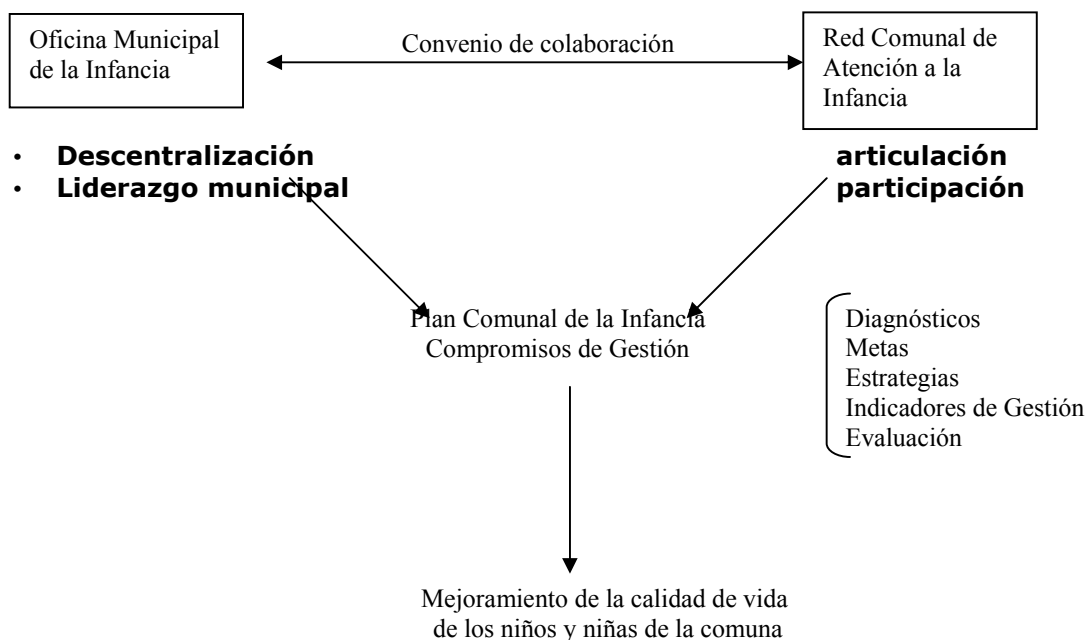
ESTADO ACTUAL DEL DESARROLLO DEL MODELO EN LAS NUEVE COMUNAS

Durante este primer año, la meta es instalar las nueve Oficinas Municipales de la Infancia y, desde ellas, elaborar un catastro de los actores comunales en el tema, un prediagnóstico comunal de la situación de la infancia y la constitución de la Red Comunal de Atención a la Infancia.

A la fecha están constituidas las nueve Oficinas y están trabajando en el catastro y prediagnóstico. Al mismo tiempo, en la mayor parte de las comunas, las Oficinas están articulando y apoyando programas existentes (sexualidad, cuidado de preescolares, clubes infantiles) y diseñando proyectos (maltrato infantil, jardines infantiles).

En el caso de Cerro Navia, ya se constituyó la Red y se inició la elaboración del diagnóstico comunal participativo, base para la formulación del Plan Comunal.

MODELO DE GESTIÓN COMUNAL EN INFANCIA



TERCERA EDAD

CONSTATAACIONES

1. En Latinoamérica, las cifras absolutas de la población mayor han aumentado fuertemente en las últimas décadas: de cerca de 9 millones de personas con más de 60 años en 1950, se pasó a más de 23 millones de 1980, y se calcula que para el año 2025 habrá 93 millones.
2. Chile cuenta actualmente con 1.300.000 personas de 60 años y más. Una gran proporción se encuentra en situación de pobreza: durante julio de 1994, el Instituto de Normalización Previsional (INP) otorgó alrededor de 200 mil pensiones asistenciales, con un promedio de apenas \$16.800 cada una. Y en junio de 1995, la pensión media de 884.050 personas era de tan sólo \$56.664.
3. Sumado a estos bajos ingresos, las personas mayores de 60 años carecen de servicios de salud que respondan a sus necesidades particulares. No se les ofrece sistemas de recreación, vivienda habitable, créditos, oportunidades de trabajo. No existe tampoco en nuestro país preocupación por investigar ni por desarrollar profesionales en el campo del envejecimiento en sus diversos aspectos.
4. Nuestra cultura, además, ha privado al adulto mayor de un rol social que enriquezca su vida, le permita aportar con su experiencia y evite la descalificación de su condición por comparación con los jóvenes.
5. Junto a las privaciones materiales, los adultos mayores enfrentan una condición de grave carencia afectiva, por su aislamiento y soledad y por la falta de un espacio adecuado al interior de las familias. A esta situación, por años, ha respondido una forma específica de organización: los clubes de tercera edad.

PROPUESTAS

Junto con reconocer los esfuerzos realizados en el desarrollo de una política social integral para el adulto mayor, pero insistiendo en la necesidad de buscar una solución a la situación de las montepiadas y pensionados, esta propuesta busca generar condiciones de participación e integración social de personas mayores de comunas pobres prioritarias. Propone realizar, en las comunas que acojan la idea y se comprometan a apoyarla, una experiencia piloto que contiene tres programas simultáneos y complementarios que ya han sido probados:

1. **La Casa de Todos,**

La casa de todos que consiste en generar una organización funcional de adultos mayores con el objetivo diseñar y ejecutar acciones para abordar los problemas de los integrantes, utilizando tanto sus propias capacidades y recursos, como aquellos existentes en el medio social.

2. **Unidades Móviles de Salud Funcional**

Unidades Móviles de Salud Funcional para el adulto mayor, consistentes en equipos de atención geriátrica dependientes de la Dirección Municipal de Salud, para atender a los beneficiarios en sus domicilios. Estos equipos:

- a) Sirven de enlace, en una primera fase, entre la población adulta mayor, la comuna y el nivel primario y secundario de atención pública de salud; en una segunda fase, extenderán sus servicios a domicilio.
- b) Apoyan a los consultorios comunales para una atención oportuna y especializada de la población adulta mayor.
- c) Recogen las necesidades de cuidado funcional de las personas mayores y proponen medidas para mejorar su funcionalidad.

3. FONDO MUNICIPAL PARA LENTES ÓPTICOS

Creación de un Fondo administrado por los Servicios de Salud Municipal, destinado a atender a las personas que requieren lentes ópticos y canalizar los recursos que generan las instancias de la sociedad civil con experiencia en esta materia.

DISCAPACIDAD

CONSTATAIONES ¹

La proyección de personas con discapacidad⁹⁴ para Chile, estimada por la Organización Panamericana de la Salud en 1993, corresponde a un millón doscientas mil personas (entre 9 y 10% de la población).

En noviembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 19.284 sobre plena integración social de las personas con discapacidad. El espíritu que inspira y atraviesa todo el articulado de dicha ley es el de la no discriminación y la **normalización en la convivencia social** a través de la **integración de todas las personas que presentan características y necesidades especiales**. A la vez, fija derechos y responsabilidades para las personas con discapacidad, para sus familiares y para el Estado.

RECOMENDACIONES

En esa perspectiva, el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) ha planteado la necesidad de que el sector público y privado aborden en conjunto la temática con una triple perspectiva: habilitación y rehabilitación, prevención y equiparación de oportunidades, para lo cual se aportaron las siguientes proposiciones:

1. En relación con la habilitación y rehabilitación

- a) Estimular la creación y expansión de Fundaciones y Corporaciones —con financiamiento privado— para la habilitación y rehabilitación de discapacitados, que garanticen un porcentaje de un 20 por ciento de atención gratuita para personas de escasos recursos.
- b) Incentivar al sector privado y público para que, en forma creciente, acojan y se dispongan a contratar personas con discapacidad. Complementaria a esta medida, resulta urgente la creación y fortalecimiento de centros de formación para el empleo.
- c) Crear un Fondo para la Normalización Educativa, constituido con aportes privados, que posibilite la educación e inserción laboral de jóvenes discapacitados de extrema pobreza. Este Fondo operaría sobre la base de la información proporcionada por un catastro evaluativo de las experiencias educativas normalizadoras o integradoras existentes.

2. En relación con la prevención

¹ Presentadas en el Segundo Estado de Avance, enero 1995.

² De acuerdo a la Ley N° 19.284, "se considera persona con discapacidad a toda aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, síquicas o sensoriales, congénitas o adquiridas, previsiblemente de carácter permanente y con independencia de la causa que las hubiera originado, vea obstaculizada, en a lo menos un tercio, su capacidad educativa, laboral o de integración social".

Coordinar esfuerzos y recursos públicos y privados en la realización de campañas de bien público, destinadas a elevar el nivel de información y educación sobre los factores que pueden generar deficiencia o discapacidad.

3. En relación con los accidentes del trabajo

a) Profundizar la capacitación de los trabajadores por parte de las empresas, de manera de producir un cambio conductual en relación a las medidas de seguridad laboral.

b) Inversión permanente de los empresarios en equipamiento de seguridad. Cabe señalar la necesidad de establecer ciertas exigencias para que los elementos de seguridad que se importen sean "bajo norma".

4. En relación a la equiparación de oportunidades

Eliminar todo tipo de barreras discriminatorias que entorpezcan, obstaculicen o impidan el acceso igualitario de las personas con discapacidad a la cultura, la información, el deporte y la recreación, el goce del espacio urbano, la educación, el trabajo o las formas de organización social a que tenemos derecho todos los seres humanos.

DROGADICCIÓN

CONSTATAACIONES

Frente a la drogadicción, el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) quiere insistir en que se trata de uno de los problemas que hoy día más afectan a las personas que viven en situación de pobreza y que, por lo tanto, se requiere actuar a la brevedad.

