SUPERANDO LA POBREZA CONSTRUYENDO LA EQUIDAD

M665sp
1995

Luis Maira

***Luis Maira Aguirre** nació en Santiago de Chile en 1940. Estudió en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, en el Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y realizó cursos de relaciones internacionales en las Universidades de Oxford y Bristol, Gran Bretaña, en 1965, y Universidad Autónoma de México, en 1969.*

En 1964 fué miembro del Consejo Superior de la Universidad de Chile. En los años 1965, 1969 y 1973 fué elegido diputado por el primer distrito de Santiago, las dos primeras veces en representación de la Democracia Cristiana y posteriormente por la Izquierda Cristiana; entre 1966 y 1968 se desempeñó como presidente de la Comisión de Hacienda del Parlamento.

Ha sido profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Católica de Río de Janeiro, en la sede de Flacso en Buenos Aires y en la Universidad Católica de Chile.

Entre 1975 y 1984 organizó y se desempeñó como primer Director del Instituto de Estudios de Estados Unidos en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en Ciudad de México. Entre 1984 y 1987 fué Director Académico en el Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL).

MFN 1271

MGGSnp
1995

29 NOV 1995

Luis Maira

MINISTERIO DE
PLANIFICACION
Y COOPERACION
BIBLIOTECA

SUPERANDO LA POBREZA,

CONSTRUYENDO LA EQUIDAD

16959

Ministerio de Planificación y Cooperación
Santiago, Chile

SUPERANDO LA POBREZA, CONSTRUYENDO LA EQUIDAD
© Ministerio de Planificación y Cooperación
ISBN: 956-7463-09-3
Inscripción Nº 94.703

Producción editorial: Paulina Castro
Diseño de portada: Josefina Santa Cruz / Patricia Vallejo
Composición y diagramación: Salgó Ltda.
Impreso en: Andros Ltda.

Impreso en Chile / Printed in Chile

Julio ?
1996.

MINISTERIO DE
PLANIFICACION
Y COOPERACION
BIBLIOTECA

Indice

Presentación 7

La superación de la pobreza en América Latina:
algunas bases para un plan de acción 10

Los primeros aprendizajes
del esfuerzo chileno para superar la pobreza 36

Intervención en Copenhague ante la Cumbre Mundial
de Desarrollo Social 50

Impactos y perspectivas de la Cumbre Social 56

La Cumbre Social y la Proyección
Internacional de Chile 62

El Estado y las políticas hacia la discapacidad 78

Los microempresarios y la dimensión productiva
de los programas contra la pobreza 92

La construcción de una política hacia
el Adulto Mayor 98

Una Política para la Integración
de los Pueblos Indígenas 104

ANEXOS

Programa Nacional para la
Superación de la Pobreza 117

Superación de la pobreza
y distribución de oportunidades. Avances y desafíos
de las políticas sociales 179

Mapas territoriales de pobreza por regiones, áreas y comunas prioritarias 201

Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1994. Pobreza y distribución del ingreso 219

Presentación

El gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle ha establecido como una de las prioridades de su mandato, la superación de la extrema pobreza en Chile antes del año 2000.

Para enfrentar esta situación, que afecta directamente a un millón cien mil personas que viven en situación de indigencia, el Presidente Frei dispuso en abril de 1994 la creación del Comité Interministerial Social, integrado por doce ministerios y sus respectivos servicios, más las tres fundaciones del gabinete de la Primera Dama. Es este el único Comité Interministerial que encabeza el propio Presidente de la República, siendo su coordinador el Ministro de Planificación y Cooperación, Luis Maira.

Convencido de que este esfuerzo no es sólo responsabilidad del gobierno sino que, además, requiere del aporte de la sociedad civil, en mayo de 1994 se constituyó el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, integrado por veinte personalidades del ámbito empresarial, de los trabajadores, pobladores e iglesias, las ONGs, organizaciones sociales y el mundo de la cultura, que se ha constituido en una instancia de reflexión y propuesta de iniciativas no gubernamentales encaminadas a enfrentar con eficacia la extrema pobreza.

El segundo gobierno de la Concertación ha puesto en marcha así un esfuerzo mancomunado del sector público y del sector privado frente a la extrema pobreza, lo que se ha plasmado en un programa considerado muy relevante en América Latina

y otros países del mundo para alcanzar una solución a este problema, que hoy tiene un alcance global, como lo comprobó el desarrollo de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en Copenhague, en marzo de 1995.

El libro «Superando la Pobreza, construyendo la Equidad», pone a disposición de especialistas e interesados en las políticas sociales chilenas un material conceptual y técnico que sistematiza los aprendizajes que el país ha realizado en torno a este tema. Las reflexiones del Ministro de Planificación y Cooperación, en su calidad de coordinador del Comité Social, presentan los diversos aspectos de este esfuerzo: sus alcances para asumir un nuevo sentido de país; lo que significa comprometer al Estado en la lucha cotidiana contra la miseria; los fundamentos, proyectos y desafíos del Programa Nacional para la Superación de la Pobreza y las tareas especializadas que se impulsan frente a algunos de los grupos a los que se dirige la acción prioritaria del Gobierno en la esfera social. En su índice se incluye, además, los principales documentos elaborados por el Ministerio de Planificación y por la Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social para estructurar esta política.

La superación de la pobreza en América Latina: algunas bases para un plan de acción

---

Recién iniciada su gestión en el Ministerio de Planificación y Cooperación, Luis Maira recibió una invitación para dictar la Clase Inaugural del año académico de la Universidad Tecnológica Vicente Pérez Rosales, Centro de Educación Superior que ha alcanzado prestigio por su trabajo pionero en Chile en temas como las biotecnologías y la ingeniería de sonido. Allí, expuso los fundamentos en que debía basarse un plan destinado a superar la extrema pobreza en el país y, por primera vez, sistematizó las líneas generales de la acción del gobierno en esta materia, teniendo como contexto más amplio la realidad social y los desafíos actuales de América Latina.

Quisiera decir, y no es una formalidad, que me siento muy orgulloso de haber recibido esta invitación para presentar algunas ideas en la inauguración del año académico de esta Universidad Tecnológica Vicente Pérez Rosales.

En la vida los afectos cuentan más que cualquier otra cosa y yo siento por esta Universidad, por quienes la crearon, por quienes la dirigen, afectos difíciles de cuantificar. La he visto crecer y he sentido que, a diferencia de otros establecimientos de educación superior que definen sus cursos de acción sólo por las reglas del mercado, el grupo académico que dirige esta Universidad guía su conducta antes que nada por los intereses del país, por las necesidades del desarrollo científico y técnico de Chile, con una gran vocación para abrir campo en terrenos que, por prioritarios y estratégicos, no son necesariamente rentables. Por lo mismo, creo que aceptar esta invitación y concurrir aquí esta mañana es una forma elemental de expresar la gratitud y reconocimiento hacia ustedes de quienes somos parte del sector público chileno.

El tema que quiero tocar no es un tema académico. Aunque podría serlo, es básicamente una preocupación existencial. Tiene que ver, no tanto con lo que he leído o estudiado, sino más bien con lo que he aprendido caminando y recorriendo la América Latina. Mi oficio es, como aquí se recordaba generosamente, las relaciones internacionales y por tanto he tenido por mi profesión mejores oportunidades que otras personas para recorrer nuestra región y afianzar permanentemente esta identidad de pertenecer a un continente con cuyas raíces, con cuya cultura, con cuya historia me siento profundamente compenetrado y de donde me nutro. Por eso he propuesto que la conversación de esta mañana se refiera a la modernidad y el atraso en la América Latina de los años '90 y he titulado "la Superación de la Pobreza en América Latina: algunos fundamentos para un programa de acción". Lo que quiero reseñar son los tremendos desafíos concretos que la pobreza y la desigualdad plantean a nuestros países, en un momento en que los cursos de América Latina se anu-

dan en un contexto global dominado por un increíble enjambre de transformaciones.

El siglo XX, que estamos ya próximos a concluir y del cual empezamos a hacer balances, es un tiempo que ha conocido muchas transformaciones profundas; éstas han tenido lugar a veces en el plano político y social y otras en la esfera cultural y en la transformación tecnológica. Se podría decir que la historia de este siglo se puede resumir bien desde el punto de vista de su impacto internacional, subrayando los grandes momentos de reestructuración del sistema mundial que hemos vivido y los grandes hitos de la innovación científico-tecnológica que también hemos experimentado en las últimas décadas. Paradojalmente, sin embargo, nunca como en los años '90 se habían cruzado en un mismo número de años, entrelazándose, una sustancial reestructuración del sistema internacional con una profunda revolución científico-técnica.

Entonces tenemos un continente que nunca fue el centro del mundo, que pertenecía más bien a la periferia de la humanidad, que hoy está bombardeado simultáneamente por el impacto de estos dos fenómenos: por una reorganización internacional que modifica de modo dramático e imprevisible el orden mundial, cuyo hito simbólico fue el fin de los antiguos socialismos reales de Europa del Este, la caída del muro de Berlín y el paso a un mundo no ideológico bien llamado de la post guerra fría. Y también por el peso de las repercusiones que en nuestros países y en nuestras vidas tiene el cambio de las condiciones de producción, la cadena de modificaciones científico-tecnológicas que hacen que la forma de producir sea distinta, que haya nuevos sectores líderes en la economía como la microelectrónica, las biotecnologías y la industria de nuevos materiales que pasan a conducir el proceso productivo, la expansión gigantesca de los servicios, la reducción del tamaño de las unidades productivas, el aumento del valor de la información y la informática en el proceso de producción y una globalización económica que hace del mundo un solo mundo.

Este es un mundo integrado en lo cultural, en lo comunicacional y en lo productivo, donde a diferencia de la guerra fría, la clave de la hegemonía internacional no está en el campo de la seguridad y el potencial militar sino en la capacidad de innovación técnica, de reestructuración industrial, de reorganización financiera y, finalmente, de competitividad comercial. Es un mundo que, nos guste o no, está dominado por elementos materiales que a veces golpean nuestras propias utopías y modos de ver la vida, nos obligan a rebelarnos porque las cosas son determinantemente materiales y estamos condicionados por la exigencia sistémica de competir en un medio donde queda poco espacio para la solidaridad, la generosidad y la esperanza. Y este continente de la semiperiferia mundial, que es nuestra América Latina, ha sido brutalmente impactado por el juego de estas dos transformaciones y por sus muchos fenómenos concretos. Entonces, viendo estos impactos científicos, técnicos y políticos se aprecia que tenemos que tratar de aprender a descifrar cómo y hacia dónde se mueve América Latina, cuáles son los nuevos temas de su agenda y cuáles son sus principales desafíos.

Si hubiera que hacer una síntesis muy apretada, y por apretada a lo mejor superficial, uno podría decir que los años '80 son distintos a los años '90 porque tienen racionalidades muy antagónicas y contrapuestas. Los años '80 fueron tiempos de retroceso económico y avance político. Década perdida la llamó la CEPAL. Pero fueron también épocas de progreso y de gran esperanza política, porque en los años '80 la mayoría de los pueblos latinoamericanos pusieron término a sus dictaduras militares de seguridad nacional que por veinte o más años predominaron en el continente y principalmente en la parte sur de América. En 1977 ó '78, en nuestra América del Sur, de los diez países latinoamericanos (excluyo a Guyana y Surinam) sólo dos tenían gobiernos civiles: Colombia y Venezuela. En cambio, teníamos dictaduras militares, la mayoría con la racionalidad de la doctrina de seguridad nacional que las inspiraba, en Ecuador y Perú, Uruguay y Paraguay, Brasil y Bolivia, Argentina y Chile.

Los años '80 marcaron el término de estos regímenes autoritarios, la recuperación de la soberanía popular y la posibilidad de elegir. Fueron tiempos de esperanza en cuanto a las posibilidades de lograr una convivencia mejor y más justa, pero fue simultáneamente una época de abrumador retroceso en los espacios productivos de nuestra región. En agosto de 1982 estalló la crisis financiera de México que se convirtió en la crisis de la deuda de todos los países del continente y por primera vez pasamos a ser, de receptores de capital, exportadores netos de capital. Entre 1982 y 1990, América Latina envió básicamente por el pago de los intereses de la deuda acumulada 236 mil millones de dólares a los bancos y a las naciones del Primer Mundo. Tuvimos que financiar el pago de nuestras deudas con enorme sacrificio colectivo, con políticas de ajuste que significaron grandes penurias, desesperanza para mucha de nuestra gente, el pago de estas obligaciones que no siempre habían dejado algo sustancial ni en la infraestructura de nuestros países ni en nuevas fuentes de producción.

Los años '90, en cambio, están marcados por el signo opuesto: son tiempos de recuperación relativa de las capacidades productivas, pero con menores expectativas políticas. En los años '90 los países latinoamericanos tienen crecimientos del producto nacional superiores a los países desarrollados porque hemos tenido un período de recesión en Estados Unidos, Europa y Japón. América Latina desde 1990 tiene indicadores mejores y hemos pasado de la involución y la recesión a un principio de recuperación productiva. Pero, al mismo tiempo, se nos desvanecieron muchas de las esperanzas de los años '80. En muchos casos la democracia significó en su implantación práctica un simple juego político en las alturas del Estado y el predominio de dirigentes más interesados en los procesos políticos formales que en las condiciones de vida de sus pueblos. Ella no posibilitó grandes cambios en la vida de la gente, no resolvió los problemas sustanciales del desarrollo social ni permitió con rapidez atender al impacto gigantesco del empobrecimiento del continente

provocado por las políticas de ajuste de la década precedente. Entonces, los años '90, con todos sus márgenes de recuperación económica, nos ponen por delante hasta el límite de la paralización de las energías sumado a la falta de compromiso de mucha gente ante este nuevo cuadro. Predomina hoy la sensación de que hay una suma de insuficiencias políticas y sociales y de ellas tenemos que hacernos cargo, inexorablemente, quienes estamos en los gobiernos. Pero también esto plantea un reto, porque hay un destino compartido, a todos los integrantes de nuestros países. Hay que reflexionar seriamente sobre esta responsabilidad colectiva y por ello la primera reflexión sustancial a la que yo dirigiría mis comentarios es a la comprobación de cómo han cambiado en los últimos treinta años las nociones del Norte y del Sur.

En los años '60, aún en los '70, las nociones del Norte y del Sur eran nociones globales. Comprometían al conjunto de la humanidad. En su primera clase, cualquier profesor de Relaciones Internacionales podía tomar un trozo de tiza y marcar en el pizarrón un doble eje, una especie de cruz para explicar cómo funcionaba el sistema internacional. Podía enseñarle a sus estudiantes que un primer eje organizador de disputas y contradicciones en el ámbito internacional era el eje Este/Oeste que contraponía los proyectos ideológicos de las dos grandes superpotencias: Estados Unidos y la Unión Soviética. Aquí había dos proyectos de vida. Se dijo muchas veces, o vivir como en Estados Unidos o vivir como en la Unión Soviética. O hacer el modo de vida de Nueva York o el modo de vida de Moscú. El segundo eje ordenador de la política internacional era el eje Norte/Sur; naciones ricas y naciones pobres: los países eran globalmente ricos o pobres hace treinta años.

Estados Unidos -en la definición clásica de Michael Harrington- era "la sociedad opulenta", el modelo hacia el cual apuntaban todos los países occidentales. Japón estaba recién iniciando el periplo de su crecimiento. La Europa encabezada por Alemania terminaba de levantarse de las ruinas de la Segunda Guerra y construía el espacio de la Comunidad Europea. Pero la

nación próspera y rica por antonomasia eran los Estados Unidos así como el Sur era el espacio de la pobreza. Los latinoamericanos éramos "subdesarrollados" de acuerdo a la nomenclatura técnica de la época. Ser subdesarrollados implicaba la promesa que Walt Rostow había levantado en su libro sobre "Las etapas del crecimiento económico": los países pobres de hoy son los países ricos de mañana. Todo era cuestión de tiempo y de repetir el itinerario pasando por las etapas de acumulación, inversión e innovación tecnológica. Llegaríamos también algún día a ser naciones opulentas. Y sobre esa promesa se nutrían y actuaban los liderazgos políticos del mundo desarrollado. Pero había una noción global del Norte y el Sur. Y el Norte y el Sur se contraponían en una serie de escenarios y foros internacionales y en numerosas iniciativas.

Los años '70, por ejemplo, estuvieron signados por las acciones de la OPEP, con su embargo de petróleo hacia los países occidentales, castigándolos por su asociación con Israel primero y luego mediante la cuadruplicación de los precios del petróleo. Un año después de la guerra del Yom Kippur, de octubre de 1973, el mundo supo entonces que los productores podían asociarse y ser una amenaza y que otros carteles en la bauxita, en el cobre o en otros productos naturales como el café y el azúcar podían multiplicar esta capacidad de presión de los países pobres y productores de materias primas en el mundo. Luego vino la demanda de un diálogo para un Nuevo Orden Económico Internacional y parecía que los países en desarrollo tenían una capacidad de negociación. Y la capacidad de negociación de continentes como Asia, Africa, el Medio Oriente o América Latina estaba dada por su identidad de países pobres, de países no alineados que buscaban cuestionar y cambiar la estructura de poder internacional.

En la post guerra fría eso no existe más. Es cierto que tal posibilidad se había desvanecido bastante antes que cayera el Muro de Berlín. Pero en todos los terrenos en los años '90, el mundo es muy distinto, es sustancialmente distinto al mundo

de los años '70. Las nociones del Norte y el Sur han cambiado con la nueva estructura de poder internacional. En el mundo actual, hay tres grandes regiones, tres macro regiones, mega poderes los llaman los analistas con un barniz más periodístico. Nos hablan de una Europa que puede ampliarse sobre la base de la comunidad de los doce, que ya absorbe buena parte de la antigua EFTA, la Zona de Libre Comercio Europea, y que se proyecta, hacia la antigua zona socialista del Este y que es un primer gran actor: el mayor espacio económico internacional del siglo XXI. Tenemos una comunidad del Asia Pacífico que tiene a Japón como su líder y donde están detrás estos "tigres" o "dragones" asiáticos de los NICs, los países de reciente desarrollo industrial como Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur y engrosando crecientemente la lista, Malasia y Tailandia y eventualmente Indonesia y Filipinas.

El Asia del Pacífico es un segundo ámbito donde se instala una región con grandes perspectivas tecnológicas y productivas en la nueva carrera por la supremacía mundial. La tercera que, -paradojalmente, es la más débil en sus proyecciones- está en América del Norte. Los chilenos, para ira de los mexicanos que les molesta que usemos la sigla americana, vemos ésto como el NAFTA: el Acuerdo Económico de Libre Comercio de América del Norte ha ligado a Estados Unidos con el país de más arriba, Canadá, y con el país de más abajo, México, para crear un gigantesco mercado y espacio productivo en torno a lo que fue la gran super potencia mundial, al término de la Segunda Guerra Mundial. Pero Estados Unidos es una potencia productiva y financieramente declinante, en términos relativos, al finalizar este siglo.