En enero de 1995,⁹⁵ cuando la nueva Ley de Drogas se encontraba en sus últimos trámites, el CNSP hizo un conjunto de observaciones al proyecto de ley que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, haciendo ver que —en lo que se refiere al porte y consumo de drogas— tiene un carácter criminalizador y represivo. Estima indispensable **enfrentar el problema de la drogadicción desde una perspectiva sicosocial y no sólo desde el punto de vista de la penalización**; las medidas para enfrentarlo deben incluir acciones de prevención con profesores y padres de familia. Sugiere también abordar un elemento central en el problema de la droga, como es la "libre convertibilidad".

OBSERVACIONES A LA LEY QUE SANCIONA EL TRAFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS

Se hicieron las siguientes observaciones respecto de los distintos aspectos abordados en la ley:

1. Penalización del consumo y porte en lugares públicos.

Esta norma provoca una serie de problemas de carácter social y jurídico:

- a) La distinción entre vida en lugares públicos y privados es diferente entre los sectores acomodados y pobres. Estos últimos, en especial los jóvenes, realizan su vida en la calle.
- b) La incorporación del consumidor al sistema de control penal ha sido objeto de múltiples discusiones. En nuestra opinión, reconocemos que especialmente el consumo de drogas en lugares públicos, es una conducta que tiene un significado social dañino y que por ello debe ser regulado jurídicamente.

Sin embargo afirmamos la inconveniencia de utilizar la herramienta penal para tratar el consumo de drogas: el sistema penal chileno produce **efectos desocializadores** importantes que, en lugar de favorecer que la persona abandone el consumo, exponen al sujeto a un daño físico y moral que repercutirá en un aumento de las conductas desadaptativas y en la marginalización del sujeto. El proyecto no señala lugar especial de cumplimiento de condenas, por lo que los efectos criminalizadores son fácilmente predecibles.

⁹⁵ Véase "Segundo Informe de Avance", presentado al Presidente Frei en enero de 1996.

El control penal no es adecuado para el "tratamiento o regulación" jurídica de un fenómeno complejo como el consumo de drogas.⁹⁶ En la práctica, la nueva disposición significará la detención de los consumidores y su incorporación al sistema carcelario. Si consideramos que la mayor parte de los consumidores son ocasionales,⁹⁷ serán estas personas las más afectadas por el control penal.

Es importante destacar que, si bien el proyecto pretende excluir del tratamiento penal del consumo a los menores de dieciocho años, remitiéndose a que ellos serán sometidos a las reglas de la Ley de Menores, ésta no tiene reglas al respecto. En la práctica, al menos los mayores de 16 años serán detenidos y llevados a hogares de reclusión, incluso cárceles.

c) Las penas asignadas no son posibles. En el artículo 41, letra a, sanciona pena de multa para los primerizos. En el caso de los pobres, por estar imposibilitados de cancelar los montos establecidos, se verán condenados a penas corporales (1 día por 1/2 UTM).

2. Valor probatorio absoluto al parte policial

Respecto al procedimiento y sanción, el proyecto le otorga un valor probatorio absoluto al parte policial, con lo que las garantías del proceso se ven claramente limitadas. No es fácil detectar, incluso para especialistas, la apreciación de las circunstancias de haber consumido drogas (especialmente cannabis, cocaína y algunos fármacos).

De este modo, el hecho objetivo constitutivo de la falta se probará por la sola apreciación del funcionario, quien incluso se encuentra exento de ratificar lo señalado en el parte policial.

Estas atribuciones policiales son excesivas, injustificadas y atentatorias de la garantía de la libertad personal, en atención a que el consumidor fácilmente será sancionado con penas corporales, en caso de reincidencia. Esta misma situación dificultará el ejercicio del derecho a la libertad provisional.

3. Examen médico al condenado y tratamiento

La ley contempla la obligación de realizar un examen médico al condenado, cuyo objeto es evaluar la dependencia, la gravedad de ella y el tratamiento que debiera seguir. Deberán pasar por él todos los condenados que, de acuerdo a las reglas probatorias, serán la gran mayoría de los "sorprendidos" y detenidos.

Al respecto, el Instituto Médico Legal evacua informes, los que actualmente tienen una demora de más de dos meses. Esta demora hace ilusoria la intención del proyecto de proteger al consumidor. El proyecto no contempla la existencia de un organismo especializado, dotado de los medios necesarios para resolver con prontitud y dignidad este informe.

⁹⁶ "Administración de justicia juvenil y daño psicosocial". (falta fuente)

⁹⁷ CERC, "Drogas. Primera encuesta urbana, Arica, Iquique, Valparaíso, Santiago" (1990).

El proyecto exige que el informe médico proponga el **"tratamiento que debiera seguir el afectado"**. Hacemos presente que no existen centros adecuados⁹⁸ para realizar estos tratamientos, y que el proyecto no considera recursos para crearlos. Sin embargo, vemos que lo más importante de este procedimiento atenta contra la dignidad de la persona, hace inefectivo el tratamiento por su carácter obligatorio, y además fija un plazo preventivo que en muchos casos es irreal para lograr el objetivo propuesto.

Esta situación afecta especialmente al consumidor pobre, que no cuenta con recursos personales para superar su adicción por la vía de un tratamiento adecuado privado. El acceso de los sectores pobres a profesionales del área de la salud mental se encuentra muy restringido, e incluso en los niveles medios es muy reducido, ya que los sistemas de salud, tanto públicos como privados, no cubren tratamientos de este tipo.

Con la inexistencia de alternativas de rehabilitación, la reincidencia será altísima, produciéndose entonces un gran número de personas incorporadas al sistema carcelario chileno.

4. Falta de claridad en la definición de "sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas"

El proyecto no especifica con claridad a qué sustancias se refieren los términos utilizados. Con respecto a la cualidad de las distintas drogas como "productoras de dependencia física o síquica capaces de producir graves efectos tóxicos o daños considerables a la salud pública", cabe destacar que para un considerable número de ellas no existe acuerdo en la comunidad científica.

Desde un punto de vista jurídico-penal, la debilidad de las definiciones transcritas perjudica la identificación de los bienes jurídicos protegidos y la correcta apreciación y descripción de las conductas punibles (tipos). En particular, al utilizar una fórmula genérica que pretende reunir a todas las sustancias prohibidas, se impide la correcta evaluación de los distintos injustos penales, y las respuestas tienden a hacerse inespecíficas.

Por otro lado, no se precisan adecuadamente los distintos tipos de sustancias prohibidas, los productos que puedan contenerla y las concentraciones prohibidas. En consecuencia, la norma del proyecto que sanciona a "quien suministra a menores de dieciocho años productos que contengan hidrocarburos aromáticos tales como benceno, tolueno u otras sustancias similares" (art. 10) resulta inoperante, y puede producir la proliferación de nuevos productos con nombres de fantasía destinados al consumo de menores.

5. Registro especial de condenados

⁹⁸. Existe una notable incapacidad del sector público para hacerse cargo del problema. Igualmente, el desarrollo de alternativas privadas es mínimo y no se encuentra al alcance de los sectores más pobres. En este sentido, sólo la Iglesia se ha preocupado del tema. Respecto de la realidad del sector público, un reciente informe del Hospital Psiquiátrico reconoce "no contar con una unidad encargada del tratamiento de las dependencias químicas, salvo las vinculadas con el alcohol; los casos de dependencia son atendidos solamente como problemas secundarios a algún trastorno psicopatológico". (Ministerio de Salud, 1992).

El proyecto que crea un Registro Especial de Condenados que es discutible, ya que si bien es positivo llevar un registro separado del de antecedentes penales, aumenta la sensación de reasignación y estigmatización del consumidor.

En resumen, el proyecto tiene un carácter fuertemente criminalizador, represivo y contrario a la libertad individual de los consumidores. Asume el consumo de drogas sólo como un grave problema de orden público y no con la complejidad que le es propia.

Si la intención es evitar el consumo para proteger al consumidor, el proyecto no lo logra, siendo esperable un efecto consolidador de las conductas que se quieren evitar.

MUNDO RURAL

CONSTATAACIONES

1. A pesar del crecimiento económico relativamente alto que ha experimentado el país en los últimos diez años, el problema de la pobreza rural sigue siendo tanto o más impactante que en el pasado. Diversos estudios para estimar la incidencia y la severidad indican que la población rural que vive bajo la línea de pobreza es alrededor del 31,8 por ciento (1994). Mientras en la década del 60 la pobreza estaba asociada a la estructura hacendal que predominaba en todo el campo, en 1990 se ha concentrado en aquellas regiones sin ventajas comparativas, como la Octava y Novena, en las cuales la población pobre no tiene capacidad para producir o generar ingresos, y en aquellas regiones en las cuales los pobres rurales se insertan subordinadamente a las actividades más dinámicas, principalmente vinculadas al sector agro-exportador.
2. La experiencia indica que el solo crecimiento económico no conduce necesariamente a la equidad y a la reducción de la pobreza en forma automática, particularmente en el caso del sector agropecuario chileno. Con un crecimiento de su producto de más del 5 por ciento anual durante los últimos diez años, tuvo un impacto favorable sobre los sectores rurales de más bajos ingresos a través de la generación de empleo, pero, en general, la distribución de los beneficios del crecimiento sectorial ha sido claramente desigual. Se acentuó la estructura dualista de la producción agropecuaria y más de un tercio de la población rural quedó excluido del proceso de desarrollo y permanece en situación de marginalidad social y precariedad económica.
3. Inevitablemente, una parte de los pequeños productores va a desaparecer dentro de los próximos diez años y cualquier tipo de acción de parte del Estado, en el mejor de los casos, va a lograr frenar, pero no detener este proceso. Sin embargo, hay un sector importante dentro de los pequeños productores que se puede viabilizar mediante la eliminación de las restricciones que actualmente les impiden el acceso a más tierra, tecnología adecuada y capital de inversión y operación.

Está claro que no todos los pobres rurales que son pequeños productores pueden llegar a tener una actividad agropecuaria económicamente viable. Por lo tanto, es importante visualizar la solución a los problemas de la pobreza en las zonas no sólo desde la perspectiva limitada de la actividad agropecuaria, independientemente de cuán importante ésta pueda ser, sino también desde el punto de vista más amplio del desarrollo rural y de las fuentes alternativas de ingresos que éste puede ofrecer.

La heterogeneidad de las características de los sectores pobres del medio rural hace imposible pensar en soluciones globales que logren un desarrollo sectorial más homogéneo y equitativo. La gran variedad de hogares pobres rurales que van desde aquellos productores que subsisten sobre la base de la producción intrapredial, hasta aquéllos en los cuales la sobrevivencia se logra fundamentalmente gracias a la venta de fuerza de trabajo, obliga a definir intervenciones particulares para cada uno de estos sectores de la población rural pobre.

4. Los obstáculos más serios al desarrollo de este sector están relacionados, en primer lugar, con la **base de recursos**. En general, estos productores están en zonas de suelos pobres y degradados, fácilmente erosionables si no se manejan bien. El segundo tipo de limitación dice relación con su **nivel de pobreza**, que determina que su primera prioridad sea la producción de cultivos de subsistencia, independientemente de la vocación agrícola que puedan o no tener los suelos de su predio. Asociado a lo anterior, existe un problema de **limitada disponibilidad de técnicas de producción** adaptadas a las condiciones del pequeño productor pobre. En cuarto lugar, las posibilidades de desarrollo de los pequeños productores pobres están limitadas por la **falta de infraestructura básica y la mala calidad de los servicios básicos**, tales como salud, educación, agua potable y electrificación. Ello continúa deprimiendo la calidad de vida de los estratos más pobres de la población rural y ejerciendo un efecto negativo sobre sus posibilidades de desarrollo.

En el caso de los hogares pobres rurales que dependen de ingresos provenientes de venta de fuerza de trabajo y/o transferencias, se suma a las limitantes anteriores la carencia de oportunidades de empleo rentables y de generación de ingresos, que les permitan subsistir durante el año. La fluctuación estacional en los ingresos monetarios recibidos por estos grupos es uno de los principales problemas que les impide salir en forma sostenida de la pobreza.

5. Sobre los trabajadores temporeros y sus familias. Es un hecho que el conjunto de la actividad agrícola, tanto tradicional como moderna orientada a la exportación, está marcada por el fenómeno de la estacionalidad del empleo. En el contexto de crecientes exigencias de competitividad y con las normas laborales que favorecen la flexibilidad de la contratación de mano de obra la estacionalidad del empleo se ha traducido en la extensión de los trabajadores y trabajadores "temporeros", que tiene una alta demanda en período de inactividad. Actividades de enorme importancia para la economía rural y del país, como la fruticultura de exportación, la pesca y la actividad forestal, están basadas en este sistema de trabajo.

Los trabajadores temporeros, una gran cantidad de los cuales son mujeres que se han incorporado al mundo laboral en los últimos años, presionadas por los bajos salarios y la discontinuidad de la demanda laboral de los trabajadores varones, desarrollan un trabajo marcado, entre otras, por las siguientes características:

- Jornadas muy extensas durante los períodos de alta demanda.
- Sistema de trabajo a destajo con pago por producción.
- Trabajos de baja calificación y sin perspectivas de capacitación. Los incentivos al empresariado no son adecuados a la actividad de temporada.
- Falta de cobertura previsional que permita una vejez con recursos. Dado el sistema de capitalización individual, no es rentable para los trabajadores cotizar durante unos pocos meses -con los consiguientes descuentos previsionales- y no hacerlo durante todo el resto del año. Por ello, es frecuente el trabajo sin contrato.
- Falta de cobertura de salud. Durante el período en que están ocupados, el sistema de pago por producción impide en los hechos que el trabajador pueda "enfermarse". Durante el resto del tiempo carecen de cobertura, incluso como "indigentes", ya que no lo son.

- Falta de servicios básicos como cuidado infantil para los niños. No es aplicable el criterio legal, pues aunque las empresas traten de cumplir la ley (sala cuna cuando hay más de 20 trabajadoras), no pueden montar la infraestructura adecuada si las trabajadoras laboran sólo unos pocos meses en el año en la empresa. Los horarios de la atención preescolar, aun con extensión horaria, son inadecuados en temporada alta (por ejemplo, en la fruticultura las mujeres trabajan desde las 14 horas hasta la madrugada). Además la infraestructura de cuidado infantil no siempre está cerca de la vivienda de la trabajadora, particularmente en las pequeñas localidades rurales.
- Falta de derecho a la negociación colectiva y escasísimo número de sindicatos que los agrupen y promuevan sus intereses.
- Débil normativa en lo relacionado con uso de productos químicos y, en general, problemas de salud laboral.
- Procesos de migración de temporada o incluso diaria, durante la temporada, sin provisión de servicios básicos (servicios higiénicos, alimentación, lugar para pernoctar).

A pesar de este conjunto de dificultades asociadas al trabajo temporero, el gran atractivo de éste es la generación de ingresos monetarios, que no es posible obtener por otras vías, sobre todo en zonas homogéneamente temporeras (Copiapó, Aconcagua, Sexta y Séptima regiones, y otras). Por otra parte, se detecta la tendencia creciente a que este sistema de trabajo se expanda a múltiples actividades, no sólo en el mundo rural. Enfrentar creativamente los problemas que plantea es una necesidad urgente.

Un último elemento que se debe considerar es la ausencia de una institucionalidad estatal que desarrolle o coordine políticas adecuadas al sector, situación especialmente grave si se considera que sólo en la fruticultura se calculan entre 250 y 300 mil temporeros y temporeras.

PROPUESTAS GENERALES

Para asegurar una mejora en la calidad de vida de la población rural que sea sustentable, proponemos una política que se fundamente en los siguientes aspectos:

1. Reconceptualización del espacio rural. La propuesta debe partir colocando al mundo rural en una nueva perspectiva. Las experiencias en otros países de Europa y Estados Unidos al respecto son importantes. Son economías en las cuales el sector agrícola se ha 'modernizado' y ha alcanzado un grado de estabilidad gracias al claro rol que ha jugado el Estado en la consolidación de un sistema de producción integrado.

a) Por una parte, es necesario clarificar qué es lo que se entiende por espacio rural. Según la definición censal, el espacio rural está dado por aquellos poblados o asentamientos de menos de 1.000 personas o de hasta 2.000 personas que están vinculadas a la actividad agrícola. Esta definición es cuestionable, ya que

ignora que existen muchos asentamientos y poblados de más de 2.000 personas (hasta 10.000), en los cuales la economía gira en torno a la agricultura.

b) El segundo problema de la definición anterior es que se equipara rural con agricultura. Esto es un error quizás más serio, ya que ignora los concadenamientos de los distintos sectores de la economía y la importancia creciente que tienen actividades no agrícolas en el mundo rural.

2. DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA.

Como corolario de lo anterior, es necesario definir una estrategia que articule distintos sectores y actividades productivas en el espacio rural, de tal forma que los excedentes generados sean reinvertidos localmente. Ello implica diversificar el portafolio de actividades generadoras de ingreso en el mundo rural y de la infraestructura productiva y social, de tal forma que se puedan realizar actividades productivas locales, pero que estén insertas en el mercado global. (Quizás el ejemplo más extremo de esta propuesta es lo que en Estados Unidos es el *telemarketing* y una serie de otros servicios comerciales que se ejecutan en el sector rural, pero que están directamente vinculados a la demanda urbana. Este tipo de actividades permiten generar un ingreso que se gasta en la localidad y, por tanto, aumenta la demanda por bienes y servicios, dinamizando la economía rural).

El punto es que una estrategia de desarrollo rural debe fundamentarse en la expansión de la demanda de bienes y servicios a nivel local. Es decir, una estrategia que fomente el concadenamiento entre los distintos sectores de la economía a nivel rural. La propuesta anterior requiere necesariamente reconceptualizar el espacio rural, no tan sólo en términos de recuperar la autoestima y dignidad del habitante de dichas zonas, sino también en término del tipo de actividades que deben ser consideradas en una estrategia de alivio a la pobreza rural.

En esa perspectiva, es necesario enfatizar la heterogeneidad de los pobres rurales. No se trata de pequeños productores pobres, que tienen un potencial productivo que les permita salir de la pobreza. Son también los trabajadores que viven en el sector rural, pero que se insertan en actividades productivas no agrícolas y en el sector servicios, como también los inactivos, que en algunos casos pueden llegar a constituir un segmento numéricamente importante.

Desde el punto de vista de la participación del sector privado, nos parece que hay dos elementos muy importantes; i) generación de empleo rural no-agrícola, y ii) incremento del valor agregado de la producción agrícola. Para que lo anterior pueda concretarse, se necesita que el Estado colabore a nivel nacional y local en los siguientes aspectos: i) facilitar el acceso a recursos productivos de los sectores pobres, y ii) comprometer capital de riesgo para atraer inversión privada en el sector (una Fundación Chile, pero para los pobres rurales y no para los empresarios más de punta).

COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA

La estrategia debería contemplar al menos tres componentes:

a) FONDO DE INVERSIONES PRODUCTIVAS GENERADORAS DE RENTA. Esto es, un fondo que atrajera capitales privados, que podrían ser complementados con contrapartes de los gobiernos municipales, y que a nivel central contarán con

incentivos tributarios. Estos fondos serían fundamentalmente para el desarrollo de proyectos productivos a nivel comunal (o multicomunal) generadores de empleo y/o valor agregado.

b) RECURSOS PARA INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA SOCIAL

En este caso, los recursos que podrían canalizarse a través del Fondo de Desarrollo Social propuesto por el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, serían aplicables al mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores rurales (agua, electricidad, saneamiento ambiental, caminos, infraestructura comunitaria, como puestos de salud, etc.).

c) ORGANIZACIÓN COMUNITARIA Y CAPACITACIÓN.