En este mundo dominado por macro regiones y por nuevos actores económicos globales, el Norte y el Sur están en cada uno de los bloques. Cada Norte tiene su propio Sur. El Sur de la Europa actual es un Sur amenazante del cual se defiende levantando barreras legales y arancelarias, el sur Magrebi del Africa del Norte y después el resto del Africa Sub Sahárica; de este Sur

también son parte los países empobrecidos de la vieja Europa del Este. El sur del núcleo hegemónico del Asia Pacífico son los enormes espacios de pobreza de la India, Paquistán, Bangladesh, Myanmar, el traspatio formado por las áreas de desarrollo relativo más bajo de la República Popular China. El sur del NAFTA está en Centro América y el Caribe, y por extensión, en el resto de la América del Sur. Pero son más que eso las nociones del Norte y del Sur. Si uno hace un examen más cercano y riguroso verá que no son sólo nociones regionales que están en torno a los nuevos actores económicos. Son también crecientemente -y de eso tenemos menos conciencia- nociones internas de cada país. Por un fenómeno del que no siempre hemos tenido una adecuada sensibilidad, los modelos políticos y económicos aplicados en la década de los '80 y las visiones del nuevo pensamiento liberal, originaron espacios significativos de modernidad en los principales países latinoamericanos. Pero, al mismo tiempo, acentuaron la desigualdad y colocaron en condiciones de mayor pobreza a todos los que no fueron capaces de hacerse parte de estos pequeños circuitos de la modernización. En la gráfica expresión del economista brasileño Winston Frish, nuestros países se convirtieron en "Belindias" -pedazos chicos de Bélgica, pedazos grandes de la India- mezclando en un mismo espacio territorial -a modo de un patchwork- la modernización y el atraso sin que nunca se juntaran. Construimos circuitos independientes de atraso y modernidad. En estos espacios de la modernidad pueden manifestarse la complacencia del disfrute de todas las ventajas y oportunidades del desarrollo de nuestros sectores económicos más favorecidos (el primer quintil o algo menos de eso en la distribución del ingreso de nuestros países). Pero en las zonas del retraso, de la pobreza acentuada, de la marginalidad, se debate también una parte que nunca es menor que el 50% de la gente en la mayoría de nuestros países. Entonces, las nociones del Norte y Sur, de mundo rico y mundo pobre, de prosperidad y atraso, que eran nociones planetarias en los años '70, se convierten en nociones regionales a principios de los años '90, pero

a medida que la década avanza y como producto de los sectores de modernidad que se establecen en nuestros países, han pasado a ser también nociones nacionales.

Dos ejemplos notables son los dos países más grandes de América Latina, México y Brasil. Brasil es la patria de la desigualdad, y en los indicadores de diferenciales de ingreso de los países del Tercer Mundo está a la cabeza: la renta del 5% más acomodado es 33 veces mayor que la del 5% más pobre de la población. En ninguna parte los ricos ganan tanto más que los pobres y en ninguna parte las regiones presentan tantas diferencias productivas. Si uno mira al país en su conjunto y lo examina con una lógica geopolítica, descubre rápidamente que hay un Brasil pobre del Norte y del Este que puede empezar a construirse en Fortaleza; a partir de ahí se puede trazar un inmenso espacio, una prolongada línea, hasta Manaus que luego baja por la Cuenca Amazónica y que finalmente se cierra a la altura de Bello Horizonte. Ese enorme rectángulo es un rectángulo encierra una pobreza inimaginable donde predominan condiciones de vida africana -para usar la expresión más frecuente de los analistas del Primer Mundo- donde la gente no come dos veces al día, donde no tienen acceso a la educación, donde está vivo el viejo círculo de la pobreza que describiera el doctor Josué de Castro en su libro "Geografía del hambre", a comienzos de los '60. Pero el Brasil que empieza en Bello Horizonte, que tiene sus rincones de modernidad en todo el espacio productivo de Río de Janeiro, pero que es especialmente moderno en el área industrial de Sao Paulo y que llega hasta Santa Catarina y Río Grande do Sul es un Brasil que si lo concibiéramos como un Estado independiente estaría al borde de saltar a las condiciones propias de los países desarrollados. Ahí hay capacidades industriales, potencial bancario, vigor universitario y de creación científico-técnica, posibilidades de niveles de vida parecidos a los de los países desarrollados. Ese país, ese Brasil del Sur, sería -en una lógica de la pura fragmentación caprichosa- la primera potencia de este continente.

Lo mismo le ocurre a México. Hay un México del Norte que va desde Tamaulipas hasta Baja California Sur y es el México de la frontera con Estados Unidos: una parte del país que exporta productos agropecuarios de alto valor al mercado norteamericano muy cercano y que tiene la mayor potencialidad industrial y financiera en torno al eje del Estado de Nuevo León y a su capital Monterrey. Ahí están las grandes fortunas, está el dinamismo, está la modernidad mexicana instalada, con los hábitos de vida y el consumo conspicuo propio de los países avanzados. Pero cuando uno va de Cuidad de México hacia abajo, cuando se adentra en el istmo de Tehuantepec, esa cintura que divide la América del Norte de la América Central y empieza a recorrer los estados de Guerrero, de Oaxaca, de Chiapas, con su inmensa riqueza patrimonial de la cultura Maya, pero con su apabullante pobreza de los indios de hoy, se da cuenta que ese es otro México. Un país que tiene una condición de vida igual a la de los países centroamericanos y que tiene poco que ver con el país más próspero y más rico que está cerca de la frontera con Estados Unidos. En consecuencia, México y Brasil -los dos países mayores y más influyentes de la América Latina- marcan un curso de polaridad, de contraste y de desigualdad que sería perfectamente "homologable" si dispusiéramos de buenos estudios sociales con muchas de las naciones más al sur, como sería el caso de Chile. Aquí resulta difícil hacer este mapa, pero hay que hacerlo. Es el mapa que divide a un país próspero y moderno de un país subdesarrollado y atrasado.

En los últimos cinco años, los estallidos sociales que se han producido en Latinoamérica no han ocurrido en los países más pobres y atrasados sino en los países con más desigualdad. Primero, el "caracazo" que desplomó al Presidente Carlos Andrés Pérez al momento de su ascenso a la presidencia. Más tarde, en 1993, los fenómenos de Santiago del Estero en Argentina. Y en enero de 1994, los conmocionantes acontecimientos que acompañaron a la sublevación indígena de Chiapas.

Ni el caracazo, ni Santiago del Estero, ni Chiapas hacen parte de las naciones más pobres de América Latina. Al contrario, si nos guiamos por los indicadores económicos de los organismos internacionales diríamos que ocurren en tres países a los que les ha ido bastante bien, que son colocados como ejemplo de modernización. Y, sin embargo, allí los grados de disparidad entre modernidad y atraso, la distribución del ingreso regresiva en lo interno, determinó estos estallidos sociales que han acabado por poner en tela de juicio la proyección de sus modelos políticos. El gran problema es que Chiapas o Santiago del Estero o Caracas no son monopolio de esos países. Son situaciones reproducibles, amenazas pendientes sobre todos los países de la región que no sean capaces de enfrentar apropiadamente los desniveles internos. En torno a estos ejemplos, a esta nueva noción del Norte y el Sur, a este nuevo alcance del desarrollo y el subdesarrollo latinoamericanos, en torno al impacto sobre el cambio y la pobreza que proyecta el modelo implementado en los años '80, con sus rasgos de acentuación de la heterogeneidad estructural en los años recientes, se plantea este debate y surge esta sensibilidad aparentemente nueva sobre la necesidad de enfrentar los problemas de la pobreza.

¿Dónde está la modernidad en América Latina y cuáles son sus circuitos?. Esa es una pregunta pertinente. La segunda es aún más urgente: ¿quiénes son y dónde están los nuevos pobres de este continente?. La cifras son claras y abrumadoras. El año 1960 América Latina tenía 114 millones de pobres, el año 1980 tenía 130 millones de pobres, el año 1990 tenía 190 millones de pobres. Hoy se calcula que tenemos más de 200 millones de pobres, los que no disminuyen a pesar de que las cifras globales del desarrollo sean favorables. Por el contrario aumentan y los nuevos pobres son distintos de los pobres de hace 30 años. Hace 30 años los pobres eran campesinos, marginales y normalmente organizados, daban batallas frente a los gobiernos por mejores condiciones de vida, demandaban tierras y reforma agraria, integración a condiciones de vida más adecuadas en cuanto a sus

necesidades. Los pobres de los años '90 son en su mayoría ocupados, no son cesantes, pero son trabajadores inestables y mal remunerados, son primordialmente urbanos, viven en cinturones de miseria en las grandes ciudades, están lejos de los ojos de la gente que se modernizó. Las ciudades latinoamericanas de hace 30 años eran grandes mosaicos de pobreza y riqueza entrecruzadas. Las ciudades en los años '80 expulsaron a sus pobres lejos de la vista de los que no quieren mirarlos. Están ahí, pero hay que ir a buscarlos en los sitios donde están confinados. No molestan ni perturban el paisaje. Normalmente no están en las comunas de mayor prosperidad; son excluidos y, a diferencia de los pobres de 30 años antes, están desorganizados. Además, en muchos casos están desesperanzados, sienten que no les importan demasiado a nadie, que son un pésimo negocio político porque votan influidos comunicacionalmente por los mensajes de la televisión y que no es necesario preocuparse demasiado de ellos, sino simplemente adormecerlos con los mensajes que puedan inclinarlos en un sentido o en otro. Los pobres no ofrecen rentabilidad política inmediata como las ofrecen las capas medias que sí tienen más conciencia y más capacidad de hacer demandas. Están ahí como actores secundarios, marginales y desconsiderados. Y tienen reductos: están en las poblaciones marginales de las grandes ciudades, están en un porcentaje muy importante aunque en un número no muy significativo en las zonas rurales -en el campo hay muchos pobres en proporción pero pocos en números absolutos- están en las comunidades indígenas en casi todos los países del área y están entre los niños y las mujeres. Esos son los reductos de la pobreza latinoamericana. Si queremos tener programas de superación de la pobreza, tenemos que ir a buscar ahí, en esos mundos, a los actores y protagonistas de esta gran empresa.

Los sectores más acomodados tendrían que preocuparse de que estos pobres no se conviertan en una amenaza. Desde luego, el crecimiento de estas áreas de marginalidad urbana ha terminado por arruinarles la vida también a los más ricos, por-

que han generado formas nuevas de asociación delictivas y de violencia inéditas en América Latina. Fernando Enrique Cardoso, el ex Ministro de Hacienda y de Relaciones Exteriores de Brasil, que fuera en Chile un notable académico y que iniciara nuestros debates sobre el cambio social en los años '60, decía no hace mucho que, casi por una paradoja, la gente que más se beneficia del modelo del desarrollo dualista terminó pagando personalmente algunos de los peores costos de este desarrollo; hoy, los grupos más acomodados tienen que pagar facturas muy altas para poder vivir en modernos castillos feudales, incluso lejos de todas las ventajas de calidad de vida. En Río de Janeiro, por ejemplo, y también en Sao Paulo, los departamentos más caros son los que tienen fosos, puentes levadizos, dispositivos electrónicos y circuitos de televisión desde los cuales se puede controlar que nadie sea invadido en su privacidad por la criminalidad de las bandas de asaltantes. Los ejecutivos colombianos y mexicanos tienen que pagar elevadas facturas de rescate por los frecuentes secuestros que ellos y sus familiares padecen.

La violencia del mundo más pobre es una violencia desestructuradora de la convivencia, aún para los que tienen mejores condiciones de vida. Por lo tanto, no estamos en un tiempo en que sean sólo los llamados a la generosidad o a la solidaridad humana los que dan sentido a los programas de superación de la pobreza. La gente entiende que si esto no se resuelve apropiadamente no habrá convivencia social, ni habrá integración nacional, ni habrá un sistema político estable en que todos puedan desarrollarse y vivir. Por lo mismo, los esfuerzos para la superación de la pobreza se convierten en un quehacer inexorable de los estados y los gobiernos latinoamericanos en los años '90. Tendremos en Chile a mediados de junio una jornada en que se formará la Red de Fondos Latinoamericanos para la Superación de la Pobreza y en donde vendrán representantes de 20 países, que tienen ya instituciones que tratan de luchar y organizar esfuerzos para combatir la pobreza. O sea, nadie por conservador que sea hoy deja de preocuparse de este tema y

MINISTERIO DE
PLANIFICACION
Y COOPERACION
BIBLIOTECA

éste es un asunto de consenso en la agenda. Es un tema que une y no divide a los diversos sectores políticos en esta década. Y la razón es que la gente entiende la urgencia de los esfuerzos para superar la pobreza y para ampliar la modernidad.

Los datos básicos podría reseñarlos exhaustivamente y no creo que tenga sentido hacer recuentos estadísticos. Pero es claro que los programas para la superación de la pobreza tienen dos raíces que no son antagónicas, aunque puedan tener manifestaciones distintas en los círculos dirigentes. Por un lado está para algunos el imperativo ético de asegurar una condición de vida humana a todos los habitantes de una nación, como parte del compromiso esencial de fundar una patria y tener un país común. Si los gobernantes no sirven para que la gente viva como seres humanos, para que las mujeres y los hombres puedan desarrollarse con dignidad, las sociedades tienen poca legitimidad y razones de existir. Pero para otros, la lucha contra la pobreza puede también ser parte de un estricto imperativo económico; la extensión de la modernidad a los excluidos y los marginados crea condiciones de gobernabilidad política, sistemas políticos más eficaces y, sobre todo, amplía los mercados y el número de consumidores para las industrias, asegurando la expansión de la actividad financiera. Países con 30, 40 ó 50% de gente al margen de la capacidad de consumo básico, sin presencia en los mercados, son países inevitablemente restringidos en sus posibilidades futuras de un desarrollo estratégico. Por lo tanto, también desde la óptica de la inversión y de la mentalidad empresarial privada, la superación de la pobreza amplía oportunidades, capacidad competitiva internacional y mercados de manera importante.

Por ello este tema está ligado a tres grandes debates cuyo balance yo no haré aquí, pero que quiero enunciar, porque cruzan las discusiones de la prensa, los debates de los parlamentos y las formulaciones programáticas de los principales partidos.

El primer debate podría formularse de la siguiente manera: el crecimiento económico ¿es un factor suficiente en sí mismo

para lograr la superación de la pobreza? O por el contrario: ¿podemos tener crecimiento económico sin que la pobreza disminuya e incluso aumente?

¿Cómo operan en ese contexto el Estado y el mercado?. Este es un terreno decisivo y aquí el gran consenso que se afianza a medida que los años transcurren es que el mercado sirve para muchas cosas. Pero no sirve para producir, por sí mismo, una correcta distribución del ingreso; por lo tanto sólo el esfuerzo público puede permitir que el crecimiento económico se convierta en la base de las condiciones generalizadas de equidad y de una distribución más justa de la riqueza y las oportunidades en una sociedad. Ese es un primer gran consenso que este debate suministra.

La segunda cuestión es más técnica ¿Cómo enfocamos los esfuerzos en la lucha contra la pobreza? ¿Desde el lado de la oferta o del lado de la demanda? Parece algo muy teórico, pero la respuesta que demos tiene un gran significado social y político. Enfocar el gasto público y sus esfuerzos desde el lado de la oferta, significa que hacemos políticas sociales en función de lo que la gente pide y que el gobierno se compromete con las necesidades concretas que se manifiestan en la sociedad. Enfocarlo desde el lado de la demanda, significa que a la gente sólo le damos un subsidio monetario para que concurra al mercado a buscar nuevas prestaciones sociales. Nada distingue mejor hoy día las propuestas conservadoras de las de mayor sensibilidad social que las respuestas que dan en relación a esta interesante discusión acerca de los enfoque de la pobreza, ya sea, desde el punto de vista de la oferta o de la demanda. Si viene un economista neoliberal nos dirá: que el Estado se vaya a su casa, que se retire de todo. Privaticemos, desregulemos y démosle a la gente un mayor ingreso monetario para que pueda escoger libremente sus prestaciones de salud, de educación o de vivienda en el abanico de buenas prestaciones que el sector privado ofrece en el mercado. Si viene un economista progresista dirá: no podemos elevar la calidad de vida de los más pobres en base a subsidios moneta-

rios, mientras no haya prestaciones básicas de cierta calidad que cubran las necesidades especificas de la gente. Por lo tanto, el primer paso será que el Estado se ocupe de elevar la calidad de la educación pública, de mejorar las prestaciones de salud y de ocuparse de las soluciones básicas para los allegados y la gente que carece de vivienda en el plano del desarrollo urbano. Esa es una discusión que ustedes van a encontrar en casi todos los países de América Latina y también en Chile. La tercera es que la relación entre asistencialidad y desarrollo productivo. ¿Por dónde combatir la pobreza?; ¿asegurando un subsidio asistencial a la gente o buscando que las capacidades productivas del país crezcan en aquellas regiones más atrasadas, de modo que las personas puedan tener una ocupación estable y cada vez mejor remunerada para ellas, para su familia, para sus hijos?. Aquí aparece otro consenso que se dibuja y es que, un enfoque productivo de la lucha contra la pobreza nos permitirá reducir los fondos de asistencialidad que son indispensables en una primera fase para que la gente tenga satisfechas sus necesidades por la vía de subsidios públicos, pasando progresivamente a un reforzamiento de los esfuerzos productivos que permitan asegurar la creación de nuevas fuentes de trabajo, nuevos empleos y el logro de una situación económica más favorable para las familias más pobres.

Hay todavía otros temas importantes: ¿cómo elaboramos una estrategia amplia para enfrentar este problema de la modernidad y el atraso? En relación al tema de la superación de la pobreza en América Latina nuestra primera complicación consiste en que no tenemos en todo este continente ni una sola experiencia a la cual echar mano. Un programa nacional de este campo es un tema inédito para todos y cada uno de los países de la región. Tenemos que caminar a ese terreno desconocido, en que todo está por hacer y ninguna actividad anterior nos puede iluminar el camino, porque no hay ningún programa de superación de la pobreza aplicado y exitoso en ningún país del continente. Lo que sí tenemos son algunas experiencias de instituciones como el Programa Nacional de Solidaridad en México o el

Fondo de Solidaridad e Inversión Social en Chile, pero no ha habido en estos casos un esfuerzo que comprometa al conjunto de la nación para buscar el logro sistemático de la equidad, a la vez que se logran las metas del crecimiento económico.

No cabe duda que una creciente voluntad política de hacer esto es parte del nuevo consenso de los años '90. Pero, a partir de allí, ¿cómo hacerlo? En primer lugar, asumiendo las limitaciones y complejidades de esta tarea. Uno de mis primeros profesores en el campo de las Ciencias Sociales me enseñó que los procesos de cambio social tienen tres características: son dinámicos, progresivos y experimentales. Es decir, hay que inventarlos a medida que se avance en ellos. No pueden copiarse de ninguna otra experiencia. Si son exitosos, desarrollan círculos virtuosos para ir resolviendo problemas, pero si el objetivo se calcula mal todo puede terminar en un desastre. Y no se pueden emprender las innovaciones sobre la base de desorganizar todo en la sociedad, sino de ir logrando incrementalmente resultados positivos.

Aplicar estas tres características del cambio social a los temas de la pobreza nos coloca una serie de exigentes cuestiones en cada uno de los países latinoamericanos de los cuales tenemos que hacernos cargo.

La primera es que tenemos que constituir una autoridad social en nuestros países. En nuestros gobiernos siempre se sabe quién es la autoridad política y nunca hay duda de quién es la autoridad económica. El Presidente de la República y el Ministro de Hacienda, en cualquier Estado por pequeño y precario que sea, cumplen esos roles. Lo que no se sabe bien y a nadie le importa mucho es quién es la autoridad social; o sea, quién debe decidir y actuar para que la educación tenga más calidad, que la salud entregue mejores prestaciones, que las viviendas sean mejor hechas, que la seguridad social proteja mejor a los viejos o que las regiones puedan desarrollarse de modo equilibrado. Constituir una autoridad social -individual o colectiva, pero nítida- en un país es un primer requisito para poder enfrentar la tarea de

superar la pobreza. A partir de allí se puede elaborar un cierto programa y juntar esfuerzos nacionales para hacer un país más moderno. Sólo si existe claramente un circuito de toma de decisiones efectivo y claro para los temas sociales, estaremos aproximándonos a la posibilidad de darle viabilidad al enfrentamiento de una nueva agenda que incluya una modernización para todos.