Este componente permitirá la organización y capacitación de la comunidad, fundamentalmente en aspectos de gestión y desarrollo organizacional que fueran funcionales a la implementación de los dos componentes anteriores.

Dado el tipo de actividades en que se está pensando y el hecho de que no se podrá focalizar en individuos, la estrategia no puede considerar beneficios individuales, como por ejemplo un proyecto de generación de ingresos para una familia aislada. La estrategia debe fundamentarse en inversiones comunales/locales/micro-regionales que aseguren el mayor impacto posible.

PROPUESTAS ESPECÍFICAS: TRABAJADORES TEMPOREROS Y SUS FAMILIAS

Líneas de acción

Tres órdenes de acciones sería necesario desarrollar para el sector temporero, lo que permitiría abordar su particular y cada vez más extendida situación.

PRODUCTIVAS.

Deben encaminarse a la diversificación productiva, no sólo en el rubro agrícola, sino centradas en el fomento del empleo durante la "temporada baja". La orientación no necesariamente debe ser a la estabilidad en el empleo, ya que la temporalidad está en la naturaleza de la actividad, sino hacia el encadenamiento productivo que permita a los trabajadores desempeñarse durante todo el año en diversos oficios, sin tener que migrar y obteniendo un ingreso digno. Se requiere fomento de las actividades productivas generadoras de empleo de baja temporada y capacitación para los temporeros para aprovechar las oportunidades.

En el caso de la actividad forestal, que tiende a expulsar a los pequeños propietarios de sus tierras menos rentables, recontratando a una minoría como asalariados, se pueden desarrollar estrategias productivas basadas en definir zonas de explotación menos intensivas que permiten la combinación de los bosques con actividades de pequeña ganadería o agricultura. El campesino arrienda la tierra a largo plazo para la plantación de bosques, recibe un ingreso por cuidar y manejar el bosque y puede subsistir como pequeño productor con su actividad tradicional. Estos modelos han sido desarrollados en países como Inglaterra y Nueva Zelanda. Son posibles si es que existe la voluntad política de retener a la población en el campo y buscar alternativas integradoras y no excluyentes, basadas sólo en los criterios de rentabilidad privados de las grandes empresas forestales.

LABORALES

La desprotección de los trabajadores temporeros, verificada en las salmoneras, en los packing de frutas y en las faenas forestales, requiere fortalecer la capacidad de negociación colectiva de los trabajadores sin poner en peligro los volúmenes, la calidad y la oportunidad de actividades de exportación de gran riesgo para el empresario. Junto con el derecho de sindicalización que se ha reconocido, deben impulsarse sistemas de negociación colectiva que no impliquen riesgos absolutos para la actividad —como sería, por ejemplo, una huelga durante la temporada de exportación de la fruta—, pero que impidan el desequilibrio evidente que existe hoy día. Por ejemplo, se puede desarrollar negociación colectiva de tarifados por comuna y por tipo de faena, antes del inicio de la temporada, que permita regular las condiciones de trabajo y los ingresos, mejorando la planificación del productor y el desempeño y compromiso de los trabajadores con el esfuerzo exportador.

Una alternativa de este tipo requeriría probablemente sistemas de arbitraje obligatorio, que pueden diseñarse para favorecer el acuerdo por sobre el conflicto. Beneficiaría sobre todo a aquella inmensa cantidad de temporeros y temporeras que trabajan año a año en el mismo predio o packing —los mejores y más buscados por los empresarios—, pero que siempre parten de cero y siempre siguen siendo temporeros.

SERVICIOS BÁSICOS

La provisión de servicios sociales como salud, educación, cultura, capacitación laboral, vivienda, etc. es uno de los problemas mayores. Los empresarios no la asumen, pues su relación laboral con los trabajadores es de corta duración y les impone un costo excesivo que rigidiza la actividad. Los temporeros no tienen derechos legales, ni recursos para afrontarlos.⁹⁹ El Estado no considera a los temporeros dentro de sus programas focalizados, ya que no son de "extrema pobreza", ni tampoco les provee un acceso a los servicios con que cuentan los trabajadores.

Debe mencionarse adicionalmente que algunas de estas líneas de propuesta permiten desarrollos sinérgicos entre sí. Por ejemplo, un programa de vivienda rural que se base en la autoconstrucción y no en el sistema actual de subsidios para construcción por empresas, constituiría un excelente ejemplo de generación de empleo en baja temporada, pudiendo enlazarse también con una capacitación en oficios no ligados al trabajo de temporada.

Estas líneas de acción que aquí se esbozan someramente permitirían mantener y fortalecer el dinamismo exportador de las actividades agrícolas, integrar efectivamente a los temporeros y temporeras a los beneficios de su importante actividad y abrir alternativas de desarrollo sustentable a grandes zonas rurales del país.

⁹⁹ Normalmente una temporera de la fruta ocupa el sueldo del primer y segundo mes para pagar las deudas acumuladas durante el año; el siguiente ingreso para comprar ropa y útiles para el colegio de los niños, y el último para adquirir algún bien durable —desde un blue jeans hasta una lavadora, dependiendo de los ingresos familiares— o realizar alguna mejora en la casa. Luego se termina el trabajo y comienza de nuevo el endeudamiento.

RED DE SERVICIOS PARA TEMPOREROS¹⁰⁰

La propuesta que presentamos es desarrollar una red de servicios sociales hoy casi inexistente, o muy limitada, que permita el acceso de los trabajadores temporeros y sus familias a la misma. Ello proveerá de mejores condiciones de vida y hará justicia a un conjunto de trabajadores. Al mismo tiempo, es un factor que, junto a la capacitación laboral, permitirá vincular a los temporeros a la tarea de aumentar la calidad y la productividad de la fruticultura, desafío estratégico que parece ser el mayor que enfrenta el sector.¹⁰¹

A pesar del diagnóstico de fuerte déficit de servicios sociales, es muy difícil que las empresas frutícolas se puedan hacer cargo de proveerlos, dado el carácter temporal de los contratos y la gran flexibilidad que requieren para no perder competitividad. La vía de solución no pasa entonces por obligar a las empresas a aumentar aun más sus costos laborales, haciéndose cargo de los servicios sociales. La propuesta que presentamos se base entonces en un doble diagnóstico: es necesario resolver el déficit de servicios y, al mismo tiempo, es necesario mantener la competitividad de las empresas.

Proponemos apuntar a **crear una red de servicios financiada con aportes tripartitos, de carácter descentralizado y flexible**. El mecanismo utilizado sería contemplar recursos para licitar entre los municipios dentro de la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Social propuesto por el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) en el capítulo "Convicciones y Propuestas" Los criterios para asignar los recursos serían fundamentalmente dos: i) importancia relativa de los temporeros dentro de la población de la comuna, y ii) compromiso de aportes equivalentes a los licitados por parte de los temporeros y los empresarios de la comuna.¹⁰² Con ello se aseguraría la adecuada focalización y una adecuada provisión de recursos, que no puede ser sólo carga del Estado.

La gestión de los proyectos para licitar al Fondo Nacional de Desarrollo Social, así como la articulación de actores necesaria para ello, radicarían en los municipios que, a través de este sistema, contarían con los recursos necesarios para ello.

La administración de los fondos sería de carácter tripartito. Ello permitiría definir los proyectos más necesarios en cada una de las comunas de común acuerdo entre las partes, dentro de una definición muy amplia de los temas o problemas por abordar. Esta flexibilidad es un rasgo indispensable de la propuesta, ya que la realidad de las

¹⁰⁰. Esta propuesta está basada en aquella elaborada en 1994 por la Corporación Mancomunal de Aconcagua en el marco del proyecto "Centros de Servicios a Trabajadores Temporeros", ejecutado entre 1992 y 1994 por tres organismos no gubernamentales y dos confederaciones campesinas, en coordinación con la Subsecretaría de Agricultura, con financiamiento del Reino de Noruega.

¹⁰¹. Las orientaciones del Ministerio de Agricultura para el futuro del sector han sido formuladas del siguiente modo: aumentar la productividad, en especial la del trabajo; incorporar la innovación tecnológica; mejorar la calidad de los productos y la gestión empresarial, y diversificar la producción. "Tenemos que luchar por ser más eficientes en medio de una competencia cada vez más intensa. Tenemos que aumentar la productividad en condiciones de costos más altos del factor trabajo". Discurso del ministro de Agricultura, señor Emiliano Ortega, en la inauguración de la Expoagro 94.

¹⁰². Incluso se podría pensar en un mecanismo mediante el cual, si dos de las partes están comprometiendo aportes, la tercera, cualquiera que ésta sea, queda obligada a hacerlo también.

diferentes comunas temporeras es muy diversa, tanto en cultivo, como en condiciones de vida e institucionalidad de que se dispone. Es así que los recursos podrían destinarse tanto a un programa de salud como a un fondo de pensiones u otra iniciativa que los involucrados decidan.

La ejecución misma de los proyectos, debiera ser licitada comunalmente atendiendo a las características del proyecto que se desee implementar. Puede ser ejecutada por los mismos beneficiarios, por organismos no gubernamentales, entidades educacionales u otros.

Los principales servicios que requieren los temporeros son:

Capacitación laboral: la experiencia demuestra que debe hacerse en estrecha vinculación con las posibilidades de empleo. Por lo tanto, su operatoria debe ser local y articulada con el sector empresarial.

- **Cuidado de niños:** programas descentralizados y de temporada.

- **Agencia de trabajo:** municipal.

Existe un fuerte problema de falta de **viviendas**, que podría abordarse con programas apoyados en la mano de obra disponible durante los meses azules, vinculándolos así con el tema central del empleo.

También se podría afrontar descentralizadamente fondos de salud y previsión, hoy inexistentes en la práctica.

EQUIDAD EN LA FIJACIÓN DE TARIFAS DE SERVICIOS

CONSTATAACIONES

Una gran demanda entre las personas que viven en condiciones de pobreza está relacionada con el costo fijo de los servicios eléctricos, de agua, y alcantarillado. La percepción de que ellos están subsidiando con sus pagos los servicios de otros sectores sociales está fuertemente arraigada. Para tener una opinión autorizada en el tema, el CNSP encargó en julio de 1995 un estudio respecto de los servicios eléctricos, que ratifica la percepción de los sectores pobres y la necesidad de que el Estado asuma en este caso su rol de garante de la equidad.

A continuación se presenta un resumen de dicho estudio:

ESTUDIO PARA LA FIJACIÓN DEL COSTO FIJO EN LAS TARIFAS ELÉCTRICAS

El costo de compra de electricidad tiene una parte cuyo precio es fijado por la autoridad (Comisión Nacional de Energía) y otra, no sujeta a regulación, que es fijada libremente por la entidad que proporciona el servicio, usualmente la empresa concesionaria de servicio público de distribución.

La componente regulada corresponde al suministro en las instalaciones del concesionario de servicio público de distribución, a las cuales se conecta el usuario a través de un empalme. El costo de su empalme, tanto en inversión como en operación y mantenimiento, es de cargo del usuario. Relacionados con éste, existen diversos **servicios no regulados**: conexión, desconexión, arriendo de equipos de medida, arriendo de empalme, conservación, verificación de medidores, etc.

El precio regulado es calculado por la Comisión Nacional de Energía sobre la base de los costos de una empresa modelo y tiene, en el caso residencial, dos componentes: un cargo por unidad de energía consumida y un cargo fijo (en la zona central representa aproximadamente \$700 al mes por cliente). A modo de ejemplo, para un pequeño consumidor, con 30 KWh/mes (kilowatts/hora mensuales), el cargo fijo representa un 35 por ciento del cobro total regulado. En el caso de grandes consumos, por ejemplo, 600 KWh/mes, representa menos de un 3%.

Los costos no sometidos a regulación de precios, como los gastos por arriendo o mantenimiento de equipos de medida, provienen de servicios diferentes al de suministro de electricidad propiamente tal. Su valor es fijado libremente por la empresa y se agrega en la boleta mensual como parte del cargo fijo (varía entre \$100 y \$900 al mes por cliente). Así, para un pequeño consumidor al incorporar este cargo no regulado el porcentaje de 35 por ciento se incrementa a un 43 por ciento. Si arrendara el empalme, el porcentaje de 35 por ciento se incrementa a un 55 por ciento del cobro mensual total.

1. Análisis de la componente regulada

Desde 1984, cada cuatro años se han establecido, a través de estudios realizados por consultores tanto para la Comisión como para las empresas, los costos que tendría una empresa modelo para atender a los clientes. Además, cada consultor asignó dichos costos, dando lugar al precio de distribución y fijo (\$/cliente mes), siendo este último

el que nos ocupa. Los antecedentes más interesantes al respecto muestran lo siguiente:

a) Entre un 156 y un 29% de los costos totales de distribución han sido asignados históricamente al cargo fijo.

b) Más de un 90% corresponde a gastos de explotación que, con diferentes criterios, se ha supuesto que no dependen del nivel de consumo del cliente. Sólo en algunos casos tal asignación podría parecer justificada, como, por ejemplo, gastos en lectura de medidores y en el proceso de cobranza. Sin embargo, en el resto, que representa más de un 56 y un 72 por ciento del cobro que por este concepto se efectúa al consumidor, la asignación requiere un análisis mayor y, de hecho, los criterios utilizados históricamente por los consultores son significativamente diferentes. A modo de ejemplo, para zonas de alta concentración de consumo, como Santiago y el centro de Viña del Mar, la asignación porcentual varía entre un 13,2 y un 50 por ciento del gasto, dependiendo del consultor de que se trate.

Los antecedentes recopilados **con relación al cargo fijo regulado** y su análisis muestran que es necesario estudiar con mayor detalle la asignación de gran parte de los costos. Esto no significa que no deban incluirse como costo de distribución, sino que no existe claridad con relación a la cantidad que se debe asignar al cargo fijo. Es el caso de los gastos asociados a las oficinas comerciales y, en general, a la infraestructura administrativa de la empresa. Un mayor análisis de estas situaciones podría permitir establecer en las bases técnicas del estudio, que fija la Comisión Nacional de Energía, un criterio adecuado.

2. Análisis de la componente no regulada

La ausencia de fijación de precios en algunos servicios estaría fundamentada en la presencia de alternativas para el usuario. La ejecución del empalme podría ser efectuada por terceros y, en consecuencia, no requeriría teóricamente de regulación de precios. El arriendo de medidor por parte de la empresa, visto como una alternativa a la compra de éste por parte del usuario, tampoco requeriría regulación de precios. Sin embargo, en ambos casos existen aspectos con los cuales se crean condiciones de mercado especiales.

En efecto, el empalme requiere, previamente a su conexión, de una autorización del distribuidor (por razones de seguridad) y, además, existe un cobro por concepto de "conexión del empalme", servicio que, por lo mismo, sólo podría ser dado por la empresa.

En el caso de la adquisición del medidor por parte del usuario también se produce una situación especial. Si el usuario no arrienda el equipo a la empresa, debe incurrir en un gasto mensual denominado "conservación de equipos de medida", que la empresa fija libremente y que, nuevamente, difícilmente puede ser provisto por terceros. En efecto, un tercero debería poder mantener los equipos pero, nuevamente, por razones de seguridad (calidad de servicio), la empresa posiblemente exigiría su autorización para la desconexión y reconexión del equipo.

En la ejecución o conexión de empalmes y en el arriendo o conservación de equipos de medida, la dualidad de cobros que se presentan al consumidor hacen muy difícil pensar en lograr el mercado que evita la regulación de precios.

Los precios cobrados por una muestra de 16 de empresas distribuidoras para proveer estos servicios han sido comparados, en una fase preliminar, con antecedentes correspondientes a Perú, donde recientemente la autoridad publicó en su Diario Oficial precios regulados que deben ser aplicados en relación con estos servicios.

De la comparación, llama la atención el costo de mantenimiento del equipo de medida, que supera significativamente el costo mensual estimado para el mantenimiento global del empalme, que en ese país es sólo de US\$ 0,16/mes, en vez de 0,26 a 0,77 US\$/mes cobrados en Chile. En cuanto al arriendo de los equipos, las cifras muestran que las empresas nacionales estarían percibiendo una tasa interna de retorno, sin financiamiento y antes de impuestos, en el rango de 19 a 68% anual (el promedio, igual a 1,01 US\$/mes, tiene una tasa de 29% anual). El arriendo del empalme presentaría una tasa interna de retorno cercana al 20%.

Existen, además, diferencias significativas entre un distribuidor y otro por los mismos servicios. En el caso de arriendo de medidores, alcanzan a un 137%; en el servicio de conservación de equipos, a 196%, y no dicen relación con aspectos técnicos, como, por ejemplo, un mayor grado de ruralidad de los consumos.

Así, en relación al **cargo fijo no regulado**, el análisis muestra que podrían existir condiciones anormales en el mercado y que su nivel podría ser injustificadamente alto.

PROPUESTAS ESPECÍFICAS

El trabajo desarrollado fue puesto en conocimiento de la Comisión Nacional de Energía en Agosto de 1995, haciéndose las siguientes propuestas específicas:

1. COMPONENTE REGULADA

Con relación a la componente regulada del cargo fijo, ella debe ser adecuadamente abordada cuando esa entidad establezca, a comienzos del próximo año, las bases técnicas del estudio de valores agregados de distribución que serán fijados para el período 1996-2000. De este modo, se debería acotar la parte de los costos de las empresas que puedan ser asignados a la componente fija del precio. Dada la incertidumbre manifestada sobre esta materia en estudios anteriores, lo correcto es evitar que, en casos de dudas, la asignación vaya al cargo fijo, de modo de tener la certeza de que no exista un subsidio desde los consumidores con menor consumo a aquellos de mayor consumo.

2. COMPONENTE NO REGULADA

En cuanto a la componente no regulada del cargo fijo, las conclusiones del análisis son claras, y no cabría esperar un cobro razonable por parte de las empresas, dadas las señales distorsionadas que tienen al respecto. Con la finalidad de verificar esta situación, la Comisión Nacional de Energía señaló que realizaría un estudio comparativo entre valores cobrados y costos reales de las empresas. Los antecedentes que de ahí se obtengan pueden servir de apoyo a las acciones que debe realizar la autoridad para corregir el problema existente.

FORTALECIMIENTO DEL SECTOR NO LUCRATIVO

CONSTATAACIONES

Transformaciones en la cooperación y pérdida de competitividad del sector no-lucrativo:

1. Los organismos no gubernamentales han enfrentado una profunda transformación en el sistema de relaciones de cooperación en el cual nacieron y desarrollaron su acción en pro del desarrollo social. Ha disminuido, y sigue haciéndolo, la cooperación internacional, oficial y no gubernamental; el Estado ha asumido espacios de acción que antes de la década de los noventa no tenía; la organización social de base, contraparte natural de las ONG, se ha debilitado; y parte del personal profesional de las ONG emigra al sector público o privado.
2. Si bien han surgido nuevas relaciones de cooperación, éstas no reconocen ni incluyen a las instituciones sin fin de lucro —entre ellas, las ONG— como actores necesarios y con roles propios dentro de la tarea de superación de la pobreza. En el plano financiero, ello se expresa en la disminución constante de los recursos para dar continuidad al sistema sin desnaturalizar sus funciones propias.
3. Las instituciones son constantemente demandadas en dos roles principales:
 - Ejecutar los programas sociales que el Estado ha determinado y cuyos fondos licita.
 - Aportar con recursos propios a las tareas del desarrollo social.