Junto con eso hay que hacer una segunda cosa: asegurar nuevas condiciones de formulación de los presupuestos y la asignación de los recursos públicos de nuestros países. Porque si seguimos asignando el dinero de los presupuestos nacionales bajo la misma rutina con que lo hemos hecho siempre, nunca llegaremos a los que más necesitan estas prestaciones. No podremos hacer una asignación de los recursos en función de las prioridades reales de los intereses de los más pobres. Si hay algo difícil, en cualquier país en los años '90, es cambiar los criterios con los cuales se hace la asignación presupuestaria y esto es algo que debe provenir del interior de los propios Ministerios de Hacienda, que deben comprender que el esfuerzo para superar la pobreza es decisivo para consolidar la democracia y garantizar la convivencia social.

Junto a esto es necesario modernizar el Estado. Porque uno de los grandes problemas que se percibe cuando se empiezan a aplicar programas más ambiciosos, es que quienes tienen que ejecutarlos no tienen capacidad de gestión pública. Por ejemplo, nuestras municipalidades. Son severamente afectadas hoy por investigaciones que muchas veces no son más que el trasunto de que son tan pobres, que no pueden organizarse para hacer lo que tienen que hacer, que no cuentan con los profesionales con la base técnica, con la capacidad para formular proyectos, con los mínimos requisitos de gestión moderna para poder manejar la salud, la educación, el ornato, el deporte y otras cosas que les están confiadas. Eso sólo pueden hacerlo las municipalidades que tienen más presupuesto -que son muy pocas- pero no la inmensa mayoría que tienen enormes carencias en materia de or-

ganización y recursos humanos. Entonces, el tema de la modernización del Estado aquí también pasa a ser un tema clave.

Luego, la definición de los elementos del contenido, del estilo y de las bases de un programa para superar la pobreza son otro asunto sustancial para darle factibilidad a un esfuerzo serio que un país quiera emprender en esta dirección. Nuestros países tienen que tomar ciertas decisiones básicas en esta materia.

Primero, deben lograr que el compromiso público sea activo y que incluya a todo el gobierno. Las dinámicas sociales no están sólo en la salud, la educación y en la vivienda, como tradicionalmente se cree. Están en todas partes. Si la autoridad no puede abarcar la esfera de las telecomunicaciones para ocuparse de la telefonía rural que tanto le importa a la gente, si no pueden hacer programas de electrificación rural los encargados de energía, si los responsables del Fomento Productivo no pueden ocuparse de los pescadores artesanales, si los encargados del sector minero no pueden trabajar con los pirquineros y los mineros pobres, no habrá esfuerzo real de superación de la pobreza, porque nos quedaremos en el manejo de los sectores tradicionales. Es todo el gobierno el que tiene que comprometerse y el impulso debe sentirse en todo el Estado.

Segundo, es necesario darle un carácter nacional a este esfuerzo. Se requiere el aporte de los empresarios, de los trabajadores, de las universidades y de los cuerpos de académicos; de las Organizaciones No Gubernamentales que han trabajado por años con la pobreza de las regiones; de las iglesias, que tienen una larga tradición de trabajo humanitario. La sociedad civil actuando en el ámbito privado debe ser el segundo eslabón de esta cadena que queremos construir para ir aumentando las energías.

Tercero, no habrá programas reales de pobreza sin regionalización y respeto del espacio comunal. Concretamente en este país necesitamos trece programas para superar la pobreza, uno por región, y no sólo un diseño nacional.

Cuarto, necesitaremos hacer lo que llaman los expertos "focalización social y territorial". Es decir, los recursos públicos tienen que ser usados en programas que lleguen directamente a los bolsones de pobreza tanto para beneficiar a los grupos más vulnerables como para las zonas más atrasadas. Social y territorialmente tenemos que enfocar mejor el gasto público.

Quinto, tenemos que asegurar participación social. Los que más saben de la pobreza, son los que viven en condiciones de pobreza. Como decía el obispo Helder Cámara: "el gran problema que tiene la pobreza es que a los que la sufren les ocupa todo el día". Por lo tanto contar con las evaluaciones, prioridades y hasta con las sensaciones de los grupos más pobres, es un requisito indispensable para tener buenos programas en este campo. Si no, haremos un diseño tecnocrático que va a perderse en el aire y no va apuntar en el blanco.

Sexto, necesitamos tener objetivos estratégicos; o sea, planes de largo plazo y perseverar en ellos sin que nos desanimen las primeras dificultades. Tenemos que hacer un esfuerzo constante en una dirección y luego lograr su desagregación para tener planes anuales de superación de la pobreza. Pero el esfuerzo de cada año tiene que retroalimentarse en una perspectiva de largo plazo, porque los problemas de la pobreza no se arreglan ni en dos años, ni en un quinquenio; son de largo aliento en el desarrollo de un país.

Séptimo, necesitaremos aprender a tener capacidad para impulsar lo que hoy se llama "monitoreo y control". Definamos programas, pero veamos luego cómo caminan éstos y corrijamos las cosas que anden mal en cada uno de ellos, antes que termine de ejecutarse el proyecto cada año. Tengamos capacidad para ir midiendo los logros parciales en el desarrollo de los diversos programas de superación de la pobreza. Junto con esto, démosle a los programas que enfrentan el atraso y la pobreza un soporte económico-cultural, démosle una dimensión educativa porque la gente no sólo tiene que recibir más prestaciones sino que tiene que ser capacitada para ser un protagonista y tener

dignidad y asertividad personal en el cumplimiento de sus nuevos roles productivos. Y eso sólo se logra mediante el proceso educativo y no en pocos años, sino a veces a largo plazo.

Y finalmente, tengamos capacidad de hacer reformas y cambios en el funcionamiento de la gestión pública. Para que se desburocratice el Estado y se humanice en el contacto con la gente.

Para poner en marcha un programa de superación de la pobreza, es necesario un esfuerzo técnico preliminar, debemos elaborar mapas reales de la pobreza. Tenemos muchos estudios en Chile, tenemos un Censo hecho en 1992 y el Ministerio de Planificación ha hecho cuatro encuestas llamadas "Caracterización Socio-Económica Nacional", más conocida por su sigla CASEN. Estas encuestas que se hacen en 100 comunas y abarcan 25.000 hogares, dan muchas pistas de los problemas de pobreza y de las necesidades sociales de los chilenos, pero cubren sólo una parte limitada de los municipios, porque hay 235 comunas donde no se aplica. Entonces, para hacer el mapa real de donde están los pobres, para llegar a estos bolsones de pobreza, hay que aprovechar la experiencia empírica de los que mejor conocen la sociedad: de los médicos que atienden en zonas rurales, de las autoridades públicas que trabajan en las áreas más atrasadas de una región, de los alcaldes de las comunas más alejadas. Entre todos debemos construir, región por región, el mapa de las localidades pobres. Se ha hecho ya en la décima región donde hay unas trescientas localidades identificadas. Ellas son muchas más que las comunas, porque aún las comunas más pobres tienen lugares de concentración que hay que ir identificando. Y aún las comunas más ricas tienen pequeños sectores de pobreza. Para hacer un buen trabajo necesitamos ese mapa exacto de donde está la gente respecto de la cual queremos focalizar el esfuerzo del Estado.

Finalmente, es preciso elaborar buenos programas de trabajo en ciertos sectores que tienen un impacto más decisivo para

cambiar la suerte de las personas más pobres. Estos segmentos son básicamente cinco.

Un primer programa tiene que preocuparse de la economía informal y la microempresa. En Chile hay 947.000 microempresarios que son a veces, los más pobres de los pobres, son gente que uno ve todos los días, cartoneros que recogen papeles en la noche, mujeres que tienen un pequeño quiosco en una población, pescadores artesanales que funcionan con un bote destartalado. En estricta verdad no son empresarios sino proyectos de empresario, pero en torno a ellos está la mayor capacidad de modernizar y hacer avanzar las capacidades productivas de un país. Si no le damos a esa gente los recursos necesarios para tener acceso al crédito, para tener patentes municipales, para cumplir requisitos sanitarios, para acceder al mercado, para tener capacitación, entonces vamos a mantener una extensa zona atrasada de la economía nacional.

En segundo lugar: luchar contra la pobreza supone hacer lo que se llama hoy día reconversión productiva. En el paso de la segunda a la tercera revolución industrial hubo zonas que se envejecieron y que de alguna manera no tienen mayor destino: plantas industriales obsoletas, cultivos agrícolas que no resisten la competencia de la globalización. Por desgracia, muchas veces estas zonas no se pueden levantar porque no son competitivas en la economía actual. Tenemos que saber con realismo cuáles son esas actividades atrasadas en base a un esfuerzo amplio que incluya, en primer término, proyectos de inversión con actividad moderna. En Chile existen seis o siete situaciones -y algunas muy dramáticas- como la de la industria del carbón donde hay que hacer este proceso de modernización y diversificación productiva. Este es el segundo gran capítulo de un programa de superación de la pobreza en cuanto a sus contenidos.

Luego está la reorganización de las políticas sociales tradicionales. Tenemos que tener otra salud, otra educación, otro enfoque de la vivienda, otra seguridad social, otros programas para atender a la gente que tiene menos ingresos y más necesidades y

eso nos obliga a redefinir prioridades y recursos en los Ministerios Sociales tradicionales.

Junto con esto necesitamos impulsar, sobre todo, el cambio educativo y buenos programas de capacitación, porque ésta es la gran palanca con la cual podemos lograr una mayor igualdad de oportunidades que contribuya a mejorar las condiciones existenciales de los sectores más desaventajados. Invertir en la gente es la gran clave del proceso social de fines del siglo XX. Aumentar las capacidades nacionales para tener más inteligencia adiestrada es lo único que garantiza la competitividad sistémica de un país. Y, en particular, hay que gastar en buenos programas de capacitación llegando a satisfacer las necesidades y expectativas de los beneficiarios, y no dando cursos de cualquier cosa, como se hizo inicialmente en nuestros esfuerzos de capacitación.

Finalmente, hay que preocuparse de los grupos prioritarios más vulnerables. Ahí tenemos las exigencias de un buen programa hacia la infancia y juventud, trabajar con los pueblos indígenas, ocuparse de la tercera edad, tener políticas hacia los discapacitados y tener un línea de acción frente a las mujeres pobres jefas de hogar. Esos son los grupos prioritarios, porque hemos dicho que corresponden a los sitios en los cuales están los reductos centrales de pobreza en cualquier país latinoamericano.

Mi reflexión última, junto con agradecerles la paciencia para escuchar esta exposición, es que esto que es el gran desafío de América Latina, es también nuestro gran desafío nacional. Chile, no será un país de jóvenes descreídos que "no están ni ahí", si somos capaces de darnos cuenta que, al final, constituimos una comunidad nacional, que podemos compartir un mismo destino y podemos construir un país mejor para nosotros y nuestros hijos, trabajando por mejorar las condiciones de vida de los más pobres. Aquí podemos sumar desde el cálculo de los empresarios que necesitan ampliar el mercado hasta las preocupaciones éticas de los teólogos que se esfuerzan por salvar el

alma de los seres humanos más miserables, lo que parte por restablecer para ellos su dignidad espiritual. Todos juntos podemos construir un consenso nacional que a los jóvenes y a los viejos, a los profesionales y a los que no tienen calificación, a la gente de la Región Metropolitana y a la gente que vive en las regiones apartadas de Chile, nos dé una meta común para orientar mejor nuestras vidas en estos últimos años del siglo XX. Yo estoy seguro que esto es también una gran responsabilidad académica y una gran oportunidad para la educación superior. Porque si no somos capaces de gestar juntos un destino mejor para este país del que somos inexorablemente parte, entonces la tarea de las universidades estará incompleta.

Los primeros aprendizajes del esfuerzo chileno para superar la pobreza

La Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), y UNICEF-Chile organizaron a fines de abril de 1995, un seminario internacional sobre las políticas sociales y de pobreza en la región, durante los años 90, en torno a los casos nacionales de México, Costa Rica y Chile. En dicha ocasión, el Ministro de Planificación y Cooperación, en su calidad de coordinador del Comité Interministerial Social, hizo una viva presentación ante los expertos asistentes acerca de las lecciones y experiencias que Chile había tenido en la etapa de preparación y puesta en marcha de su programa de superación de la pobreza.

Al escuchar la síntesis de Marta Maurás, advertí exactamente que ustedes han tenido un espléndido seminario. Sentí nostalgia porque para mí no fue posible, por mi agenda, participar estos días en la reflexión. Pero creo que aún siendo un testigo de última hora de este esfuerzo, corresponde que exprese mi agradecimiento a los organizadores y mi felicitación por este trabajo a UNICEF y CIEPLAN.

Me parece que ha sido muy afortunado darle la dimensión de un ejercicio comparativo entre las experiencias de México, Costa Rica y Chile a esta discusión. Creo que lo que Juan Somavía nos ha dicho, confirma algo que tenemos que internalizar bien en nuestro trabajo. En la visión de las políticas internacionales, la Cumbre Social ha inaugurado una nueva esfera del quehacer internacional, que es la política social en el ámbito global. Esto tiene una perfecta traducción en los desafíos que se colocan a nuestra región, a América Latina, en materia del cumplimiento de estas metas y objetivos frente a la pobreza, que hoy son parte de los acuerdos suscritos y concordados por 128 Jefes de Estado y Gobierno, en la más grande de las reuniones internacionales convocada por Naciones Unidas. En esta dimensión, del ámbito social internacional, quisiera hacer un par de comentarios, referidos a nuestra América Latina.

El primero tiene que ver con el tema de los objetivos nacionales. Si yo pudiera transmitir una visión impresionística de lo que he percibido en los últimos treinta años en el proceso político latinoamericano, del que he sido un testigo muy directo, diría que en los años sesenta, el gran debate de nuestros países se daba en torno a cuáles eran los objetivos nacionales. Y era imposible concordar un listado común; modelos y visiones contrapuestas se fundaban precisamente en la definición y el contraste entre los objetivos nacionales determinados por cada sector. En los años noventa, en cambio, no hay ninguna duda de que más allá del sector político que dé fundamento y apoyo a un gobierno determinado en la región, prácticamente la totalidad de ellos comparten un mismo elenco de objetivos nacionales. Y

uno podría seleccionar cuatro que están presente en la retórica de prácticamente todos los gobiernos: *primero*, la búsqueda de una consolidación de la democracia política; *segundo*, el alto valor asignado a la meta del crecimiento sostenido y dinámico; *tercero*, el haber incorporado la dimensión de la sustentabilidad del desarrollo y la preocupación por el Medio Ambiente; y *cuarto*, el tema de la equidad social.

Me aventuraría a decir que es imposible encontrar en el discurso de ningún Jefe de Estado o Gobierno de América Latina una presentación sistemática de sus propósitos que no incluya todos estos objetivos. Y esto es precisamente un problema, porque en la medida que los temas son tan consensuales en el discurso de los dirigentes políticos, pueden llegar a ser extremadamente vagos y convertirse literalmente en lugares comunes. Entonces, el asunto no consiste, ahora, en identificar determinados objetivos nacionales dentro del proceso político, sino más bien, en determinar qué grado de respaldo político eficaz les asignan quienes los conducen. Si hay una mayor laxitud, si se los deja entregados a su suerte, lo más probable es que no se logre realizar ninguno de ellos, y constituyan simples proclamaciones de carácter programático. Pero, al mismo tiempo, es posible retroalimentarlos en el proceso político específico, fundar en la acción positiva de cada uno de estos campos el reforzamiento de las restantes; lograr una causación acumulativa de carácter positivo, que le dé una perspectiva favorable al proceso político, económico y social de nuestras naciones. A ello se agrega que claramente éste es un tema donde hay que medir también la voluntad política a través de la asignación de los recursos presupuestarios, la organización del proceso de toma de decisiones, el juego de prioridades de las instituciones y la agenda legislativa de cada una de las naciones, porque de otro modo, todavía nos quedaremos en proclamaciones genéricas.

Un segundo elemento de carácter global que me interesaría subrayar, tiene que ver con el cambio en las nociones de atraso y progreso en nuestros países. En los años sesenta, atraso y

progreso eran nociones globales a escala planetaria. Se traducían en la confrontación Norte-Sur, en el tipo de demandas del Nuevo Orden Económico Internacional con la confrontación que eso conllevó.

En la medida que avanza la década de los noventa, resulta cada vez más claro que este fenómeno también se ha convertido en un fenómeno endógeno de los países, y que hoy se puede hacer un mapa interesante de cada uno de los países latinoamericanos, viendo sus áreas de atraso y sus áreas de progreso, así como la enorme distancia y disparidad que hay entre sus localidades o territorios interiores.

De Chile podríamos hacer igualmente ese mapa, aunque sería más complejo, porque los territorios aquí no están tan agregados. Lo que quiero decir es que el tema de la pobreza es un tema que ahora no lo podemos entender mediante la lectura de los indicadores nacionales -que son promedios- dejando de lado las realidades territoriales concretas, dejando de lado los focos de pobreza donde no llega la modernidad. Porque el ciclo alternado de la modernización y del atraso, es precisamente aquello que caracteriza a nuestros países y que debe servir de base a las estrategias de desarrollo y a las políticas económicas y sociales de los años noventa. Mirar en el promedio estadístico lo que los países son, es la mejor manera de engañarse sobre cada uno de ellos y esa es una advertencia pertinente también, en el caso chileno. Y lo es precisamente por los rasgos del modelo económico y de las políticas económicas y sociales aplicadas en el país a contar de septiembre de 1973.

Desde esta perspectiva quisiera describir lo que es el esfuerzo chileno en materia de políticas sociales y superación de la pobreza. Se han hecho presentaciones de aspectos determinados, pero quisiera hacer una breve visión de conjunto, sin más títulos que haber vivido en el último año, desde dentro, el proceso de organización de nuestras decisiones y de nuestros objetivos para tener un programa capaz de encarar la pobreza.

Si yo tuviera que explicarle a alguien que no fuera chileno y que supiera poco de este país, cuál es la clave de la estrategia de desarrollo que impulsa el segundo gobierno de la Concertación, que encabeza el presidente Eduardo Frei, podría describírselo gráficamente, como un artefacto de dos motores que busca equilibrar en sus potencias dos impulsos principales: el crecimiento y la equidad. Tal es la síntesis que surge de cualquier lectura honesta del Programa de Gobierno con el cual triunfó ampliamente el candidato de la Concertación en 1993. Sin embargo, yo quisiera decir, con mucha franqueza, que tal visión puede resultar un tanto distorsionada si no corregimos esta intencionalidad programática, con ciertos datos que también suministra la realidad chilena más concreta.

Yo lo pondría de la siguiente manera: en su discurso principal, para definir los objetivos nacionales de su gobierno hasta marzo del año 2000, el Presidente Frei, en mayo pasado, hablando ante el Congreso Nacional, definió seis grandes tareas nacionales: *primero*, la mantención del crecimiento económico del país; *segundo*, la efectiva internacionalización económica de Chile; *tercero*, la superación de la pobreza; *cuarto*, la modernización de las relaciones laborales; *quinto*, el progreso y avance del sistema educacional y, *sexto*, la revisión y puesta al día del sistema de salud. En síntesis, cuatro objetivos sociales, dos objetivos económicos. Ahora, si hubiera que hacer el balance de lo ocurrido en 1994, lo que tendría que decir es que los objetivos económicos han sido un motor dinámico, poderoso, efectivo y fuerte. Pero no lo ha sido en la misma medida, y el país así lo percibe, el segundo motor, el de lo social. No hay un equilibrio. No es que uno sea un Rolls-Royce, y el otro un motor Mosquito, pero hay una diferente potencia manifiesta en los dos impulsos principales planteados en la definición original en la estrategia de desarrollo.