La primera tarea está siendo cumplida por diversas instituciones, en algunos casos como necesidad de subsistencia, en otros como colaboración en la tarea del sector público y, por último, como complemento de las propias acciones que la institución realiza. Se trata en todos los casos de fondos para programas de corto plazo, que muestran grandes limitaciones para permitir el desarrollo de las instituciones no lucrativas. Algunas de ellas son las siguientes:

- Excluyen gran parte de los costos administrativos e institucionales asociados, centrándose exclusivamente en la operación del programa definido.
- No permiten abordar las tareas de investigación y desarrollo, cruciales para el futuro de los programas sociales.
- Desincentivan la innovación y la experimentación de enfoques alternativos.
- No permiten el abordaje de problemas emergentes, aún no incluidos dentro de la política pública.
- Son instrumentos cuyos montos y características varían permanentemente; son fuertemente competitivos en ciertas regiones y muy poco en otras, y producen un grado excesivo de incertidumbre que impide programar a mediano y largo plazo.

En cuanto a la segunda tarea, ésta ha sido asumida principalmente por las fundaciones privadas, que cuentan con capital propio, ya que los mecanismos para allegar donaciones son extraordinariamente limitados.

4. La situación descrita ha tenido varias consecuencias;

- Desaparición o disminución de la capacidad operativa de un importante número de instituciones que han dejado de recibir cooperación internacional y no han accedido a otros fondos que les permitan seguir desarrollándose (aun cuando hayan recibido algunos fondos públicos).

Surgimiento de un sector de empresas consultoras y transformación interna de las instituciones no lucrativas, asemejándose a las empresas consultoras, caracterizadas por su gran heterogeneidad en cuanto a calidad, flexibilidad, menores costos operativos, falta de propuesta y capacidad de aporte propio, y discontinuidad en el tiempo.

- Emigración de personal calificado hacia otros sectores.
 - Incertidumbre y falta de políticas de desarrollo estratégico del sector.
5. En síntesis la situación de las instituciones del sector no lucrativo puede caracterizarse como pérdida de competitividad en los campos que les son propios y falta de perspectivas definidas para el futuro.

PROPUESTA: PROYECTOS DE FOMENTO

Se hace necesario desarrollar instrumentos complementarios a los existentes, que tengan por objetivo fomentar el desarrollo del sector no lucrativo en el área de superación de la pobreza, u otras que se consideren prioritarias. El reconocimiento público de la relevancia del sector debe expresarse en instrumentos de fomento, que hoy no existen.

Se propone aquí el diseño de un instrumento inspirado en los "proyectos de fomento" (Profos) para el sector productivo que ha desarrollado Sercotec con pequeñas y medianas empresas. Los Profos se basan sobre la idea de fomentar la innovación y el aprovechamiento de oportunidades de desarrollo por parte de las empresas pequeñas y medianas a través de proyectos asociativos. Son grupos de muy distinto tipo que tienen por finalidad aumentar "la competitividad de las empresas en diferentes mercados, intercambiando experiencias e informaciones, solucionando problemas comunes, capacitándose, negociando, invirtiendo o comercializando en conjunto. Por su actitud innovadora constituyen experiencias dinamizadoras y especialmente ejemplarizadoras para el conjunto del sistema local".¹⁰³

Para aplicar la idea de los Profos al sector no lucrativo, es necesario rescatar tres principios básicos que están a la base de los mismos:

¹⁰³. Gastón Suárez, "Proyectos de Fomento. Se hace camino al andar". Seminario "Nuevo Rol de la Asociatividad Empresarial en el Fomento Productivo". Santiago, octubre 1995.

- **Fomento:** el Estado tiene interés en el desarrollo de un área y genera mecanismos de estímulo adecuados para ello.
- **Autonomía:** son los propios organismos involucrados los que deben diagnosticar sus necesidades, generar las propuestas y buscar las oportunidades de innovación y desarrollo.
- **Sinergia:** la asociatividad disminuye los costos de asumir la innovación y el crecimiento y aumenta el impacto sobre una mayor cantidad de actores al nivel local.

La aplicación de la idea es especialmente pertinente, dado que también en este caso se trata de pequeñas o medianas unidades cuyas capacidades se centran especialmente en la operación, normalmente en pequeña escala. Les resulta crecientemente difícil asumir tareas que involucran subunidades especializadas, como comercialización o "*fundraising*", por ejemplo, o que suponen operar a mayor escala (pueden tener resultados de investigación aplicada, pero carecen de aparatos de difusión y diseminación). Existen necesidades como la investigación o el diseño de sistemas de comunicación e intercambio, cuyos costos sólo se justifican si sirven a varios organismos con intereses comunes. También hay tareas que son requisito para desarrollar nuevas competencias —como, por ejemplo, la evaluación de impacto— que requieren ser desarrolladas por agentes externos, pero vinculados con la experiencia de trabajo.

Los proyectos de fomento no se definen por la temática a la que se aplican, que puede ser muy diversa, sino por la función que cumplen: posibilitar la innovación a través de mecanismos asociativos, a entidades que enfrentan desventajas comparativas para ello.

Operación de los proyectos de fomento

Por el diseño que se propone, los proyectos de fomento requieren de una operatoria diferente a la que se ha usado hasta ahora en el financiamiento público del desarrollo social.

1. En primer lugar, el sector público debe dar señales de lo que se quiere estimular fijando algunos criterios básicos para la operación del instrumento. Eventualmente áreas prioritarias, énfasis en la innovación o perfeccionamiento de sistemas y procesos (sin predefinir las modalidades o metodologías), requisitos de asociatividad, tipo de apoyo que puede brindar, proporción de aporte de contraparte que exigirá sobre el total del proyecto.¹⁰⁴
2. El segundo paso consiste en la reacción de las instituciones no lucrativas hacia los estímulos, generando un diagnóstico, un mecanismo de asociación (local, sectorial

¹⁰⁴. En el caso de los Profos, Sercotec financia el gerente, cuyo rol es ejecutar lo que deciden hacer las empresas asociadas. En el caso de los Centros de Transferencia Tecnológica del Fontec, el Estado aporta hasta el 80 por ciento del financiamiento; un 40 por ciento bajo la forma de subvención, con un tope de trescientos mil dólares y el resto en un Crédito de Fomento. El 20 por ciento restante debe ser aportado por las empresas o por otros aportes (Sylvio Campos, "Centros de Transferencia Tecnológica", Seminario "Nuevo Rol de la Asociatividad Empresarial en el Fomento Productivo". Santiago, octubre 1995).

u otro) y un proyecto de innovación. En general, la experiencia indica que la necesidad no es tanto coordinar esfuerzos (para aprovechar una mayor escala, por ejemplo), pues muchas veces las demandas específicas son diferentes (por razones de programación u otras), sino que proveer servicios que, siendo para todos, pueden ser aprovechados por cada uno según sus posibilidades y conveniencia.

3. Finalmente, el organismo responsable de los proyectos de fomento evalúa la factibilidad de la propuesta y recomienda modificaciones si es necesario, para luego otorgar los fondos requeridos. En principio no debe haber definiciones previas del monto de los proyectos, sino sólo un fondo general asignado, que debe gastarse en función del cumplimiento de ciertos requisitos.

Institucionalmente, el instrumento propuesto podría radicar en Mideplan. En cuanto a la provisión inicial de fondos, ésta no requiere ser muy grande, ya que lo esperable son proyectos de "software" más que de "hardware", tendientes a mejorar la calidad de la gestión, como instrumento para acceder a otros recursos públicos o privados, nacionales o internacionales. En el desarrollo del instrumento de fomento será estratégica la vinculación que pueda irse estableciendo entre diferentes actores y con otros fondos e instrumentos del sector público para el desarrollo social. Lo importante en la primera etapa es dar una señal de respaldo clara a las iniciativas creativas, ayudando a los propios actores a dar sustentabilidad y proyección a su trabajo.

FOMENTO DE LA SOLIDARIDAD

CONSTATAACIONES

La carencia de recursos humanos calificados dificulta que las comunas pobres puedan desarrollar programas de superación de la pobreza en forma sistemática, por lo que se requiere allegar recursos a esta tarea.

Los profesionales y técnicos adultos mayores, que poseen experiencia y conocimientos, muchas veces se encuentran inactivos. Su participación en proyectos locales de desarrollo puede significar un aporte a la superación de la pobreza. A la vez requieren de un reconocimiento a su capacidad, vigencia y potencialidad, como asimismo, un espacio de participación social.

En nuestro país existen alrededor de 30 mil personas de 60 años y más que poseen 17 y más años de estudio¹. Este número se distribuye desigualmente a nivel nacional: la Región Metropolitana concentra a 19.500 personas (65%), en la Undécima Región se encuentran 60 personas (0,2%). En las regiones Metropolitana, Quinta y Octava, las personas de 60 años o más, con el nivel de calificación referido, asciende a un 85%. En el caso de los médicos, por ejemplo, de 1.200 afiliados al departamento de profesionales jubilados del Colegio Médico, 900 viven en Santiago. Sobre el 67% de las personas mayores de 60 años son autovalentes.²

PROPUESTA: "COMPROMISO DE PROFESIONALES Y TÉCNICOS ADULTOS MAYORES CON LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA"

OBJETIVO GENERAL

Aportar con recursos humanos calificados, profesionales y técnicos adultos mayores, a los esfuerzos de superación de la pobreza en las comunas y localidades pobres.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Movilizar recursos profesionales de adultos mayores como contribución a la superación de la pobreza.

Contribuir a la valorización y dignificación del aporte de profesionales adultos mayores, generando espacios de participación e identidad social.