¿Por qué se produce esto?: en parte, porque ambos objetivos, ambas grandes tareas y esfuerzos, no tienen idénticos respaldos institucionales y sociales. Tampoco tienen la misma tra-

dición en su implantación; y ese no es un asunto secundario. La estrategia económica y la búsqueda del crecimiento como un logro de la economía chilena tiene ya diez años, a una tasa promedio del 6% o más. Esto hace de Chile el único país de la región que logrará doblar su Producto Interno Bruto en los últimos tres lustros del siglo veinte. Detrás de esto, está la acción decidida y central del Gobierno, pero está también la actividad del conjunto del sector privado, el sector más dinámico y hegemónico de la sociedad civil. Tras la estrategia económica, además, hay un conjunto de fórmulas, de recetas, de pasos conocidos que tienen ya una larga tradición y consolidación.

No ocurre lo mismo con el objetivo de la equidad. El objetivo de la equidad tiene una articulación mucho más reciente, que se hace explícito solamente en 1990. Carga con el rezago notable de un país que sigue teniendo un tercio de su población en pobreza, y no tiene detrás al conjunto de los actores, que van desde el Estado a la sociedad civil, ni el mismo grado de compromiso y respaldo activo. Los pobres no tienen poder ni están organizados. Entonces, aquí hay un problema de equilibrio en la potencia de los motores, o si ustedes prefieren, de emparejamiento de la Agenda. Y el problema se agudiza por el hecho de que las cuatro tareas sociales principales, son tareas que no están interconectadas, aparecen como tareas sueltas. La modernización de la educación o de la salud pareciera que no tiene necesariamente que ver con el cambio de las relaciones laborales -y del punto de vista del proceso político- originan batallas que se libran separadamente y no de un modo solidario. No hemos logrado integrar la agenda social de un modo que la haga plenamente efectiva, para que el tema de la superación de la pobreza no sea un capítulo aislado del quehacer público, sino una forma de integrar el conjunto de la acción social del gobierno.

En este contexto, quisiera describir el esfuerzo chileno de superación de la pobreza. Y me interesa básicamente contestar a las preguntas: ¿qué cosas hemos aprendido, tratando de aplicar un programa de superación de la pobreza?; ¿cuáles son nues-

tras enseñanzas, las lecciones obtenidas en un esfuerzo de búsqueda y aprendizaje de algo que es inédito en los países en desarrollo?; porque uno puede «importar» políticas de ajuste más o menos conocidas, y hay misiones internacionales que se las pueden traer en veinticuatro horas, para ponerlas en marcha. Lo que no puede conseguir, es un grupo de expertos que le pongan en marcha un programa más o menos eficaz para superar la pobreza. Eso se ubica en el campo de la invención, de la creatividad política y también del riesgo y el error. En este cuadro de búsqueda de un aprendizaje colectivo frente a la pobreza en que nos movemos los latinoamericanos en la última década del siglo veinte, lo que quisiera modestamente transmitir es lo que creemos haber aprendido los chilenos al poner en marcha un programa de superación de la pobreza.

I. En primer lugar, hemos aprendido que este esfuerzo tiene que tener metas exigentes, pero realizables. Y el Presidente de la República ha puesto una meta que es altamente comprometedora. Ha señalado que el país debiera, de aquí al año 2000, fecha de término de su mandato, superar generalizadamente la extrema pobreza, que hoy afecta todavía a un millón 198 mil chilenas y chilenos, más o menos un 9% de la población. La meta es muy difícil, altamente exigente, pero es una meta posible y yo comparto su viabilidad. Chile puede superar la extrema pobreza de aquí al año 2000.

II. La segunda cosa es que necesitamos diversificar los enfoques y las políticas porque hemos aprendido que la pobreza se distribuye en las regiones y en el territorio del país de modo variable, lo que va imprimiendo -según los rasgos y características de sus distintos tipos- un carácter complejo al esfuerzo. De los cuatro millones 300 mil pobres que en líneas gruesas hay en Chile, según las cifras de la última Encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional (CASEN) del año 1992 ; tres millones y medio son pobres urbanos y 800 mil son pobres del ámbito ru-

ral. Aquí se trata de dos pobrezas que no tienen el menor parentesco ni similitud, ni en la forma en que se expresan, ni en la modalidad bajo las cuales pueden ser enfrentadas, o en los programas que exigen para ser enfrentadas de una forma más eficaz.

Pero junto a esta primera caracterización de la pobreza urbana y rural, uno encuentra un segundo elemento articulador, que podríamos llamar pobreza «ancestral» y una pobreza «nueva», según su antigüedad, raigambre y posibilidades de una superación o eliminación más o menos sencilla.

Los ajustes de los años '80 convirtieron temporalmente en pobres a gente que no lo era y que puede salir de la pobreza relativamente rápido, con la sola normalización de su reintegro a una actividad productiva, a un trabajo estable o la generación de un ingreso familiar agregado que los saque de la situación que tienen. Es gente que además no perdió muchos de los bienes que tenía y que se puede resituar con cierta facilidad. Al lado de estos, existen formas de pobreza ancestral, gentes que han sido pobres sus abuelos, los hijos y la actual generación, y que mantienen una larga acumulación de privaciones, déficit educativo, carencias e insatisfacción de necesidades fundamentales. Y de nuevo, para el tratamiento de una y otra resulta enteramente necesario diferenciar.

Y por último hoy, más dramáticamente incluso después de poner en marcha el esfuerzo más sistemático de superación de la pobreza, hemos asumido el contraste entre la pobreza que pudiéramos llamar «simple», que es la suma de carencias y de insatisfacción de necesidades básicas, frente a una pobreza «dura» mucho más compleja, que suma a los mismos factores una serie de fenómenos recientes de desintegración social, como la drogadicción, el alcoholismo, la delincuencia que daña la convivencia ciudadana o la violencia intrafamiliar. Estos elementos dificultan la convivencia misma de las personas y, en estos casos, no tendría ningún sentido buscar soluciones puramente productivas a las carencias de la gente. Para superar este tipo de pobreza más compleja es necesario encarar de manera simultá-

nea los factores de convivencia y desintegración social con los factores propiamente económicos y productivos. Y nos hemos dado cuenta de que estas diversidades de la pobreza le imponen una necesaria segmentación y diferenciación a nuestros programas.

III. Junto con esto, una tercera gran lección que hemos aprendido, es la necesidad de una integralidad del esfuerzo público. Normalmente, la forma inicial de encarar los temas de pobreza fue a través de redes o fondos de solidaridad o inversión social, a la manera de nuestro Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS. Sin embargo esto hoy resulta insuficiente, si bien el FOSIS es un auxiliar indispensable, un instrumento clave en el trabajo del Estado. Pero eso no es todo el esfuerzo público de superación de la pobreza. Lo que intenta tener de propio el diseño chileno, es comprometer a los diversos actores del sector público en el esfuerzo de superación de la pobreza.

El primer oficio que el Presidente Frei envió al constituir el Comité Interministerial Social -que es el órgano que ha elaborado y sancionado estas decisiones- fue un oficio a los veintiún Ministros, diciéndoles: «señores: infórmenme qué programas, en la esfera de sus Ministerios, tienen en materia de pobreza, qué nuevos programas están en carpeta y cuánto cuesta ejecutarlos». Y entonces, por primera vez, tuvimos sobre la mesa de trabajo una suma de los proyectos posibles (no de los ejecutables, porque no eran todos realizables por razones del volumen de la inversión pública). Al mismo tiempo, pudimos seleccionar y priorizar, y vimos que algunos de los proyectos más dinámicos se escapaban bastante de la esfera tradicional de lo que concebimos como política social; por ejemplo, para los pobres tiene un enorme impacto la telefonía rural; para la gente tiene un enorme impacto los programas de electrificación rural, que en Chile están bastante avanzados y nos pueden permitir tener un 98% de las familias con electricidad en sus hogares a fines del siglo XX (hoy día hay un 92%); o los programas de infraestructura de

impacto social, que son obras públicas, que tienen menor costo que la gran infraestructura: caminos secundarios, obras de regadío menor, caletas para pescadores artesanales.

Todo esto no es «social» en el sentido tradicional, pero tiene un enorme impacto en la vida de la gente, en la calidad de su existencia cotidiana y es parte esencial de un programa de pobreza. Entonces, la integralidad del esfuerzo público, el que todos los sectores y políticas del Estado entren con proyectos y programas en el trabajo de superación de la pobreza, el que ningún ministerio o servicio se quede afuera, es una clave para darle mayor amplitud y efectividad a este esfuerzo.

IV. Una cuarta enseñanza, de luces y sombras, es que tenemos que integrar al sector privado. Más aún: el sector público solo no puede resolver el problema de la superación de la pobreza. En Chile, los datos claves de la inversión se han alterado; son casi inversos a los de los años '60. Hoy el 75%; es decir, las tres cuartas partes de la inversión, en líneas gruesas, la hace el sector privado. El sector público sólo controla un 25% de ella. Y con la suma de la inversión pública, por bien hecha que esté, como quiera que la organicemos, no somos capaces de superar la pobreza como un fenómeno general de la sociedad. Podemos hacer mucho con un gran esfuerzo público bien dirigido, con buenos programas, con buena focalización, pero no alcanzaremos a superar la pobreza; entre otras cosas, porque el Estado no va a hacer la inversión de los proyectos productivos. Su localización y selección que es enteramente determinante en los resultados finales recae casi íntegramente en el sector privado.

V. Un quinto dato es que, por la diversidad de los fenómenos de la pobreza en el país, es necesario descentralizar los programas y tener enfoques regionales de la pobreza. Esto es determinante para el éxito de esta empresa. Una visión demasiado agregada, demasiado estatal/nacional, podría ser la mejor manera de apartarse de cualquier logro más o menos exitoso. Por eso,

nuestra primera determinación fue pedirle a las trece regiones que hicieran- y ellas los terminaron antes de fines del año 1994- sus correspondientes programas de superación de la pobreza, a la luz de sus propios mapas regionales de pobreza, que habían definido a mediados del año pasado.

VI. Una dimensión complementaria es lo que llamamos la necesidad de reforzar la participación social, aprovechando la sabiduría social y productiva de los pobres en la formulación de los programas de pobreza. Esto supone un esfuerzo difícil, porque estos años han sido un tiempo de debilitamiento de la vieja organización social. Aquí hay que valorizar la aparición de nuevas e interesantes formas organizativas, más ligadas a las necesidades inmediatas, pero de mucho menos proyección que el viejo trabajo de las Juntas de Vecinos o de las organizaciones sindicales de los años '60, '70 u '80. En consecuencia, afianzar esta dimensión de la participación social, que es muy cercana a la idea de respetar la dignidad de las personas y el aporte propio que tienen que hacer en programas de esta clase, es muchas veces, un objetivo programático difícil de realizar y por el que hay que bregar tenazmente y con gran voluntad e imaginación.

VII. Junto con esto hemos tratado de definir también, y sería una séptima enseñanza en nuestras visiones, un énfasis central en lo productivo. El Presidente Frei lo dijo muy bien en su discurso del 21 de mayo de 1994: «la única forma de superar de manera permanente y definitiva la pobreza, es a través de la realización de proyectos productivos, que ofrezcan una oportunidad de ocupación estable y cada vez mejor remunerada a las personas y a sus familias». Por lo tanto, para nosotros la búsqueda del núcleo esencial y determinante en la superación de la pobreza, se realiza a partir del examen productivo de espacios concretos, región por región y área por área, identificando las localidades más atrasadas y viendo qué proyectos productivos podemos instalar allí. Con esto, no despreciamos el valor de lo

asistencial. El Estado tiene una función asistencial, que en Chile cumple de una manera bastante sistemática. Nosotros, como Ministerio de Planificación nos encargamos de definir las metodologías y regular las distintas formas de subsidios, que luego las municipalidades asignan en lo inmediato. Pero al final, si el énfasis central es lo productivo, la preocupación por el mejoramiento necesario del sistema asistencial, es un esfuerzo complementario para una franja de personas de la tercera edad, niños y otros, que no van a poder entrar en la dinámica inmediata de lo productivo.

VIII. Junto con esto, diría que un criterio complementario ha sido lo que llamamos «la doble focalización de los recursos públicos». Como nos interesa llegar donde los pobres están y gastar en lo que los pobres necesitan, hemos tratado de combinar una focalización territorial -privilegiando el gasto y la inversión en localidades pobres- con una inversión hacia grupos prioritarios. Y hemos consensuado al interior del Comité Social de Ministros, cinco grupos prioritarios para enfrentar esta tarea de superación de la pobreza: *infancia*, como una primera prioridad, especialmente en el componente 0-14 años, donde hay mayor brecha entre la pobreza nacional y la de ese grupo etario, que tiene 45% de pobreza, frente a un 32,7% del promedio nacional; segundo: *mujeres jefas de hogar*. El 25% de los hogares chilenos son dirigidos por mujeres solas, y ahí se da este fenómeno de la feminización de la pobreza. Tercero: componentes de pobreza en la *tercera edad*, que son particularmente simbólicos y dramáticos en este país, por las carencias del sistema de jubilaciones, montepíos y pensiones y por sus bajos montos monetarios; cuarto: *discapacitados*, que es un área con la que se empieza a trabajar recién en los años '90 y, finalmente, *pueblos indígenas*. Este país tiene aproximadamente 6 a 7% de su población que se reclama como parte de distintos pueblos indígenas, y tienen notorias condiciones de desigualdad.

Focalizar hacia localidades pobres y hacia grupos prioritarios, nos ha parecido también un criterio básico en la asignación del gasto público, para realizar un programa de pobreza.

IX. Un último elemento es insertar este programa de superación de la pobreza en las políticas de modernización del Estado, porque ciertamente todos los atrasos, los déficit de gestión pública, las dificultades que tiene la administración central del Estado para cumplir sus tareas, conspiran poderosamente contra el éxito de cualquier programa que apunte a la realización de la equidad. Por lo tanto, la actualización de metodologías, el mejoramiento de las encuestas, la elevación de la calidad de la inversión pública y la aplicación de un sistema nacional de evaluación de los programas sociales, que estamos recién ensayando para su implementación, junto al aumento de la eficacia administrativa en las áreas más deficitarias como las municipalidades pobres y los gobiernos regionales, son parte de un esfuerzo de modernización del Estado muy asociado al avance del programa para la superación de la pobreza.

Para concluir, quisiera contarles que hemos tratado también de tener un inicio concreto de actividades. Porque el problema de este tipo de programas, es que muchas veces son simples coordinaciones de acciones tradicionales del Estado, en el ámbito de las políticas públicas, y no siempre la gente percibe qué es lo específico de la lucha por la superación de la pobreza. Y para dar esta dimensión más precisa, concreta e inmediata, en nuestro caso hemos buscado un inicio tangible de este gran impulso en un programa especial de comunas, aplicando en las setenta y una comunas de pobreza más críticas del país, un plan especial de desarrollo y asignación de recursos. Hemos constituido allí una autoridad social local, un Comité Comunal para la Superación de la Pobreza, donde actúa el gobierno, la autoridad municipal y los líderes sociales, aprobando un plan de acción que fije metas respecto de cómo hacer mejor nuestro propio trabajo y abrir cauce a las inquietudes sociales; y finalmente, he-

mos buscado llevar los recursos prioritariamente, a través de los programas sectoriales y la aplicación de fondos regionales a estas comunas más pobres.

Esto es, en síntesis, en una descripción más de impresiones vivas que de contenido profundo, lo que ha sido, o lo que intenta ser, este Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, que insisto, tiene la condición de una primera prioridad estratégica para el gobierno del Presidente Frei, pero que como lo decía también al comienzo, está traspasado por las dificultades de implementación que son consustanciales en los años '90 en América Latina, a cualquier esfuerzo que busque abrir camino frontalmente al objetivo de la equidad.

Quisiera concluir con una nota de optimismo que se suma al de la síntesis realizada por Marta Maurás. Quisiera decir que todo esto me parece a mí una cosa posible. Las tareas concretas de la superación generalizada de la extrema pobreza, el emparejamiento del país, la disminución de las enormes diferencias que hoy encontramos en Chile entre áreas de progreso y áreas de atraso, con todo lo complejas que puedan parecer, no sólo son una tarea realizable, sino un esfuerzo altamente exigible en un país que ha tenido una alta tasa de crecimiento durante diez años y que razonablemente espera tener los mismos indicadores y resultados en los años venideros. Un país que tiene esta condición, que le ha puesto segundo piso a la casa en una década, es un país que tiene las condiciones políticas y éticas para realizar este esfuerzo tan importante que le va a cambiar el rostro al país y que va a asegurar su futuro.

Intervención en Copenhague ante la Cumbre Mundial de Desarrollo Social

El lunes 6 de marzo de 1995, el Primer Ministro de Dinamarca inauguró la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. En su fase inicial participaron en dicho foro representantes personales de los jefes de Estado y de gobierno que se reunirían los días 11 y 12 de ese mismo mes. El primer representante de un país que ocupó dicha tribuna fue el Ministro de Planificación y Cooperación de Chile, en su calidad de jefe de la representativa delegación enviada por nuestro país a ese evento. Esto inició un ciclo de notable protagonismo internacional chileno que se afianzó cuando el Presidente Eduardo Frei intervino como el primer orador en la reunión de jefes de Estado, el ex-Presidente Patricio Aylwin actuó como vocero de América Latina y el Caribe en la presentación del informe especial preparado por nuestra región y el embajador Juan Somavía, actuando como Presidente del Comité Preparatorio, tuvo un papel decisivo en la búsqueda de los consensos sobre el documento final. Tanto el Presidente Frei como el Ministro Maira presidieron, en su momento, sesiones plenarias de la Cumbre Social.

«La erradicación de la pobreza es la gran tarea inconclusa del siglo XX» nos dijo el presidente de Chile al despedir en Santiago a la Delegación que asiste a esta Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

Llegamos a Copenhague con la voluntad de que la humanidad concluya, cuanto antes, esta tarea. Y no hablo sólo en nombre de un gobierno. Hablo principalmente en nombre de un país latinoamericano, pequeño y distante, en cuyo seno se acumulan desde siempre fuertes tendencias de solidaridad, justicia, libertad y participación. Hasta aquí, hemos venido con una delegación que es el espejo vivo de lo que somos como nación; en ella conviven líderes sindicales y empresariales, hombres de gobierno y legisladores, alcaldes de comunas pobres y destacados académicos, altos dirigentes espirituales de nuestras Iglesias y figuras de la cultura, administradores de organizaciones humanitarias y mujeres que luchan por la subsistencia organizando ollas comunes.

Todos traemos, sin embargo, una misma inquietud: queremos que esta Cumbre Social no sea un evento internacional más. Aspiramos a que sea el inicio de un proceso serio, que permita abordar los dramáticos y decisivos asuntos que son parte de su agenda -la pobreza, el desempleo y la desintegración social- dando lugar a la aplicación concreta de un plan de acción que impulse las soluciones de fondo que pueden llevarnos a la superación de la miseria y la marginalidad.

En el curso de este siglo la humanidad ha experimentado dos grandes revoluciones científico-técnicas que han abierto fronteras insospechadas al progreso humano. La mayor paradoja de nuestra época es que, no obstante esos logros, seguimos enfrentando viejas manifestaciones de desigualdad, discriminación y desintegración social. Por lo mismo, queremos que esta Cumbre Social asuma el desafío político y ético de lograr que los bienes creados por el ser humano coincidan con la satisfacción de sus necesidades básicas. Esto nos obliga a repensar los procesos de crecimiento, las tareas del Estado y su modernización y el papel

que deben cumplir las organizaciones sociales para alcanzar una economía más justa y humana.

En su expresión más concreta lo que buscamos son decisiones que ayuden a combinar adecuadamente las tareas del crecimiento económico con las exigencias imperiosas del desarrollo social, para que la democracia se fortalezca de manera permanente.

Es al amparo de estas consideraciones que Chile, bajo la dirección del Presidente Eduardo Frei, enfrenta sus tareas de hoy y mañana. Hemos sido en nuestra región, América Latina, el único país que en los diez años recientes ha logrado una tasa de crecimiento del 6% anual, y seremos probablemente los únicos en doblar nuestro Producto Interno Bruto en la última década y media del siglo XX. Tal perspectiva se sustenta en el incremento sostenido de las tasas de ahorro e inversión, en un progreso importante de nuestras capacidades técnicas y en la fuerte voluntad política de avanzar con equidad en las transformaciones productivas.

Pero, queremos señalar que nuestros indicadores macroeconómicos no nos llevan a la autocomplacencia ni a olvidarnos de la gente que todavía padece angustiosas carencias de alimentación, vivienda, salud o educación. Para nosotros las características que adopte el crecimiento económico tienen tanta importancia como la necesidad de crecer. Porque aspiramos a reducir la brecha de ingresos y de bienestar entre las personas, así como el contraste que aún persiste entre el sector moderno y el sector atrasado de nuestro país.

Desde esta perspectiva las carencias tienen tanta importancia como los logros. Seguir teniendo un 32,7% de la población por debajo de la línea de pobreza constituye un obstáculo esencial a nuestra voluntad de llegar a ser un país desarrollado en los albores del siglo XXI y de realizar grandes avances en la internacionalización de nuestra economía.

En torno a estas ideas, hemos constituido un fuerte consenso nacional que, como decía, se refleja bien en la propia com-

posición de nuestra delegación. Tal acuerdo, se expresa en un Programa Nacional para la Superación de la Pobreza que busca aplicar los siguientes criterios:

1. Lograr una acción integral y coordinada del sector público que asegure que todos los ministerios y servicios realicen programas que favorezcan a los sectores de mayor pobreza, así como a las áreas territoriales más atrasadas.
2. Incorporar de manera efectiva a este esfuerzo los aportes del sector privado y de los distintos sectores sociales de nuestra nación.
3. Descentralizar las iniciativas hacia la pobreza a través de programas regionales que cubren todo el país y que recogen apropiadamente las particularidades territoriales y sociales de las comunas y localidades.
4. Asegurar una participación social efectiva en el diseño y aplicación de este programa, incorporando la sabiduría y aspiraciones de quienes conocen la pobreza y se hacen co-partícipes de las soluciones.
5. Poner un énfasis central en la inversión social de las personas, privilegiando los avances en la educación y la salud, de modo que la próxima generación de chilenas y chilenos tengan la oportunidad de hacerse cargo de su propio destino.
6. Compatibilizar todo lo anterior con planes y acciones inmediatas que respondan a las necesidades urgentes de los grupos y localidades más pobres.

Quiero señalar con satisfacción que en un plazo breve ya hemos logrado avances significativos en este esfuerzo:

- ☐ Hemos elaborado un Programa Nacional para la Superación de la Pobreza para el período 1995-2000 que ordena los objetivos, metas y recursos de esta gran tarea nacional.

- ☐ Hemos actualizado nuestros mapas de pobreza en todas las regiones del país y definido los grupos sociales prioritarios para focalizar mejor los recursos públicos y reorientar los esfuerzos privados.
- ☐ Hemos escogido como el eje principal de nuestro plan de pobreza la realización de proyectos productivos, ubicados en localidades pobres, que aseguren un trabajo estable y el mejoramiento permanente en la condición de vida de los pobres.
- ☐ Hemos preparado y puesto en marcha trece programas regionales para atacar la pobreza, haciendo de la descentralización el instrumento más eficaz y de mayor impacto social en la acción pública.
- ☐ Hemos iniciado un programa especial en setenta y una de las comunas más pobres de Chile en las que hemos constituido grupos de acción local donde participan las organizaciones sociales más representativas. Estos Comités han elaborado planes de trabajo concretos que empezamos a ejecutar a partir de enero de este año.

Nos queda todavía mucho por hacer y sabemos que tenemos que dar a nuestra acción un ritmo más sostenido y eficaz. Pero también tenemos la certeza de haber empezado a recorrer un camino que nos acerca al propósito de ser una sociedad moderna y solidaria, consistente con las mejores raíces de nuestra propia historia.

Quiero terminar mis palabras con una actitud de esperanza. Si las resoluciones de esta Cumbre Social recogen el potencial de creatividad e innovación que de todos los rincones del mundo confluyen hacia Copenhague, esta reunión de Jefes de Estado será recordada como un decisivo golpe de timón en la marcha de la humanidad, como un momento en que gracias a la voluntad y generosidad de las naciones y los gobiernos del mundo comenzamos a pasar de la exclusión social a la integración de la gente; del desempleo sin esperanza a la ocupación productiva y digna; de la pobreza opresiva a la satisfacción universal

de las necesidades fundamentales de mujeres, hombres y jóvenes. En fin, el tiempo que nos permita avanzar de democracias precarias e inestables a sistemas políticos fundados en el respeto a la dignidad de las personas.

En nombre de Chile, de su gobierno, de su pueblo, formulo votos fervientes para que este sea el resultado de nuestro trabajo.

En vísperas del inicio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, los más influyentes medios de comunicación en el mundo buscaron dar un marco histórico y analítico al encuentro de jefes de Estado y de gobierno destinado a tratar la agenda social global. El diario español «El País», considerado el más influyente periódico de habla hispana, invitó a tres especialistas internacionales a escribir artículos de opinión acerca del significado y posibilidades de la reunión de Dinamarca.

A pesar de la enorme importancia que los problemas de la pobreza tienen para la humanidad, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que se efectuará en Copenhague, a partir del 6 de marzo, representa la primera ocasión, en los cincuenta años de vida de la ONU, en que los Jefes de Estado y de Gobierno se reunirán para abordarlos en forma sistemática.

En esa reunión se realizarán también una serie de eventos paralelos que reunirán a sectores de la sociedad civil o de otros poderes públicos: empresarios, líderes sindicales, ONG's, personalidades religiosas, académicos, parlamentarios y alcaldes. Cada uno de ellos buscará elaborar un programa de trabajo destinado a reforzar el impacto del Plan de Acción que debe aprobar la Cumbre Social, a la que una semana antes de su inauguración, 132 Jefes de Estado y Gobiernos han confirmado su asistencia y 2.500 ONG's se han inscrito para participar.

Para entender apropiadamente las potencialidades que desde el punto de vista de los Estados presenta esta Cumbre Social es necesario comenzar por situarla en un contexto histórico.

La primera mitad de los años noventa, ha sido un tiempo de reordenamiento del sistema internacional. Los dramáticos y sorprendentes acontecimientos de 1989, pusieron término a toda una era del orden global. Concluyó la Guerra Fría, llegó a su fin el bipolarismo y la política de bloques, y desapareció la amenaza de un conflicto nuclear entre las dos superpotencias que por más de cuarenta años dominaron el mundo. Junto con ello maduró la Tercera Revolución Científico-Técnica, se extinguió el tipo de confrontación ideológica que antagonizó a Estados Unidos y la Unión Soviética y, de paso, se fue modificando en forma rápida el «sentido común» con que las personas observaban el funcionamiento del escenario global.

En este tiempo de transición y búsquedas los diversos gobiernos han concentrado más bien sus esfuerzos en temas puntuales y urgentes que han tratado al más alto nivel. Ello explica la multiplicación de Reuniones Cumbre que hemos visto en los

últimos años. En 1990, se efectuó la Cumbre de la Infancia, en Nueva York; en 1992, la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, para examinar la agenda del medio ambiente; en 1993 la de Derechos Humanos en Viena y en 1994 la polémica Conferencia sobre Población y Desarrollo en el Cairo. Y luego del Encuentro de Copenhague habrá una nueva Cumbre Mundial de la Mujer en Beijing, en septiembre.

Cada uno de estos eventos, ha levantado grandes expectativas entre los sectores sociales que aparecían como sus beneficiarios y han servido para aumentar la visibilidad de los temas abordados. Normalmente han sido óptimos en materia de creación de conciencia, aunque no siempre han tenido un mismo efecto cuantificable en cuanto a la efectividad de sus resoluciones y acuerdos. Así, los problemas de la infancia y la adolescencia dieron lugar a un plan con metas y compromisos concretos para la década, que los gobiernos suscribieron y se encuentran comprometidos a cumplir, donde ha jugado un papel decisivo la buena capacidad técnica y la organización de UNICEF, agencia que ha estado a cargo de su aplicación. En cambio, la Cumbre de la Tierra suscitó menos consensos en la medida que Estados Unidos en esa ocasión restó su adhesión a los acuerdos relativos a la biodiversidad, dificultando la aplicación del plan de trabajo futuro.

A la luz de estas experiencias debemos examinar las perspectivas de la próxima Cumbre de Desarrollo Social. Para empezar en ésta se ha tomado debida nota de cómo organizar las actividades preparatorias. La agenda misma de la Reunión se ha estructurado en torno a tres asuntos centrales: la pobreza, el desempleo y los riesgos de la desintegración social que son efectivamente cuestiones de la mayor importancia para los países desarrollados y para las naciones en desarrollo. Desde el inicio de los trabajos se ha subrayado también que el Encuentro de los Jefes de Estado, en la capital de Dinamarca, si bien constituirá un momento muy importante en la decisión de estos temas, es sólo el inicio de un proceso que debe proyectarse en el tiempo a

través de las medidas concretas de su plan de acción. En este sentido los tres períodos de reuniones del Comité Preparatorio, realizados en Nueva York, permitieron avanzar importantes consensos en cuanto al desarrollo de la Cumbre y a los lineamientos básicos del quehacer posterior.

Las cambiantes percepciones que acompañan a la nueva situación internacional han sido otro elemento favorable en la validación de la Cumbre Social. Hace treinta años los problemas de la pobreza sólo se asociaban con las dificultades de los países en desarrollo, en contraste con la imagen de opulencia que acompañaba a las naciones industrializadas, luego de la implantación de las amplias redes de cobertura social, características del Estado de Bienestar en los veinticinco años de prosperidad que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.

Pero desde fines de los 70' la declinación del «Welfare State» y el auge alcanzado por las visiones neoconservadoras en Estados Unidos y Gran Bretaña produjeron un desdibujamiento de las políticas sociales y la reducción de los fondos destinados a apoyar a los grupos de menores ingresos. Esto se hizo sentir rápidamente en la aparición de fenómenos nuevos como los «homeless» que han pasado a ser parte del paisaje de las grandes ciudades norteamericanas y que, gráficamente, dan cuenta que la pobreza, incluso agresiva, está de vuelta en los países ricos que la habían dado por superada hace algunas décadas. Las cifras por lo demás así lo confirman: un dato oficial proveniente de la Oficina Nacional de Estadísticas en Washington ha señalado que en Estados Unidos hay treinta y dos millones de personas que tienen un ingreso por debajo de la línea de pobreza, mientras que un impactante estudio de 1994, en Gran Bretaña, ha mostrado una cifra de once millones de pobres. Si a eso le agregamos el ensanchamiento de la brecha entre el crecimiento y el atraso que ha deteriorado dramáticamente la posición de los países africanos, las dificultades de grandes naciones asiáticas como India, Pakistán y Bangladesh y el carácter de «década perdida» que tuvieron los años ochenta para América Latina, se

entiende bien porque los esfuerzos para superar la pobreza y el desempleo tienen un lugar tan alto en la lista de los problemas urgentes a escala mundial. Como ha señalado el diplomático chileno Juan Somavía, los riesgos de la bomba nuclear del período de la Guerra Fría han sido reemplazados en el decenio actual por el de una «bomba social» que puede estallar en muchos lugares del mundo si no se toman oportunamente las medidas apropiadas.

En particular, hay que subrayar que los problemas de la pobreza, el desempleo y la desintegración social son también asuntos muy importantes en la agenda política actual de América Latina. También esta región ha visto crecer en forma inquietante la pobreza en los años recientes. De acuerdo a las informaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el número de pobres en el área pasó de 130 millones en 1980 a 190 millones en 1990. En semejante resultado tuvo una enorme influencia las drásticas políticas de ajuste que la mayoría de los gobiernos aplicaron luego de la gran recesión de 1982-83, que llevaron a una considerable disminución del gasto público que afectó el financiamiento de los programas sociales.

El impacto político de esta situación no deja de ser singular. Hasta la década de los 80, los casos más serios de inestabilidad y conflictos sociales se habían producido en los países con mayores niveles de pobreza o con prolongadas situaciones de estancamiento. La última demostración emblemática de ésto fue la crisis que estalló en América Central en 1979, tras la caída de Anastasio Somoza hijo en Nicaragua, y del general Carlos Humberto Romero, en El Salvador.

La novedad de los estallidos sociales del último quinquenio reside, en cambio, en que ellos se han producido en países que tenían gobiernos con buenos registros en materia de modernización y equilibrios macroeconómicos, óptima imagen frente a los organismos financieros internacionales y una amplia acogida en sus comunidades empresariales. En este campo el modelo precursor fue el «Caracazo» de comienzo de 1989, que desplomó en los inicios de su mandato la segunda gestión del Presi-

dente Carlos Andrés Pérez, una de las personalidades más influyentes de la historia contemporánea de Venezuela. Y luego ha tenido sus manifestaciones en Argentina con los sucesos de Santiago del Estero en la segunda mitad de 1993 y en México con la insurrección de las comunidades indígenas de la selva Lacandona, en Chiapas, justamente el 1° de enero de 1994, el día en que entraba en vigencia el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, según la sigla inglesa usada por nosotros), en el que estaba llamado en constituirse en un glorioso año final para el Presidente Carlos Salinas de Gortari.

¿Cuál es la enseñanza profunda de estos tres episodios? Que en la América Latina de los años noventa, los estallidos sociales ya no se producen en los países más pobres sino en los que acumulan mayores desigualdades -territoriales o sociales- en un contexto económico de aparente reactivación. El síndrome de la instalación de dos países distintos en un mismo territorio -uno próspero y otro pobre- que caracterizó la implementación de las políticas de inspiración neoliberal, se ha acentuado con la bonanza económica reciente hasta convertirse en un factor peligroso para la gobernabilidad interna. Por lo mismo, el enfrentamiento de las situaciones de pobreza que está en el centro de la convocatoria de la Cumbre Social de Copenhague tiene una especial importancia para los diversos países latinoamericanos y para el futuro de la región en su conjunto.

La Cumbre Social y la Proyección Internacional de Chile

En junio de 1994, la Cámara de Diputados designó una Comisión especial de trabajo para contribuir al análisis de la propuesta chilena para la Cumbre Social. Su Informe Final fue uno de los textos que sirvió de base en la preparación del Informe Nacional presentado en Copenhague, que resumió nuestras propuestas en el campo de la pobreza, el desempleo y la desintegración social. Al proponer al Presidente Eduardo Frei a los integrantes de la delegación chilena, el Ministro Luis Maira incluyó los nombres de diputados representativos de las distintas corrientes políticas del país. Con posterioridad al retorno de la delegación a Chile y teniendo en cuenta la relevante participación de nuestro país en el encuentro de Copenhague, el Ministro fue invitado a una sesión especial en la Cámara de Diputados, donde tuvo ocasión de hacer un balance de los resultados y perspectivas de dicho evento.

En primer término, quiero expresar una palabra de reconocimiento a la Cámara de Diputados por la convocatoria a esta sesión, reconocimiento que también quisiera extender al importante trabajo efectuado por la Comisión Especial que esta Corporación designara previamente a la realización de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, cuyo informe constituyó un importante antecedente en la definición de una postura nacional frente a esta materia.

¿Cuál es la relevancia y el significado de esta Cumbre Mundial, celebrada en Copenhague, la capital de Dinamarca, entre los días 6 y 11 de marzo de 1995?

La Cumbre Social es uno de los mayores eventos internacionales, si no el mayor, que se ha realizado en la década de los '90.

El período de la «Guerra Fría», que concluyó a fines de los años '80, fue un tiempo de confrontaciones globales, donde grandes proyectos de sociedad, con una visión integral sobre el hombre, el mundo y la historia, se confrontaban sin dejar el suficiente espacio para el tratamiento específico de las cuestiones concretas. Por lo mismo, una etapa así sólo podía dirimirse mediante la superación o desaparición de los antagonistas de ese tiempo.

Desde fines de los años '80 y el inicio de la década actual, el mundo vive un tiempo de transición internacional, bien denominado por los especialistas como «post guerra fría», durante el cual han desaparecido los conflictos globales, así como también el eje predominantemente estratégico militar de la época anterior. Ahora las cuestiones internacionales tienden a ser parte de una agenda más concreta, donde predominan los asuntos económico sociales y las transformaciones tecnológicas. Del mismo modo los jefes de Estado buscan un conocimiento cabal en torno a materias específicas.

Por esta razón y no por un capricho de los actores internacionales o por una burocratización del sistema, en los últimos años se han multiplicado las reuniones cumbres y las conferencias internacionales.

Un tiempo en que, a través de un enjambre de encuentros internacionales necesarios que reúne a los máximos responsables de los Estados y de los gobiernos, se tratan en forma directa las cuestiones principales y más acuciantes de la agenda internacional. En tal perspectiva, hay que inscribir el reciente encuentro en Copenhague.

Además -y éste sería un segundo rasgo característico de este evento-, es la primera ocasión en la historia del sistema de Naciones Unidas -próximo a cumplir sus cincuenta años- en que se reúnen directamente jefes de Estado y de Gobierno para tratar una agenda social en torno a tres temas tan sustantivos como la pobreza, el desempleo y los problemas de la integración social.

De paso, digamos que ésta ha sido la reunión más representativa y amplia, en cuanto a asistencia de Jefes de Estado, de las que se han realizado en toda la historia de la humanidad, puesto que concurrieron a la convocatoria de Copenhague 128 jefes de Estado y de Gobierno, diez más que los que estuvieron en la Cumbre de Río, que representaba el máximo hito precedente a este evento.

¿Por qué se produce esta convocatoria y se registra el enorme impacto universal que ha tenido la Cumbre Social de Copenhague? Básicamente, porque en los años recientes -en la última década y media para colocar un tiempo más preciso- la pobreza ha dejado de ser un problema que afecta e interesa sólo a una parte de la humanidad y ha pasado a ser un problema que afecta al conjunto de los seres humanos, a la humanidad entera.

El tiempo de la «guerra fría» estuvo cruzado por dos ejes que definieron toda la política internacional. Por un lado, el eje Este-Oeste, que marcaba la contradicción de civilizaciones entre un modelo capitalista y uno comunista, y por otro, como una segunda contradicción, la que se producía entre los países ricos, que formaban parte del norte del mundo, y los países pobres, que se definían como países del sur.

Desaparecido con la «guerra fría» el primero de los ejes, también se ha modificado sustancialmente el segundo, y la circunstancia internacional es hoy básicamente distinta a la que teníamos hace pocos años.

En el debate internacional de los años '60 y '70 todas las cuestiones tenían un alcance conflictivo y global: el debate sobre el nuevo orden internacional; el séptimo período extraordinario de Sesiones de Naciones Unidas, en los años '74 y '75; la discusión sobre la posibilidad de que los países en desarrollo constituyeran carteles de producción, para que controlaran o incidieran significativamente en el precio de las materias primas que exportaban; eran todas cuestiones vistas como amenazantes por los países desarrollados. En semejante escenario se planteaba la imposibilidad de concordar resoluciones o criterios más concretos. El Norte y el Sur eran así nociones globales, planetarias.

Con la descomposición del orden internacional precedente en el curso de la década de los '80, las nociones del Norte y del Sur, se fueron modificando hasta hacerse básicamente más regionales. Cuando terminó la «guerra Fría», que los analistas internacionales evalúan como una derrota simultánea de las dos superpotencias, la Unión Soviética, que desaparece, y los Estados Unidos, que pierde espacios de hegemonía internacional, el relevo en los espacios y en las posiciones de poder del nuevo orden internacional de los años '90 se da en torno a macrorregiones, a bloques de naciones ligadas por intereses y acuerdos comerciales donde, por un lado, encontramos la Europa unida y ampliada, que hoy se integra con los quince países de la Unión Europea; por otro, al complejo conjunto de países del Asia del Pacífico, sin un instrumento jurídico unificador, pero con clara influencia de la posición de primacía tecnológica y comercial del Japón, donde actúa el conjunto de otros países de reciente desarrollo. También está el acuerdo de América del Norte que liga, por ahora, a Estados Unidos con sus países vecinos, México y Canadá.