Favorecer la incorporación de nuevos actores, desde la sociedad civil, en los esfuerzos de superación de la pobreza en nuestro país.

¹ INE, 1992.

² Oscar Domínguez, "Encuesta sobre las necesidades de la población de 60 años y más". Santiago: OPS-Facultad de Medicina U. de Chile, 1987.

DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

La propuesta consiste en implementar un **Programa de Servicios Profesionales**, integrado por profesionales y técnicos adultos mayores experimentados, a través del cual prestan sus servicios en localidades y comunas pobres cercanas a su lugar de residencia, en proyectos y acciones vinculadas a la superación de la pobreza, por períodos determinados.

Se distingue dos modalidades:

- a) Asesorías profesionales específicas;
- b) Intervención en un proyecto o programa a largo plazo, hasta por períodos de un año renovable. El compromiso de trabajo será entre 6 horas semanales como mínimo y 20 horas semanales como máximo.

Requisitos

Profesionales y técnicos mayores de 60 años, que cuenten con un título otorgado por Universidades o Centros de Formación Técnica Superior, reconocidos por el Ministerio de Educación, cuyos servicios profesionales sean requeridos en comunas o localidades pobres.

Entidad coordinadora

- a) Se propone que una institución privada, ONG Años, sea responsable de esta iniciativa, ya que cuenta con la calidad jurídica necesaria, con conocimiento sobre el tema, está vinculada a organizaciones de adultos mayores y puede convocar a otras instancias. La entidad responsable elaboraría un reglamento específico para el funcionamiento del programa.
- b) Se propone asimismo la creación de un Consejo Patrocinador integrado por representantes de otras organizaciones, el que se oficializaría mediante un convenio de cooperación entre quienes participen; entre otros, los Colegios Profesionales, Asociación Chilena de Municipalidades, etc. Este Consejo funcionaría periódicamente; recibiría información de la marcha del proyecto por parte de la entidad responsable; orientaría la marcha del proyecto y lo avalaría públicamente.
- c) El Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza otorgará la asesoría técnica para el desarrollo de la propuesta.

Gestión del proyecto

- a) Creación de un Banco de Demanda de Comunas Pobres, en conjunto con la Asociación Chilena de Municipalidades.
- b) Creación de un Banco de Profesionales Adultos Mayores, en conjunto con los Departamentos de Profesionales Jubilados de los Colegios profesionales.
- c) Convocatoria pública y proceso de selección de los postulantes al Banco de Profesionales, entrevista personal y psicológica, estado de salud, y aspectos que digan relación con la compatibilidad de la acción que se va a emprender.

d) Proceso de evaluación de los requerimientos de las comunas y de la disponibilidad de profesionales y técnicos. La entidad responsable del proyecto procurará que las comunas establezcan con claridad sus peticiones, identificando al menos el tipo de profesional, el tipo de intervención, las horas requeridas como estimación inicial, el producto que se espera obtener. Fomentará asimismo la demanda de los servicios que se otorgarán, informando de los recursos humanos de que dispone y reuniéndose permanentemente con autoridades locales. Formalizará las prestaciones de servicios mediante contratos específicos, en los que se precise el aporte que se obtendrá con la intervención del profesional adulto mayor y los aportes locales para realizar el trabajo.

e) Proceso de capacitación y actualización en materias vinculadas con políticas sociales, Plan Nacional de Superación de la Pobreza, gestión municipal, participación comunitaria, intervención comunitaria, formulación y evaluación de proyectos. Estos módulos serán coordinados por la entidad responsable y pueden participar las entidades que conformen el Consejo Patrocinador.

f) Registro de las acciones desarrolladas, la sistematización de las intervenciones y evaluación del impacto del programa. Con base en estos elementos y otros relevantes productos del trabajo concreto, se producirá una memoria anual que se entregará al Consejo Patrocinador y constituirá la base de las estrategias y políticas de difusión del proyecto.

Costos

Se propone retribuir económicamente a las personas que cumplen funciones en este programa. Se ha considerado un costo de \$7.250 la hora-semanal al mes, es decir, la hora cronológica tiene un costo de \$1.812,50.

Los profesionales adultos mayores serían contratados a honorarios por un horario promedio de 12 horas semanales. Para un total de 100 personas x 12 horas x \$7.250 x 12 meses, el costo total del programa por 1 año asciende a \$104.400.000. Si a lo anterior se le agrega un 20% de gastos de administración, gestión, seguimiento y evaluación, el costo total para un año de trabajo sería de \$125.280.000.

Financiamiento

a) Aporte inicial del sector público para el desarrollo de la iniciativa, lo que implicaría que, para el financiamiento futuro, la entidad responsable, con el apoyo explícito de las entidades patrocinantes, analizaría y definiría las acciones que permitan allegar recursos que le den continuidad al proyecto. La Comisión Nacional para el Adulto Mayor ha considerado esta alternativa y ha realizado algunas gestiones en esta perspectiva.

b) Una segunda vía es que se ofrezcan servicios de profesionales adultos mayores a los municipios de comunas y localidades pobres. Estos los contratarían directamente a través de la entidad responsable. El Consejo Patrocinador apoyaría la difusión y el valor de la iniciativa e igualmente contribuiría a proyectar las formas de incorporar recursos que le den continuidad al proyecto. En este caso, la estructura de costos varía, siendo necesario establecer tipos de servicios y los valores que les correspondería a éstos. En estos valores se incorporarían el costo de la prestación profesional y lo requerido para la gestión y administración del proyecto.

INFORMACIÓN ACERCA DE LA POBREZA

CONSTATAACIONES

Superar la pobreza es un proceso complejo, diferente y de mayor significación que el simple hecho de "sobrepasar la línea" que la define. Es cierto que las mediciones sirven para evaluar, con una misma vara, la evolución del ingreso de las familias. En ese sentido ha habido avances en los últimos años. Muchas familias han aumentado sus ingresos y han dejado de pertenecer estadísticamente a esta condición. De una situación que afectaba a cinco millones de chilenos se ha pasado en cuatro años, según las cifras de 1994, a una situación que afecta a menos de tres millones. Es sin duda un importante progreso.

Sin embargo, no siempre esas mediciones son comprendidas por las personas que viven en pobreza, ni tampoco por los que observan que no cambian las posiciones relativas de unos y otros en la sociedad. El proceso de superación de la pobreza involucra culturalmente a toda la sociedad. No consiste solamente en lograr por un período determinado un ingreso mayor. Significa para un numeroso grupo de la población iniciar un proceso de desarrollo económico que perdure en el tiempo.

Para el Consejo Nacional para la Superación de la pobreza:

"El ingreso exiguo o la falta de ingreso estable, es sin duda la expresión más evidente de la pobreza. Las mediciones de pobreza se concentran generalmente en el uso de este indicador. Es evidente que se trata de un dato expresivo pero no necesariamente comprensivo de la globalidad del fenómeno.

*Es evidente la utilidad de este indicador para la confección y evaluación de políticas estatales. Sin embargo, no es conveniente confundir un método de medición con la definición misma del problema"*¹

Por ello, el CNSP ha iniciado acciones tendientes a desarrollar un sistema de indicadores de pobreza que permita mejorar la capacidad nacional de implementar y evaluar políticas de desarrollo con equidad. Con este fin, convocó a un grupo de especialistas, para que desarrollaran una metodología para la construcción de indicadores más integradores del problema, al considerar la variedad de factores económicos, sociales y culturales que aparecen asociados a esta condición. Nuestro propósito es obtener información más comprensiva e ilustrativa que la que proporciona la actual medición.

Resulta, sin embargo, necesario mantener la medición del ingreso como una de las medidas principales de situación de pobreza. Ello, porque el ingreso es la variable universalmente utilizada para definir pobreza; proponer un nuevo indicador base, sin tener una teoría que lo avale, equivale a "marginalizar" el nuevo instrumento, perdiendo credibilidad y por tanto relevancia para los efectos de rediseño de políticas.

¹ Véase Documento "Mundo de los Pobres", 1994.

PROPUESTA "HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE ÍNDICES DE MEDICIÓN DE LA POBREZA"

La construcción de un sistema de indicadores de pobreza supone complementar la medida del ingreso para tener una visión que contemple adecuadamente las múltiples dimensiones de este fenómeno. Así, a los indicadores basados en el ingreso familiar, sin duda susceptibles también de mejorarse, debiera unirse otro conjunto de medidas que reflejen aquellos factores que subyacen detrás de la condición de pobreza, y respecto de los cuales *"el ingreso exiguo a la falta de ingreso estable es sólo la expresión más evidente"*.

POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

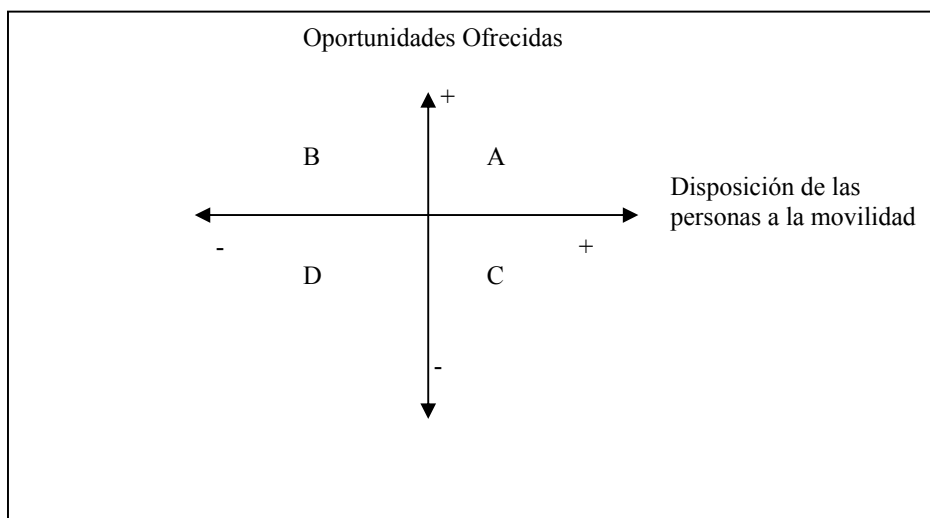
Recogiendo el desafío planteado se ha visto la conveniencia de redefinir el concepto operativo de pobreza. El corte que establece la canasta alimentaria, define una categoría social compuesta por individuos que tienen en común poseer ingresos inferiores a un cierto estándar. La definición de la pobreza por la vía del ingreso identifica el universo de interés pero no lo caracteriza adecuadamente en términos sociales. Nuestro esfuerzo se orienta a la determinación de los elementos concomitantes a la dinámica de la pobreza con el objeto de caracterizarla de una forma más comprensiva. Para ello, hemos considerado la asociación entre pobreza y exclusión social, es decir, el progresivo debilitamiento de los lazos que unen al individuo con la sociedad, que le hacen pertenecer al sistema social y mantener una identidad con éste. La concepción de la pobreza como exclusión agrega las dimensiones social, cultural y política a los elementos de ingreso y carencias básicas habitualmente asociados con ella.