Sin embargo, a medida que avanza la década de los '90, este proceso de disolución y de replanteamiento de las ideas del Norte y el Sur, parece extenderse, incluso, al interior de la mayoría de los países del mundo, «ricos» o «pobres», según el lenguaje que usamos hasta hace algunos años. Entonces, efectivamente, el tema de la pobreza deja de ser aquel asunto que los países ricos miraban como privativo de los países en desarrollo, y pasa a ser un problema que también se expresa y se domicilia al interior de sus propias fronteras.

Hace tres años, un informe de la Oficina Nacional de Estadísticas de los Estados Unidos reveló que en ese país había treinta y dos millones de pobres, lo que provocó un enorme impacto. Pues bien, hace pocas semanas, un nuevo estudio realizado por el mismo organismo oficial norteamericano, ha elevado el número de pobres a treinta y nueve millones. En Gran Bretaña, el país donde nació la primera revolución industrial, las políticas que provocaron gran desigualdad en el período reciente llevan los índices de pobreza británicos a una cifra récord -en un informe de 1994- de once millones de personas, que corresponden al veinte por ciento del total de la población.

Entonces, si los países antaño más ricos, más opulentos del mundo, tienen instalado al interior de sus fronteras el estigma de la pobreza, con sus consiguientes amenazas de desintegración social y los problemas anexos de desempleo, es obvio que un encuentro que convoca a la comunidad internacional para discutir estos asuntos tenga un impacto global muy amplio, como lo tuvo la Conferencia de Copenhague.

Es en torno a esta perspectiva de la pobreza como problema global, que hay que situar las resoluciones de Copenhague y el desarrollo de la reciente Cumbre Social.

En este contexto, la reunión efectuada en Dinamarca tuvo el mérito de fundar una nueva visión y un nuevo pensamiento internacional en un tema que, insisto, ha elevado su significación en la agenda de los asuntos internacionales. Podríamos decir que la Cumbre de Copenhague ha desempeñado un papel

equivalente al que tuvo a fines de los años cuarenta, en 1948, la proclamación de la Declaración de los Derechos Humanos, como un hito en la inauguración de un nuevo espectro de preocupaciones para la comunidad internacional, también puede citarse el influjo que tuvo a comienzos de los años 70, en 1972, la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, realizada en Estocolmo, que fue el primer gran encuentro que comenzó a sensibilizar a la humanidad sobre el problema de los recursos naturales, la defensa medio ambiental y la preservación de los ecosistemas.

Por lo mismo, debemos situar en este contexto fundacional de un tema de la mayor envergadura, como es el de la pobreza y el desempleo, este encuentro ocurrido en Copenhague.

Todo gran cambio que se produce en el mundo comienza por una toma de conciencia. Empieza por la definición de un cuerpo de principios e ideas; de un pensamiento articulado y animador que prepara luego la acción eficaz con la cual la humanidad va encarnando estos nuevos principios y valores.

Hacia 1948, probablemente, el tema de los derechos humanos podría parecer un problema abstracto y general, ajeno a estas acciones concretas que la mirada extremadamente pragmática exige hoy día en el tratamiento de estos asuntos. Lo mismo podría decirse de la Conferencia de Estocolmo en materia de medio ambiente. Cuarenta o cincuenta años después en el primer caso, veinticinco en el segundo, la sensibilidad mundial por los derechos humanos y la preocupación creciente por el medio ambiente, señalan que estos hitos fundacionales inauguraron un nuevo tiempo de la comunidad internacional, enseñan que el planteamiento original no fue un esfuerzo perdido, que no se trató de declaraciones líricas o de un encuentro inútil, como habitualmente tienden a rotular la masa de escépticos que rodea con escasas visiones de proyección general, a este tipo de encuentros. Lo que tuvimos en Copenhague es un momento que inicia y da sentido a una preocupación de enorme significación e importancia para el futuro de la humanidad y para la suerte de cada uno de los países que integran el sistema internacional.

Todo esto ha alcanzado, con la Cumbre Social de Copenhague, un nuevo momento de conciencia, pero quiero agregar que esa reunión no se limitó a establecer este cuerpo de principios y a buscar la creación de un sentimiento más amplio y compartido sobre los asuntos sociales a escala global. También tuvo -y su declaración final lo confirma- un conjunto de alcances más concretos e inmediatos que es necesario valorar. Por primera vez, este número tan amplio de jefes de Estado al que he hecho referencia, suscribió diez recomendaciones y sugerencias concretas, tanto a nivel nacional como internacional. Y estos diez compromisos tienen gran envergadura y significación, como se infiere de su propia lectura:

1. Crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico favorable, que permita el logro del desarrollo social.
2. Trabajar por la erradicación de la pobreza en el mundo, como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad.
3. Promover el pleno empleo como prioridad básica de la política económica y social de cada país.
4. Promover la integración social, fomentando sociedades estables, seguras y justas.
5. Promover el pleno respeto de la dignidad humana y lograr la igualdad y equidad entre hombres y mujeres.
6. Promover el acceso universal y equitativo a educación de calidad y al más alto nivel alcanzado en salud física y mental.
7. Acelerar el desarrollo económico, social y humano de Africa y de los países menos adelantados.
8. 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.

9. Aumentar sustancialmente y utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social.
10. Mejorar y fortalecer, con espíritu de coparticipación, el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social.

Cada uno de estos diez compromisos originó una propuesta de acciones y actividades específicas que corresponderá desarrollar a los gobiernos de los países y al sistema internacional en su conjunto, empezando por el mandato que recibiera al respecto el Secretario General y la Asamblea General de Naciones Unidas.

Así, más allá de las declaraciones y principios generales, que tienen el valor de sistematizar un cuerpo de ideas para fundar un nuevo tema en el derecho y las relaciones internacionales, la reunión de Copenhague marcó el inicio en la aplicación de programas e iniciativas de gran valor. Para entender su alcance más concreto, tenemos que ver estos temas en las tres dimensiones territoriales en que es posible hacer la evaluación de esta conferencia mundial.

Primero, el ámbito global; segundo, el ámbito regional o latinoamericano; y tercero, el ámbito nacional. En este último caso, estamos considerando las consecuencias que tiene para Chile la Cumbre Social de Copenhague.

En materia global, la declaración final de Copenhague implica un significativo paso adelante en materia de acción conjunta y coordinada de diversas instancias del sistema financiero en torno de los temas de la pobreza y del desempleo.

Si alguna crítica podríamos hacer hasta hoy a los órganos constitutivos del sistema financiero global que acompaña al funcionamiento de Naciones Unidas, era el de la dispersión de sus esfuerzos y el carácter no coordinado ni eficaz de muchos de los programas que se llevaban adelante.

Pues bien, a partir de las resoluciones de la Cumbre de Copenhague se abre un mandato concreto para que el Consejo Económico Social de Naciones Unidas establezca una coordina-

ción efectiva de los organismos del sistema Bretton Woods y, en particular para estos efectos, del Banco Mundial, de los diversos bancos regionales de desarrollo (en nuestro caso, el Banco Interamericano de Desarrollo) y de los distintos organismos y agencias especializadas de Naciones Unidas, con el propósito de establecer una racionalización en el uso de los recursos destinados a programas para superar la pobreza y lograr acciones de mayor eficacia, especialmente en los países más pobres de Africa, Asia, el Medio Oriente y América Latina.

En segundo lugar, la resolución de Copenhague sancionó, por primera vez, la llamada iniciativa o Propuesta 20-20, surgida de los informes de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y del importante complemento analítico realizado por los equipos directivos de Unicef.

Esta propuesta puede tener un enorme valor en el trabajo concreto de los países más pobres, porque hasta hoy, si buscamos un listado de los programas altamente focalizados y de mayor eficiencia en materia de pobreza y los confrontamos con los presupuestos de los países en desarrollo, encontramos que en la actualidad sólo el trece por ciento del presupuesto de las naciones en desarrollo se dedica a estos programas específicos en el ámbito de las políticas sociales. Lo que sugiere esta propuesta es que la comunidad internacional asuma el compromiso de hacer que todos los organismos donantes de cooperación, naciones y organismos multilaterales, destinen, al menos, el veinte por ciento de su presupuesto y de sus recursos a apoyar en los países pobres estos programas sociales de mayor incidencia, a cambio de que los países beneficiarios de esta cooperación destinen también en sus presupuestos nacionales el veinte por ciento de los recursos para estos decisivos programas de saneamiento, salud, educación, vivienda, justicia y otras necesidades básicas de los grupos y comunidades más pobres.

Se trata, por lo tanto, de una iniciativa que no sólo representa un enorme progreso conceptual en la asignación de los recursos internacionales y en el trabajo de los organismos de

cooperación nacionales o multilaterales, sino que se ha comprendido que una aplicación práctica y progresiva de estos programas pueden ir incidiendo en la superación importante de los índices de pobreza que presentan las naciones más atrasadas, cuya población indigente cubre aproximadamente 1.200 millones de seres humanos en 1995.

En tercer término, la reunión de Copenhague logró establecer un importante acuerdo en materia de las deudas externas públicas de los países más atrasados. Estableció el criterio de una posible condonación de la deuda para los países de menor desarrollo relativo, de bajos ingresos y más endeudados, fijando como procedimiento la decisión, caso a caso, en el marco del Club de París, el organismo técnico que justamente trabaja en las renegociaciones de los compromisos de los países que buscan reordenar sus endeudamientos externos.

De este modo, un importante y sustancial alivio para los países más pobres y endeudados del mundo tendrá su origen en estas resoluciones del encuentro de Copenhague.

En la misma dirección, quisiera subrayar de qué manera el documento final de la Cumbre Social sanciona la validez del principio de la destinación del 0,7 por ciento del producto interno bruto de las naciones desarrolladas a tareas de cooperación internacional y la obligación de entregar, de este 0,7 el 0,15 a los países más pobres y atrasados del mundo, criterio que, si bien fue establecido con anterioridad en el marco del decenio del desarrollo de Naciones Unidas, ha sido escasamente aplicado hasta ahora. A través de esta nueva sanción, se establece la necesidad de un itinerario y de un cronograma concreto para los países que aún no cumplen con este compromiso.

Quisiera señalar, a título meramente ejemplar, que en la semana pasada realizamos en Santiago la Comisión Mixta Chileno-Española de Cooperación. Es España, entre otros países, el que ha tomado decisiones sustantivas en el último tiempo respecto de esta materia, uno de los que ha subido sus montos de cooperación internacional pasando del 0,26 por ciento de su pro-

ducto interno bruto, a una cooperación posible para 1995 de hasta 0,5 por ciento; pero, más aún, España se ha planteado para los próximos años, de modo categórico, el cumplimiento de la meta del 0,7 por ciento.

Si el mundo empieza a ponerse al día en el cumplimiento de esta obligación, nuevos y sustanciales recursos, como en el caso español, podrán multiplicar el financiamiento de los programas que hoy día necesitan ejecutar los países más pobres del mundo.

Por todas estas razones, unidas al criterio y a la convocatoria de pasar a la reducción concordada y coordinada de los presupuestos militares de las diversas regiones, materia en la cual no puede haber iniciativas nacionales, pero sí queda abierto un camino para entendimientos conjuntos de bloques de países en las diversas regiones del mundo, todas estas resoluciones específicas permiten despejar el equívoco o la mirada superficial de quienes, leyendo rápidamente o entre líneas, decretaron que la Cumbre de Copenhague no había representado ningún avance en el desarrollo de la humanidad.

Podríamos decir que esta reunión, a la que Chile prestó tan sustantivo respaldo, permitió poner un nuevo tema fundamental en el trabajo de la comunidad internacional; definió un cuerpo de principios apropiado para avanzar en los años venideros, y dio lugar, al mismo tiempo, a un conjunto de acciones, recomendaciones y decisiones específicas que se van a traducir gradualmente en acciones positivas y concretas para los países de menor desarrollo relativo.

A esto cabría agregar el balance de lo que nos corresponde hacer en América Latina, porque, sin perjuicio de que las resoluciones internacionales se comienzan a cumplir a escala global, hay siempre la posibilidad de su aplicación preferente en un núcleo más cercano de naciones, en este caso, en el marco de los países del Grupo de Río.

En enero de este año, el Gobierno chileno tomó la decisión -que me correspondió implementar- de invitar a Santiago de Chi-

le a los trece Ministros coordinadores de las políticas de desarrollo social del Grupo de Río.

De esa reunión surgió un eficaz instrumento de coordinación, que mostró toda su eficiencia en el tercer período preparatorio de sesiones de la Cumbre Social en Nueva York, y también permitió una acción conjunta y eficaz durante la Conferencia de Copenhague.

Fue en estas mismas reuniones en las que decidimos hacer de América Latina la primera región del mundo que ponga en aplicación efectiva los acuerdos de Copenhague, para lo cual el gobierno argentino ha invitado y convocado, para el 4 y 5 de mayo, en Buenos Aires, a un encuentro con este propósito que buscará alcanzar tres objetivos concretos:

Primero, establecer un mecanismo permanente de cooperación y consulta en materia de políticas sociales y programas de superación de la pobreza de los países integrantes del Grupo de Río.

Segundo, establecer un sistema de cooperación horizontal que permita beneficiarnos de los aciertos y logros de los países del Grupo de Río, haciendo replicables estas experiencias a escala internacional y regional, transmitiendo al mismo tiempo las fallas y limitaciones que detectemos en los programas que no logren resultados favorables.

Tercero, lograr una reasignación efectiva de recursos, en un centro integrado de decisiones con las principales agencias y fuentes de financiamiento, las que han sido invitadas a la reunión de Buenos Aires, para alcanzar una racionalización en el uso de los fondos internacionales que se destinan a financiar programas sobre pobreza, desempleo e integración social; los tres temas de la agenda de Copenhague.

De esta manera, América Latina y, dentro de ella, el más importante y operativo de sus grupos, el Grupo de Río, nos permitirán lograr la valiosa condición de ser la primera región del mundo que dé una aplicación efectiva y directa en su ámbito territorial y al interior de cada una de nuestras naciones a estos

importantes acuerdos y compromisos suscritos por nuestros gobiernos.

Por último -simplemente lo insinúo, porque sería materia de un análisis demasiado largo, que ojalá algún día pudiéramos llevar a cabo con seriedad en la Cámara de Diputados, porque es un tema de interés nacional-, es preciso establecer el gran impacto que puede tener en el consenso nacional, para superar la extrema pobreza en Chile, el conjunto de recomendaciones y sugerencias más específicas que, como un verdadero marco de trabajo, ofrece la lectura de las resoluciones finales de la Conferencia de Copenhague, para organizar y encarar mejor nuestro trabajo como país en este campo.

No es esta la oportunidad de hacer una presentación sistemática de lo que Chile ha hecho a partir de este gran consenso nacional por encarar sus esfuerzos para superar la pobreza. Sí, quiero señalar que lo realizado y aquello por hacer encontrarán en las resoluciones de Copenhague un valioso soporte y un elemento auxiliar para que Chile, en la condición privilegiada de ser el único país de América Latina que doblará el tamaño de su producto interno bruto en los últimos quince años del siglo XX, pueda proyectar estos frutos de un nuevo y afianzado desarrollo en favor de los sectores más pobres de nuestra patria, cumpliendo la meta señalada por el Presidente de la República de lograr la superación generalizada de la extrema pobreza, que afecta hoy a cerca de un millón doscientos mil chilenas y chilenos, antes que termine el presente siglo.

Quiero hacer una reflexión final sobre el significado de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, como momento de ampliación del prestigio y la influencia internacional de Chile. Es un asunto que, por competer directamente a la instancia fiscalizadora de nuestro Parlamento, no podría dejar de señalar, porque es también parte de un balance que al conjunto de quienes asistimos a la reunión de Copenhague nos llenó de orgullo y de alegría.

Permítanme una reflexión subjetiva sobre este tema. Acompaño de cerca o de lejos, en el quehacer político o académico de los últimos treinta años, los diversos esfuerzos de proyección internacional de Chile y siento, desde el fondo del alma, que ha sido un gran privilegio -de lo que pueden dar testimonio los parlamentarios que estuvieron allí-, asistir a este momento estelar de la respetabilidad mundial de Chile.

Esta Cumbre Mundial, la más concurrida en materia de jefes de Estado y de Gobiernos, fue inaugurada por el Presidente de Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien luego presidió la segunda sesión del encuentro de los jefes de Estado; donde el jefe de la delegación chilena en la parte inicial y preparatoria, el Ministro que les habla, tuvo el privilegio de ser el primer orador nacional en la fase inicial de los debates, luego de la exposición de los bloques de países, el grupo de los 77 y la Unión Europea, así también tuvo la ocasión de presidir la sexta reunión plenaria de la Cumbre Social. Fue esta una reunión donde el Embajador de Chile en Naciones Unidas ,Juan Somavía, quien presidiera durante casi cinco años el Comité Preparatorio y estructurara con brillo y con eficacia las principales resoluciones, recibió el reconocimiento a su trabajo de buena parte de los delegados de todas las regiones del mundo que hicieron uso de la palabra; donde el ex Presidente Patricio Aylwin presentó el documento de posición de América Latina, además de recibir en varios otros momentos de la Cumbre el reconocimiento de ser el primer convocante, el inspirador de este gran encuentro mundial; donde hubo una delegación chilena, amplia y plural -esto debiera servir de ejemplo de nuestra participación en foros de gran significación en el futuro-, en la cual estuvo representado todo el arco del ámbito social y político del país, y de la totalidad de las regiones de Chile. Encuentro que permitió a los representantes de cada uno de los sectores más vivos de nuestra sociedad civil cubrir con dignidad y prestancia los diversos foros paralelos que tuvo la Cumbre. Allí se congregaron empresarios, se escuchó al Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio,

José Antonio Guzmán, y al Presidente de la Asociación de Exportadores Manufactureros, Roberto Fantuzzi, hubo un encuentro sindical donde se escuchó al Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores, Manuel Bustos, y al Presidente del Colegio de Profesores, Osvaldo Verdugo; hubo una reunión de personalidades religiosas a la que asistió el obispo de Temuco, don Sergio Contreras, y al teólogo y obispo del Consejo Mundial de Iglesias que agrupa a las iglesias evangélicas, Erasmo Farfán; tuvo lugar una reunión de los entes regionales donde estuvieron los intendentes de las dos regiones más importantes en tamaño de nuestro país, la Quinta y la Octava, Hardy Knittel y Martin Zilic; se realizó una reunión de representantes municipales, donde concurrió la Vicepresidenta de la Asociación Chilena de Municipalidades, Lily Pérez, y Norman Araya, alcalde de Canela, la comuna más pobre del país; tuvimos un encuentro de organizaciones sociales donde asistió la presidenta de la Agrupación de Ollas Comunes de la Región Metropolitana, Sara Vásquez y otra de personalidades del campo de la cultura, en que nos representó Claudio Di Girólamo. Quiero decir que llevamos a Copenhague, una delegación que era un espejo de Chile. En ese marco, quiero destacar el importante papel que cumplió la comitiva que envió la Cámara de Diputados, la cual, interpretando todo el arco político e ideológico de nuestra patria, asumió de manera plena, apropiada y eficaz la representación de Chile en los foros parlamentarios que tuvieron lugar de manera paralela a la realización de la Cumbre Social, a nivel gubernamental.

Por esta razón, creo que esta vasta embajada chilena en la Cumbre Social, el avance en la proyección internacional del país y el crecimiento del prestigio que ha rodeado al quehacer de nuestro país en los años recientes, alcanzó en Copenhague un momento culminante, del cual podemos alegrarnos. Debemos valorizar este notable éxito porque es un verdadero capital, un activo para el trabajo internacional de nuestra patria en el futuro inmediato.

Lo cierto es que en Copenhague ha surgido una nueva dimensión del quehacer mundial; una política internacional especializada que deberíamos seguir con atención e interés; la política internacional social, en cuyo impulso y consagración, Chile tiene un importante aporte que efectuar. La comunidad internacional espera de nosotros que realicemos esa contribución.

Después de la Cumbre Social, siento que estamos más cerca de asumir uno de los grandes desafíos políticos y éticos de nuestro tiempo, que consiste precisamente en superar el desempleo y derrotar la pobreza. La pobreza no es un mal que se haya instalado de manera definitiva e inexorable sobre el conjunto de la humanidad. Es una carga, un gravamen transitorio y superable con los recursos adecuados, una clara decisión política y la voluntad de los gobiernos y los pueblos.

Tengo la certeza de que cuando la pobreza haya sido derrotada, como ayer lo fue la esclavitud o como la humanidad ha superado la indiferencia ante la violación de los derechos humanos o la despreocupación por el medioambiente, este hito inicial, este momento de inicio de un proceso significativo del que nuestro país ha sido protagonista, la Cumbre Social de Copenhague, será recordada como un momento muy importante en el progreso del mundo.

Uno de los elementos más decisivos en la elaboración del Programa Nacional de Superación de la Pobreza ha sido la definición de cuáles deben ser los grupos prioritarios para la asignación de los beneficios de dicho Programa. Uno de ellos ha sido el de las personas que sufren discapacidades, con lo cual se busca reparar antiguos olvidos y omisiones en las políticas sociales. La acción pública en este campo, sin embargo, presenta notables complejidades para armonizar las actividades de prevención de la discapacidad con las de tratamiento y recuperación, dar una apropiada representación a los afectados y sus familiares y, especialmente, crear una nueva visión, casi una cultura en el país, de cómo dar un tratamiento solidario e integral a este gran tema emergente. Los alcances de esta nueva política fueron definidos por el Ministro de Planificación y Cooperación, en julio de 1994, con ocasión de la realización en Santiago del Primer Congreso Internacional acerca de las personas con retardo mental a lo largo de la vida.

Quisiera en primer término, hacerles llegar el saludo afectuoso y esperanzador del Presidente de la República, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien me ha encomendado en forma especial dirigir este saludo a todos y cada unos de los participantes en este evento.

Quienes tenemos responsabilidades en el campo de la autoridad pública, sabemos que en el mundo contemporáneo hay cosas que las hace el mercado y otras el Estado. Pero existe un tercer campo, complejo y variado de la actividad humana, donde ni el mercado ni el Estado pueden llegar con eficacia. Es en ese terreno donde el factor indispensable de la eficacia está asociado al amor, a la afectividad, a la solidaridad humana. Factores esenciales sin los cuales la vida del ser humano en sociedad sería infinitamente más difícil de lo que es. En esta esfera situamos y desde allí valorizamos el trabajo que la Corporación de Ayuda al Niño Limitado realiza en nuestro país, y la significación de este evento de diálogo, de construcción de propuestas, de elaboración de un plan de trabajo que en estos días debiera formalizarse con la participación de todos ustedes.

Probablemente, en pocos terrenos ha habido más transformaciones conceptuales y de percepción, en los últimos treinta años, como en aquello que dice relación con las políticas públicas y la acción privada que las sociedades tienen que emprender frente a las personas que hoy llamamos, en la nueva nomenclatura, discapacitados. Hemos aprendido muchas cosas útiles en los últimos lustros, y se ha ido construyendo un importante consenso a escala internacional, que refuerza y favorece tanto el trabajo de los gobiernos como de las entidades privadas en este importante campo.

Hemos pasado -diría yo- de una mirada lacerante sobre el tema de la discapacidad, a una comprensión mucho más esperanzada acerca de las posibilidades que tienen los niños, las mujeres y los hombres a los que la existencia los lleva a afrontar la vida con alguna restricción en el campo físico, mental o sensorial.

Hace apenas tres décadas, el punto de vista de cualquiera de nosotros era muy distinto sobre este tema. Las familias vivían la existencia de uno de sus integrantes afectados por algún nivel de discapacidad, como un fenómeno casi vergonzante más que dramático. Si se trataba de dar asistencia a alguien cuyas expectativas de integración en la sociedad no existían, en muchos casos la conducta de reclusión y aislamiento era la manera compasiva bajo la cual se entendía que debía darse tratamiento a este fenómeno.

La esfera del quehacer que interactuaba en lo público y lo privado, para mejorar las condiciones de inserción de las personas con limitación, eran, exclusivamente la educación y la salud, y hasta hace algunas décadas se percibía la segregación, la separación, como el mecanismo y el procedimiento más idóneo para lograr resguardar a personas respecto de las cuales existía un pronóstico negativo de su posibilidad de plena integración a la vida social. En el último tiempo esta visión se ha modificado de manera sustantiva y -en la opinión del gobierno chileno- también positiva.

Hemos avanzado a una visión de mayores expectativas y de mayor compromiso de los entes públicos y privados con estas variadas situaciones de discapacidad. Hemos tratado a escala global, de prospectarlas mejor para enfrentarlas mejor, de tener una mayor capacidad de estudio y cuantificación, para tener también políticas concretas y mejores respuestas.

Hemos entendido que en la sociedad contemporánea debe instalarse de manera definitiva un respeto por la desigualdad de las personas y una valorización del auto impulso que éstas pueden lograr con los debidos estímulos y apoyos sociales.

Hemos aprendido -y no ha sido un proceso fácil- a hacer confluir el esfuerzo público y el privado en forma complementaria, concurrente, y no como visiones alternativas o contradictorias en el tratamiento de la desigualdad. Las sociedades se han ido haciendo más exigentes para requerir de la autoridad pública políticas apropiadas, la asignación de recursos mayores y ob-

jetivos más ambiciosos para enfrentar el tema como una forma particular de desigualdad en la sociedad moderna. Creo que este impulso -que nació de un amplio consenso internacional en la década de los '80- llevó a la Organización de las Naciones Unidas a definir líneas mucho más concretas y precisas para integrar a las personas con discapacidad en las distintas esferas del quehacer de la sociedad. Fue entonces cuando se elaboró el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, un marco de referencia indispensable para entender las políticas orientadas a este grupo en los diferentes países de América Latina y en el mundo.

Fue la propia Organización Mundial de la Salud, entidad componente de nuestra comunidad internacional, la que precisó hace apenas quince años, que en prácticamente todos los países del mundo existía alrededor de un 10 por ciento de la población afectada por algún tipo de discapacidad, fuera mental, física o sensorial, y que había que entender las gradaciones de estas discapacidades y la necesidad de tener políticas idóneas para tratar de encauzar y corregir cada una de ellas. Estas mismas informaciones nos dicen que en Chile no estamos lejos de este promedio mundial aunque -como tendré oportunidad de referirlo en la conclusión de esta exposición- no tenemos todavía un conocimiento serio, minucioso y detallado de nuestros discapacitados.

Desde 1990, al dictarse la ley que creó el Ministerio de Planificación y Cooperación, el legislador le encargó a la autoridad gubernativa ocuparse de avanzar en el tratamiento y en la formulación de políticas de reducción de la marginación social y psicosocial que padecían las chilenas y chilenos afectados por algún tipo de discapacidad.

El legislador, en el debate de la ley que creó el Ministerio de Planificación y que hizo este encargo a la autoridad gubernativa, señaló que la marginación social que padecen los discapacitados se materializa con características muy precisas; en un sistema educativo que limita y restringe el acceso de las

personas discapacitadas a condiciones más normales de vida; en un sistema laboral que no facilita su incorporación material en igualdad de condiciones, colocando gravámenes y muchas veces ofensas a la participación en el trabajo de las personas discapacitadas; de un entorno urbano que atenta contra el desplazamiento, la movilidad y la inserción de los discapacitados, y en un estilo de comunicación que segrega en lugar de integrar las diversas visiones de estos chilenos. Y al mismo tiempo, cuando se nos hizo el encargo de trabajar en la formulación de una política al respecto, nos indicó el legislador el impacto que tenía una segunda forma de marginación: la marginación psicológica, de tipo social. Porque el énfasis se ha puesto hasta ahora en una valoración subjetiva acerca de lo que las personas y la comunidad se han formado sobre quiénes sufren discapacidad, lo que predispone a la creencia de que muchas de ellas están dotadas de ciertos atributos negativos. Esto ha generado, en esferas amplias de la población chilena y latinoamericana, actitudes de rechazo, de palpable incomodidad frente a la existencia y al quehacer social de los discapacitados, o lo que no es menos grave, a conductas de sobreprotección familiar o social, que lleva a verlos y tratarlos como personas distintas, incapaces de tener autoestima, de valerse, potenciarse y desarrollarse por sí mismos. Personas a las cuales, la sociedad en su conjunto, en un juicio no explícito pero muy perceptible, los estigmatiza, llevando a conductas de exclusión que entre todos debemos superar.

Lo concreto, es que con el mandato que la ley de agosto de 1990 diera el gobierno, se inició un proceso de trabajo inédito y apasionante en las políticas sociales del gobierno chileno. Se constituyó en ese momento una entidad atípica, llamada Consejo Nacional de la Discapacidad, donde se sentaron en una misma mesa tres protagonistas indispensables. Por un lado el gobierno, los representantes del Estado, los que por la naturaleza de su función tienen la responsabilidad de dictar las normas y los criterios generalmente obligatorios, y en el caso de la ley, imperativos para el quehacer de toda la sociedad. Junto con ellos los or-

ganismos privados, las entidades humanitarias, que desde hace muchas décadas en este país han luchado por generar paliativos a esta realidad, desarrollando compromisos emocionantes por el valor y la persistencia de lo testimonial, que aspiran a que la existencia y la vida de quienes están afectados por las discapacidades sea más humana. En tercer término, integramos a los propios protagonistas y sus organizaciones, acompañados por los familiares de las personas que padecen discapacidad mental, que también, se han ido asociando en entidades cada día más comprensivas del verdadero quehacer y de los desafíos planteados frente a esta realidad.

En un país donde hay cuatro categorías básicas de discapacitados, fuimos capaces de integrar en este Consejo Nacional de la Discapacidad a estos cuatro grupos o a sus familias; a quienes padecían limitación física, puesto que el 38,8% de los discapacitados chilenos -según las últimas estadísticas- son lisiados; a los familiares de quienes padecían deficiencia mental, y ahí las cifras indican que el 28,4% de nuestros discapacitados entran en esta categoría, a quienes padecen sordera, 24, 2% de la población discapacitada, y a quienes padecían ceguera, el 13,6% de nuestro universo de discapacitados.

Estos cuatro grupos fueron la tercera punta del triángulo para la cooperación y la gestación de una nueva acción que hoy estamos comprometidos a llevar adelante. Durante cuatro años trabajaron en dos terrenos preferentes: la elaboración de una ley que mediante el trabajo concertado de la autoridad pública, de los organismos privados humanitarios y de los propios afectados e interesados, pusiera un nuevo marco a las acciones y al tratamiento de estos temas en nuestro país.

Finalmente, este largo trabajo nos ha permitido desde comienzos de enero de 1994, disponer de un importante y decisivo instrumento legal: la Ley 19.284, que establece normas para la plena integración social de personas con discapacidad y que nos da nuevos instrumentos y también nuevas y comprometedoras responsabilidades para trabajar con más eficacia en este terreno.

En segundo lugar, el Consejo trabajó en el perfeccionamiento de las políticas sectoriales que desde el gobierno se deben apoyar para el trabajo de las entidades que actúan en la esfera de lo privado, al interior de nuestra sociedad civil.

En materia de salud, fueron diseñados importantes lineamientos que tendrán que ser aplicados en plenitud de aquí al futuro. Se incentivó la creación del Programa de Detección Precoz en Enfermedades Metabólicas Congénitas; se reactivó un Programa de Estimulación Temprana y Evaluación del Desarrollo Psicomotor, integrado al control del niño sano; se firmó un convenio del Ministerio de Salud para la atención a través de FONASA de la rehabilitación de niños y jóvenes de hasta 18 años, tarea que fue encomendada a la Sociedad Pro Ayuda al Niño Lisiado. En el ámbito de nuestras políticas de salud, se repuso una unidad de rehabilitación de discapacitados.

En el campo de la educación, el diálogo con el sector privado, con los interesados, determinó también importantes lineamientos. Se incorporó en la educación especial la condición de los discapacitados a los programas de mejoramiento educativo, el Programa MECE sobre calidad de la educación. Se estableció un Programa de Salud Escolar destinado a la detección precoz de alteraciones visuales, auditivas y posturales de los niños, para evitar discapacidades futuras, dirigido a los alumnos de primer año básico de las escuelas subvencionadas; se establecieron convenios del Ministerio de Educación con empresas de la Región Metropolitana, de la V, VI y IX Región, para que éstas asumieran la capacitación laboral de alumnos en escuelas especiales, a través del fecundo método de educación dual que estamos implementando experimentalmente en algunas de nuestras entidades educativas en Chile en los años recientes.

En el campo del trabajo, se propició que jóvenes con discapacidad se incorporaran al Programa de Capacitación General de Jóvenes, y en los años recientes aproximadamente un 2% de los participantes en este programa han sido discapacitados.

En el campo de la vivienda, la reflexión conjunta del gobierno, el sector privado y los propios afectados, determinó que el Ministerio de la Vivienda consignara un puntaje especial en la asignación del subsidio de vivienda a postulantes con discapacidad o con algún integrante con discapacidad en su grupo familiar.

En el campo concreto del Ministerio de Planificación, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, asignó recursos especiales para la realización de un Programa de Capacitación Laboral en la Región Metropolitana y de Apoyo a Microempresas en que participaron personas con discapacidad, programa cuyos primeros resultados son altamente alentadores. Por otra parte, el Instituto Nacional de la Juventud, INJ, incluyó la temática de la discapacidad en los diversos centros de informaciones que mantiene a lo largo de Chile. Recomendamos así mismo a la Dirección General de Deportes y Recreación, la creación de una Canal Deportivo Especial para los Discapacitados que no pertenecieran al sistema escolar. Finalmente, en el ámbito central de acción de nuestro ministerio, a sugerencia de este equipo triangular de trabajo, desarrollamos un Programa Piloto de Diseño Técnico para enfrentar la discapacidad, programa financiado por la Comunidad Económica Europea.

En definitiva, la experiencia de estos cuatro años nos mostró que no sólo podíamos hacer una ley, indispensable y por largo tiempo requerida y buscada por los interesados, sino que podíamos establecer nuevos métodos más cooperativos, más eficaces, altamente promisorios para que el gobierno, las entidades privadas y los grupos afectados o interesados en un tratamiento más humanitario y más integral del tema de la discapacidad, interactuaran juntos.

Creo que hoy tenemos, en función de la aprobación de la Ley, los mismos grandes desafíos de siempre, pero existe más claridad e instrumentos para dar las respuestas que la sociedad con razón nos demanda. Hemos constituido un Fondo Nacional para la Discapacidad, FONADIS, que institucionaliza y recoge de

modo permanente como organismo público del Estado, el mismo tipo de cooperación que caracterizara el trabajo preparatorio del Consejo Nacional a contar de 1990; allí sentamos en una mesa a seis de los ministros que más tienen que ver con los problemas de la discapacidad en el país y que son quienes pueden proveer soluciones y recursos efectivos, junto con representantes de entidades privadas empresariales, de trabajadores y, al mismo tiempo, con los propios representantes designados por las agrupaciones de discapacitados o de familiares de éstos. Estamos celebrando un diálogo constructivo que nos llena de expectativas, que por cierto, también nos abruma con las dificultades que implica impulsar un trabajo de esta magnitud.

Si esto que es cierto para el conjunto de los discapacitados, es aún más acuciante cuando pensamos en los discapacitados mentales, que requieren de mucho más recursos y de presupuestos para lograr una acción efectiva. Pero estamos dialogando y tratando de avanzar, al mismo tiempo que tratamos de instalar una política que se asiente en un esquema que tiene tres fundamentos: por un lado intenta desplegar acciones de prevención indispensables porque muchas de las discapacidades se generan en el curso de la vida por la imposibilidad que tienen las familias o los procedimientos educativos de percibir con oportunidad el desarrollo de estas malas tendencias que podemos prevenir. Esto hace de la política de prevención un sustento básico de cualquier acción efectiva en materia de discapacidad. En segundo lugar, de rehabilitación. Hemos aprendido que la rehabilitación es una tarea no sólo del discapacitado, sino del conjunto de la sociedad, que tiene que proveer de un marco afectivo, amoroso, de tratamiento entrañable para lograr una mejor inserción de los niños, de los jóvenes o los adultos que tienen estas limitaciones, porque cada día es más evidente que para el progreso del discapacitado es fundamental el afecto y la protección de la familia. Tenemos que hacer que la familia chilena se haga cargo, junto a la acción pública y a la acción de los organismos humanitarios, de un esfuerzo permanente y comprensivo

que oriente los pasos que podemos dar para que los discapacitados tengan mayores oportunidades y derechos en nuestro país. Es una tarea compleja porque los desafíos que enfrenta nuestra familia, célula básica de la sociedad, están marcados por datos de los que no podemos desprendernos.

Hace poco constituíamos, en el marco del trabajo del Servicio Nacional de la Mujer, un programa especial para Mujeres Jefas de Hogar, mujeres solas que tienen que hacerse cargo del desarrollo afectivo y material de sus familias. Porque en este país, el 25,4% de las familias son monoparentales y tienen como única referencia de expresión de afectividad y desarrollo a la mujer que se encarga de dar el cuidado, la educación y la inserción e integración productivas. Este trabajo es tanto más difícil cuando en el seno de esta familia a cargo de una mujer sola se sitúa además el lacerante y doloroso desafío de integrar de manera efectiva a uno de sus hijos que tiene alguna discapacidad física, mental o sensorial. Por lo tanto, el lograr un trabajo educativo, desde ustedes y desde nosotros, hacia la familia chilena para tener este clima de acogida, de desarrollo, de impulso a la promoción humana de cada discapacitado, es parte de lo que en este organismo tripartito estamos tratando de impulsar y diseñar.

Finalmente, quiero referirme a la equiparación de oportunidades. Nuestra ley establece que discapacitado es el que tiene un 30% más de limitaciones o restricciones en el terreno físico, mental o sensorial. Ya no miramos como discapacitados solamente a quien lo padece de manera absoluta, sino que tenemos que entender que hay toda una gradación de la deficiencia mental en el ámbito científico, que nos enseña que según el coeficiente intelectual se presentan niveles leves, moderados, severos y profundos en la existencia de este déficit. Lo propio ocurre en el campo de la discapacidad física o sensorial. Por ello, debemos tener rangos de políticas definidas para tratar con instrumentos y recursos apropiados, estas diversas esferas de profundidad de la limitación que padecen las personas que nos demandan una equiparación de oportunidades. El mundo hoy exige a

los gobiernos, a las entidades privadas y a las familias, que enfrenten con espíritu de genuina comprensión las situaciones de discapacidad, el mirar con otros ojos la situación de estas mujeres, de estos hombres, de estos niños y jóvenes. Nos pide entender que no es ya la segregación sino la integración social, el mejor entorno al que podemos apuntar; que la equiparación de oportunidades debe conducir a la más plena integración productiva de las personas discapacitadas, o a aquella que sea compatible con el grado que experimenta su discapacidad y que, salvo los casos límites, debemos buscar que su existencia transcurra en la familia y en la sociedad y no en la reclusión y en el aislamiento. El Fondo Nacional para la Discapacidad y las políticas públicas que el gobierno chileno espera impulsar en el tiempo inmediato, se fundan precisamente en esa convicción y en ese compromiso.