Los indicadores de pobreza deben **combinar las disposiciones subjetivas de las personas**, conjunto de creencias, actitudes y expectativas que inciden en las iniciativas que los grupos pobres toman para superar la situación de exclusión **y las oportunidades que ofrece la sociedad**. Las oportunidades se refieren a los espacios que ofrece la estructura social y económica para que los individuos pueda adquirir o disponer de recursos. Dichos espacios en la actualidad no son iguales para todos los grupos.

Las disposiciones y oportunidades no siempre coinciden, por lo que la caracterización de la población pobre debe considerar diversas combinaciones, entre las que destacan:

- A) Adecuada oferta de oportunidades y disposiciones subjetivas que permiten un integración social ideal y, probablemente, una movilidad social ascendente.
- B) Adecuada oferta de oportunidades y dificultad para movilizar los recursos disponibles en una perspectiva de cambio social. No todas las personas tiene buena disposición a la integración, debido a situaciones de resistencia al modelo de integración o bien a grupos sociales en decadencia.
- C) Entre los grupos excluidos algunos poseen una disposición a superar su condición, pero carecen de oportunidades adecuadas para lograrlo, porque su posición en la estructura de oportunidades los pone en situaciones de desventaja para movilizarlos adecuadamente en una perspectiva de cambio social.
- D) Grupos privados de oportunidades que además poseen una baja disposición a superar su condición de exclusión. Se trata de los que viven la pobreza crónica, con escasos recursos sometidos a reiteradas frustraciones, tal que sus potencialidades rara vez pueden llegar a expresarse.

Estas combinaciones entre la disposición a la movilidad y las oportunidades, pueden expresarse en el siguiente gráfico:



Una caracterización de la población pobre en los términos propuestos contribuye a mejorar la situación de las estadísticas actuales y permite avanzar en una interpretación social más integral que tome en cuenta elementos diferenciados y dinámicos.

Puede resultar más complicado razonar en término de grupos diferenciados internamente, pero ello responde al desafío de encontrar pautas en una situación heterogénea. Desde un punto de vista práctico, permite orientar en mejor forma las iniciativas destinadas a superar la pobreza con el objeto que sean adecuadas a las condiciones y a las disposiciones de los grupos afectados por una situación de exclusión. De este modo, las políticas y las acciones tendrían, según las características particulares de cada grupo, distinto énfasis.

Tentativamente, podríamos decir que para el grupo D (limitada disposición y escasas oportunidades) se debería priorizar la "asistencia"; en el caso del grupo C (alta disposición de las personas, bajas oportunidades) el énfasis de las acciones debería estar puesto en la "habilitación"; para el grupo B (oferta de oportunidades, baja disposición de las personas), se debería enfatizar la "reconversión"; y en el caso del grupo A (adecuada oferta de oportunidades y alta disposición a la movilidad) sólo se requeriría reforzar los mecanismos de integración existentes.

Los énfasis propuestos para las acciones dirigidas a los distintos grupos se presentan en el gráfico:

La integración se manifiesta en la creación o reconstitución de los vínculos entre la persona y la sociedad. Estos pueden ser de tipo funcional, cuando permiten la integración del individuo al funcionamiento del sistema; de tipo social, cuando incorporan al individuo a grupos o redes sociales; y de tipo cultural, cuando participan del sistema de valores y normas socialmente aceptadas.

Asociada a los tipos de integración propuestos, se encuentra una segunda dimensión que da cuenta de las posibilidades de ejercer la movilidad deseada y se relaciona con la posesión o disposición de "capitales" a que tiene acceso la persona. Se trata de los capitales económico, social y cultural.

En términos operativos, se entenderá por capital económico la posesión de bienes materiales: vivienda, terrenos agrícolas, vehículos, herramientas, etc. También se ha considerado la disposición de otros bienes como acceso a la salud, acceso a la educación y acceso al trabajo.

La capacidad de generar y mantener vínculos con otras personas, la llamaremos capital social. En particular es interesante destacar las relaciones que se establecen en el mismo hábitat, porque se comparten problemas similares entre ellos: vecinos, proveedores de trabajo (empleadores), proveedores de servicios sociales (oficiales públicos o de ONG especializadas en el tema), representantes del poder político a nivel local o general (concejales, alcaldes, parlamentarios de la zona y representantes del poder ejecutivo: seremis, gobernadores, intendentes, ministros). Estas actividades vinculantes están mediatizadas por la existencia de líderes que tengan la confianza de sus seguidores y que sean capaces de organizar las propuestas de éstos, de movilizarlos y de transmitir las inquietudes a quienes puedan contribuir a su resolución, incluyendo a los propios beneficiarios.

El capital cultural se asocia a la relación que se establece entre las oportunidades que tiene la persona y la disposición a la movilidad que subyace a su interés y esfuerzo para llevar adelante sus deseos. En esta relación se plantea una responsabilidad compartida entre persona y sociedad. Finalmente, como parte del capital cultural, se ha considerado la escolaridad, el acceso a los medios de comunicación y las manifestaciones artísticas en general.

Considerando, por una parte, la situación diferenciada en que se encuentra la población pobre; y por otra, los capitales que las personas poseen para poder ejercer la movilidad deseada se construirá una matriz de datos a la cual se le aplicarán metodologías estadísticas que permiten resumir el impacto de esas variables en un subconjunto de las mismas; construir grupos de actores relacionados entre sí (clusters) e identificar las variables que aparecen más asociadas con la variable base que define la pobreza.

En la colaboración de los planteamientos y propuestas que se presentan en este tomo, colaboraron las siguientes personas:

1. **Economía del trabajo:** Consejero Alberto Undurraga. Luis Razeto, Rodrigo Calcagni, Consuelo Gazmuri, Pablo Coloma, Cecilia Milevcic. Asesoría Abogado Augusto Quintana.
2. **Salud:** Consejera Haydée López. Arístides Torche, Rodrigo Zaldívar (q.e.p.d), Adriana Fuenzalida, Ricardo Lira, Juan Giaconi, Mariano Requena, Fernando Vío, Giorgio Solimano, Ricardo Fuenzalida, Patricio Silva.
3. **Justicia:** Miguel Cillero, Jorge Correa, Sebastián Cox, Eugenio Corvalán, Carmen Gloria Graver, Leonardo Moreno, Verónica Matus, Francisco Prado, Gloria Torres, Mirtha Ulloa.
4. **Educación:** Consejeros Fernando Léniz y Roberto Fantuzzi. Consuelo Gazmuri, Viola Espínola, Gustavo Cuadra, Cecilia Cardemil, John Swope S.J., Isabel Soto, Ana María Cerda, Sonia Lavín, Eusebio Nágera, M. Angélica Prats, Antonia Cepeda. Asesora Abogado Mauricio Fernández (Ley de Donaciones con Fines Educativos).
5. **Descentralización y Participación:** Arístides Torche, Mariano Requena, Álvaro Bustos, Leandro Sepúlveda, Gloria Torres.
6. **Infancia:** Angélica Kotliarenko, Salomón Magendzo, Ofelia Reveco, Lorena Antesana, Paulina Prats, Lidia Garretón, Felipe Risopatrón, Nelly Artigas, Wilna Saavedra, Antonia Cepeda. Asesoría Abogado Francisco Justiniano (Ley de Salas Cunas).
7. **Tercera Edad:** Consejera Haydée López. Oscar Domínguez, Patricio Ríos, Patricio Silva, Arístides Torche, Eugenio Gutiérrez.
8. **Discapacidad:** Andrea Zondek, Ximena Aguirre, Soledad Fernández, Mauricio Díaz, Patricio Pinto, Angelina Merino, Liliana Mahn.
9. **Drogadicción:** Consejero Obispo Erasmo Farfán. Jaime Veas, Ligia Galván, Arístides Torche, Patricia Fens, Paulo Egeneau, Clara Gálvez, Sonia Rojas, Fernando Sepúlveda, Luis Puente, Hermana Vicky.
10. **Mundo Rural:** Estanislao Gacitúa, Gonzalo de la Maza.
11. **Equidad en la fijación de los servicios:** Juan Cembrano, Pablo Benario, Andy García.
12. **Información acerca de la pobreza:** Arístides Torche, Osvaldo Larrañaga, Emilio Klein, Vicente Espinoza, Raúl González, Pedro Sainz, Ema Budinic.
13. **Fomento de la solidaridad:** Consejera Haydée López, Manuel Pereira, Carmen Luz Belloni, Irene Bürle, Mila Aliaga, Eliana Bronfman, Eugenio Gutiérrez, Jorge Cabello, Enrique Hain, Oscar Domínguez, Patricio Ríos, Luis Velasco.