Quisiera decir para concluir esta presentación que hoy nosotros estamos tratando de poner el tema de la desigualdad y la falta de oportunidades de los discapacitados en el marco más amplio de un esfuerzo nacional, me refiero al Programa Nacional para la Superación de la Pobreza. ¿Qué descubrimos cuando trabajamos en el ámbito privado y en el público, en el esfuerzo tan indispensable para el futuro de este país de superar la extrema pobreza y de dar oportunidad de integración a todos los chilenos antes que termine el siglo XX? Descubrimos básicamente que en Chile la gente percibe grados muy altos de iniquidad y desigualdad, y que estas desigualdades son de muy distinto tipo. La gente de las regiones se percibe desigual respecto de los habitantes de la Región Metropolitana; los jóvenes se perciben desiguales en sus oportunidades de trabajo y de integración social respecto de los adultos; las mujeres, razonablemente, mirando el contenido de nuestra legislación y de nuestras políticas públicas, reclaman más igualdad de oportunidades en su cada vez mayor integración en la sociedad y en la vida productiva. Los trabajadores piden más igualdad en el tratamiento general que les otorga la sociedad. Entonces empezamos a percibir que

las políticas de superación de la pobreza son esencialmente esfuerzos coordinados de múltiples esfuerzos que hacemos todos los días los distintos integrantes de la sociedad, cada uno en la esfera de su trabajo cotidiano, apuntando a reducir estas situaciones de desigualdad que perciben como insostenibles y que socialmente pueden llegar a ser gravemente amenazantes para la convivencia chilena.

De ahí que las desigualdades que afectan a los distintos discapacitados en lo laboral, en lo educativo, en lo cultural, en las oportunidades sociales, las inscribimos también en este gran esfuerzo que realiza la sociedad chilena, con la acción del sector público y del privado, del ámbito central y del regional, para ir superando la pobreza. Así descubrimos que a veces ese 30 a 40% de insuficiencia respecto de los que presuntuosamente se denominan "personas normales", dice relación con una falta de equidad sustancial que políticas públicas eficaces pueden corregir, y que podemos implementar los paliativos y los instrumentos mediante acciones especiales conducentes a dar una equiparación de oportunidades a las personas discapacitadas. Por lo mismo, la desigualdad nos acerca mucho a lo que en nuestro país son los reductos de pobreza, porque la discapacidad que siempre es dramática para cualquier familia, es doblemente dramática cuando la familia no tiene el presupuesto y los recursos necesarios para encarar el tratamiento y la formación especial, o para suministrar las prestaciones técnicas que alivien la situación de discapacidad.

Por lo mismo, hoy nos aprestamos a encarar algunos desafíos que creemos son compartidos por todos y que son sin duda esenciales. El primero es que frente a las diversas formas de discapacidad, y por cierto de un modo particular frente a la discapacidad mental, tenemos que provocar un cambio cultural en nuestro país, que apunte a una mayor sensibilidad, comprensión y compromiso del conjunto de la sociedad con estas personas. Sin lograr esta modificación cultural, sin dejar de verlas como rarezas, sospechosas, incómodas, sino por el contrario, para mi-

rarlas como seres humanos normales, como seres que comparten materialidad y espiritualidad, y que no por presentar limitaciones dejan de tener un centro de dignidad espiritual que vale más que todo un universo material, es una cuestión que corresponde a cada uno de los integrantes de la sociedad avalar y reforzar.

Por lo mismo, un primer desafío que tenemos por delante en cuanto al tratamiento de las políticas públicas, es sensibilizar a la comunidad en torno a una nueva actitud cultural que nos haga a todos solidarios de estos temas, costosos y difíciles. Un segundo desafío es identificar mejor a nuestra propia población discapacitada. He dado una cifra porcentual de quiénes y cómo son los discapacitados, porque debo señalar que por primera vez, en 1992, hemos medido en un censo nacional a los discapacitados, que nunca antes alguien se había preocupado por saber quiénes eran, cuántos y qué características tenían. Pese a esto, las cifras evacuadas son insuficientes porque se ha puesto la pregunta de un modo que sólo mide la discapacidad absoluta, que es lo que menos importa desde el punto de vista de una política global para encarar este tema.

Este censo nos ha dicho que en Chile tenemos 283.888 personas que padecen discapacidades absolutas. Pero es probablemente aplicable en Chile la cifra muy precisa que los estudios de Naciones Unidas nos enseñan: de los trece millones 400 mil chilenos que este censo medía, probablemente sean más de un millón trescientos mil los que tienen distintos grados de discapacidad, a los que se deben dar distintas respuestas, apropiadas y oportunas, entendiendo que los que están más cerca de la frontera superior, son aquellos que con más facilidad podemos integrar a una vida cotidiana, rica, normal, afectiva y productiva, en un plazo relativamente corto. Identificar a nuestra población de discapacitados, saber con mayor precisión quiénes son y dónde están, es todavía un desafío pendiente en el que tenemos que trabajar y para ello el Estado ha implementado un Registro Nacional de la Discapacidad.

En tercer lugar, incorporamos efectivamente en estas políticas y particular será nuestra responsabilidad en el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, de modo que no sólo sean vistos como un reducto de la pobreza en Chile y América Latina, sino que también haya políticas distintas, variadas y eficaces para su integración.

Finalmente, tenemos que situar mejor a nuestro país en la red de cooperación internacional de estos temas. Es en esta última esfera donde cobra particular valor el encuentro que se inicia hoy. La posibilidad de examinar mejor nuestras experiencias, de conocer lo que se está haciendo en otras partes, de inventariar los éxitos y también los fracasos de las políticas que intentamos en este terreno nuevo, pionero, lleno por lo tanto de dificultades y problemas. Ese conocimiento comparativo nos puede dar eficaces instrumentos para replicar -como hoy se dice en las ciencias sociales- las experiencias exitosas y para eliminar de nuestro trabajo aquellas experiencias que muchas veces tienen una regularidad negativa o desastrosa en el tratamiento de los problemas; porque como en toda actividad humana falible, estamos inevitablemente llamados aquí a acertar y a equivocarnos.

La cooperación internacional, el conocimiento más cercano e inmediato de quienes trabajan con pasión, con el alma, con el corazón puesto en estos temas, es un recurso indispensable para tener mejores políticas en el tiempo que viene.

Reitero, en nombre del Presidente de la República y del conjunto del gobierno chileno, nuestro saludo a este Primer Congreso Internacional sobre Deficiencia Mental y Quinto Congreso Nacional organizado por COANIL, y les deseo éxitos y ventura en el trabajo que ustedes realizan abnegada y generosamente todos los días.

Los microempresarios y la dimensión productiva de los programas contra la pobreza

Desde que se inició la preparación de un programa para enfrentar la extrema pobreza, la dimensión productiva del plan ha tenido una importancia fundamental. Como señaló el Presidente de la República la solución última de los problemas de pobreza depende de un trabajo estable y bien remunerado para las personas que padecen pobreza, que les de dignidad y autonomía para mejorar la calidad de vida de sus familias. En semejante contexto, el reforzamiento de las políticas hacia la pequeña producción y los microempresarios, es enteramente decisiva y requiere de un impulso e integralidad que hasta la fecha no ha tenido. Con ocasión de un encuentro con los microempresarios de la comuna de Santiago, el Ministro de Planificación y Cooperación, definió los alcances y lineamientos de esta nueva tarea.

Quiero manifestarles el agrado del gobierno de Chile por este acto de entrega de certificados de los cursos de capacitación a grupos de microempresarios de la comuna de Santiago. Como decía bien el alcalde Jaime Ravinet, en el tema de la microempresa, la mayoría de las cosas están por hacerse.

En toda América Latina la microempresa fue una realidad que emergió como consecuencia de la gran crisis de comienzos de los años ochenta. Había, por cierto, microempresarios mucho antes, pero fue entonces cuando al perderse muchos puestos de trabajo formal y el dinamismo productivo de nuestras economías -al vivir la inmensa mayoría de nuestros países en un período de recesión- las personas que perdieron sus empleos tuvieron que sobrevivir "inventando" formas de trabajo por cuenta propia, que los fueron convirtiendo lentamente en empresarios.

Como tantas veces ocurre en nuestro continente cuando emerge una realidad nueva, muchos creyeron que este fenómeno de la masificación de la microempresa sería efímero, temporal y que normalizada la economía, esas personas volverían a obtener un trabajo como obreros o empleados, dejando de lado las actividades de sobrevivencia que habían emprendido en los momentos más difíciles de la crisis.

Sin embargo, después de un tiempo nos dimos cuenta que no iba a ser así, que la microempresa había pasado a ser un nuevo protagonista, un nuevo actor en la realidad económica y productiva de América Latina y de Chile. Advertimos que lo mejor que podían hacer los gobiernos era asumir esa realidad, trabajar positivamente con ella y abrir cauces para el desarrollo de la capacidad de emprendimiento y creación que estos microempresarios tienen. Ese es el desafío que tenemos hoy. Los alcaldes trabajando en las comunas del país, los intendentes en las regiones y a nivel nacional todos quienes tenemos responsabilidad en las políticas sociales.

Nuestros esfuerzos están encaminados a hacer un país más equitativo, más justo, para que los buenos resultados económicos tengan también algunas proyecciones humanas para la gen-

te, de modo que el crecimiento se refleje en una mejor calidad de las condiciones de vida para la mayoría y no nos quedemos ensimismados y solazados en las cifras que hablan de que la economía está bien. Por ello, y en el cuadro de mantener la equidad como compañera del crecimiento que caracteriza el estilo de desarrollo que Chile quiere tener en América Latina, buscamos que los problemas más críticos, que podrían darle al país una mejor condición de igualdad y de equidad, sean asumidos consistente y coordinadamente en los diversos niveles de gestión y de acción gubernativa desde lo comunal hasta lo nacional.

El próximo año -1995- debiera ser bueno para la microempresa. Por lo menos debiera ser un año en el cual muchos estudios y proyectos que hemos estado trabajando, empiecen a materializarse más claramente. Sabemos que en este país, según los últimos estudios del Ministerio de Planificación, tenemos cerca de 947 mil microempresas, que ocupan a cerca de un 35% de la fuerza de trabajo, o sea, más de un millón 600 mil personas viven en torno a esta actividad. Ese es un porcentaje muy significativo en la economía chilena, donde se concentra algunas de las mayores dificultades y carencias para el dinamismo y aumento de la productividad. Por lo mismo, lo que realicemos en el terreno de la microempresa, como lo que se sigue haciendo en el campo de la pequeña y mediana empresa, permitirá que los microempresarios y titulares de las PYMES se conviertan efectivamente, al subir por el ascensor de la modernización, en personas que hagan cierto el pronóstico de un Chile moderno al final del siglo XX o en los primeros años del siglo XXI, con posibilidades de crecimiento y equidad, con buenas cifras en el funcionamiento de su economía, y una mejor distribución de los frutos del desarrollo, que implique mejor calidad en la vida cotidiana de las personas.

Para lograr ese objetivo, tenemos mucho trabajo por delante; hay que hacer esfuerzos de normalización y formalización de la microempresa. Valoro las iniciativas que ha presentado el alcalde Jaime Ravinet y los proyectos en dirección a ayudar a

este proceso de formalización. Estamos estudiando una iniciativa legal que permita al microempresario cumplir sin trámites burocráticos con los requisitos para existir legalmente ante la municipalidad, obtener su patente, cumplir con exigencias sanitarias. Necesitamos contar con programas de capacitación para que se preparen y se adiestren, porque en el mundo de hoy la formación profesional y el conocimiento son fundamentales. Cualquiera sea nuestro nivel de preparación, debemos estudiar toda la vida. El conocimiento cambia tan rápido, que tenemos que vivir capacitándonos y preparándonos cualquiera sea la responsabilidad o actividad que desarrollamos; por lo tanto, los programas de capacitación son también la esencia del progreso de los microempresarios.

Los programas de asistencia técnica son fundamentales para que los microempresarios dominen nuevas claves de la ciencia y de la técnica y puedan insertarse en los procesos más avanzados. Porque a diferencia de lo que pasaba en el anterior ciclo científico-técnico -lo que se llamó el «diseño fordista» o la «segunda revolución industrial»- ya no se necesitan grandes empresas para ser modernos y eficientes. Hoy la especificidad del esfuerzo productivo, la buena selección de proyectos y diseños, la capacidad para descubrir los nichos en los mercados externos e internos, son factores que pueden hacer que el empresario pequeño tenga una enorme capacidad de éxito, de progreso y de avance hasta ubicarlo en la cima del conocimiento y los incrementos de productividad. A eso también podemos apuntar en Chile capacitando y preparando a los microempresarios. Del mismo modo que los procesos de comercialización global son indispensables, las experiencias de los países son más dinámicas y los llamados «tigres asiáticos», como Singapur y Hong Kong, nos van mostrando que pequeñas empresas debidamente asociadas, con un buen conocimiento, apoyo y asesoría, son capaces de producir cosas de mejor calidad y colocarlas no sólo en los mercados domésticos, sino también avanzar a la aventura

del comercio exterior e ingresar sus productos a mercados distantes con un mejor precio y mayores ventajas.

Todo eso está en nuestra agenda. En un futuro próximo debiéramos tener en la agenda legislativa -el Presidente Frei está enteramente de acuerdo- un proyecto que recoja las principales contribuciones e iniciativas legales sobre la microempresa que han sido formuladas por organizaciones no gubernamentales, por entes del gobierno y por los municipios. Tenemos que hacer con todas estas iniciativas un proyecto de ley marco o una serie de proyectos, para tratar de que se aprueben y lograr que exista un estatuto jurídico más favorable que permita el progreso de la microempresa.

Dentro de esas mismas perspectivas, quisiera destacar el significado de este evento. Creo que lo que ha hecho la municipalidad de Santiago, lo que hace este Centro de Iniciativas Económicas, es pionero, ya que está abriendo caminos hacia tareas que vamos a tener que realizar en todo Chile. Este municipio, que fue el municipio en que nació la Patria, en el cual se han asentado los principales actos del estado chileno, tiene que, por esas mismas razones, abrir huellas y señalar rumbos en un tema tan nuevo e importante como el de la microempresa. Estoy viendo como otros municipios, más pequeños y modestos, también empiezan a seguir las mismas aguas y se benefician por la vía del conocimiento y la transmisión de experiencias de los logros que aquí se obtienen.

Entre los proyectos de capacitación e información que se hacen en la Municipalidad de Santiago, están el desarrollo de iniciativas emprendedoras en comercialización, en calidad total, en los ciclos contables básicos, en administración financiera, que han sido las materias de los cursos que ustedes han llevado adelante. Es muy importante validar y reconocer el esfuerzo en esa materia. Con mi presencia y en representación del gobierno, quisiera expresar el aprecio, afecto y reconocimiento a la labor del alcalde Jaime Ravinet en sus esfuerzos por el desarrollo de la microempresa tan importante para todos nosotros. Esperamos

seguir uniendo acciones en el ámbito municipal, con las regiones y en el ámbito nacional para hacer todos juntos, y en la misma dirección, un progreso compartido que nos lleve más adelante.

Quisiera dirigir una palabra especial de saludo a los participantes en estos cursos. Señalarles cuánto nos alegramos del salto que han dado, que se va a reconocer simbólicamente en los diplomas que recibirán. Ustedes son los primeros de una larga serie de microempresarios que tendrán que seguir este proceso de aprendizaje y capacitación; y ustedes mismos, dentro de algún tiempo, necesitarán de otros cursos que les entreguen un nuevo instrumental y nuevas herramientas para seguir progresando. Ese es el ciclo de la vida productiva y el ciclo de la vida de crecimiento de una nación.

Quisiera señalar qué tenemos la esperanza que lo que hoy hacemos con la Municipalidad de Santiago, mañana podamos reproducirlo en los 334 municipios del país. Ojalá podamos llegar a un momento en que los pequeños negocios, las pequeñas empresas, la capacidad de emprendimiento individual y familiar, sea parte de un Chile moderno, donde los Pequeños Productores progresan a la altura de los demás negocios, donde se comparten los beneficios y las ventajas de la modernidad, dejando atrás las pobrezas y las privaciones que han caracterizado muchas veces la vida del microempresario. Les reitero mis deseos de éxitos y mi anhelo de que en los tiempos que vienen sean de progreso y avance para todos.

La construcción de una política hacia el Adulto Mayor

El 23 de enero de 1995 el Presidente Eduardo Frei creó la Comisión Nacional para el Adulto Mayor, integrada por parlamentarios, representantes de instituciones públicas y privadas, de entidades académicas y especialistas en adultos mayores, presidida por la señora Marta Larraechea de Frei. La comisión se abocó a trabajar intensamente el tema del envejecimiento y la situación del adulto mayor en Chile, entregando al Presidente de la República propuestas sociales en temas como salud, previsión social, trabajo.

En este contexto se celebró por segundo año consecutivo el Encuentro del Adulto Mayor en la Estación Mapocho, entre los días 21 y 23 de septiembre de 1995, ocasión en que el ministro Maira inauguró este evento dando a conocer la política del gobierno hacia los adultos mayores y los desafíos que como país tenemos que enfrentar a futuro.

Se ha dicho con propiedad que al impulsar por segundo año consecutivo este gran encuentro de Adultos Mayores, estamos fundando una tradición. Y eso es importante, porque las tradiciones se crean en los diversos momentos de la historia de un pueblo cuando se percibe que algunos ritos o símbolos, son indispensables para el mejor desarrollo de la vida colectiva. Y si algo tenemos que hacer, prioritariamente los chilenos -gobierno y sociedad civil- es empezar a mirar el desarrollo y la prolongación de la vida en nuestra patria como un fenómeno del cual tenemos que hacernos parte, alegre y constructivamente, de aquí en adelante.

Por lo mismo, como parte de esta tradición, debiéramos incorporar la práctica de realizar cada año, cuando iniciemos la primavera, este Encuentro de Adultos Mayores, como una ocasión para pensar en las políticas y las acciones apropiadas para incentivar mejor su inserción en la sociedad chilena; para que las autoridades responsables de las políticas públicas hacia este sector, den cuenta y digan claramente a la gente qué hemos hecho y cuánto hemos trabajado en el último año. Porque las autoridades tienen siempre frases o discursos bien construidos para rendir un ocasional homenaje a la gente que tienen al frente; pero lo que importa son las acciones, las conductas de todos los días, las políticas públicas, los recursos dedicados al cumplimiento de una tarea.

Si hacemos ese balance y contamos cómo estábamos hace un año y cómo estamos hoy en relación con las actividades del gobierno frente a las personas mayores de sesenta años, debemos tener la sensación tranquila de que hemos dado pasos concretos y que estamos avanzando. Probablemente menos de lo que es necesario, probablemente menos de lo que son las necesidades objetivas que tenemos por delante y que debieran motivarnos y comprometernos cada vez más. Pero, ciertamente, son pasos sustantivos, medibles, concretos, de los que podemos hacer un buen balance.

En el curso de estos doce meses, he sido testigo de algunas acciones que me interesa compartir con ustedes: en enero de este año, por ejemplo, reunimos en Punta de Tralca a los funcionarios municipales de todo el país que trabajan con los sectores de la llamada «tercera edad» en un encuentro de reflexión y planificación sobre las acciones concretas que los municipios pueden realizar para ser más eficaces en sus relaciones con las personas mayores. De este encuentro surgieron un conjunto de iniciativas específicas que han permitido que los municipios de todas las regiones de Chile consideren en sus agendas el tema de las políticas hacia la tercera edad, formando casas del adulto mayor y permitiendo que hoy se estén dando pasos sustantivos en esta dirección a lo largo de nuestra patria.

Se han realizado encuentros a petición de los gobiernos regionales en La Serena, Valparaíso, Rancagua y Talca; encuentros que esperamos multiplicar en lo que queda de 1995 y en 1996, porque estamos convencidos de que el mejor camino para realizar políticas humanas hacia las personas mayores es un camino que tome en cuenta la descentralización, la participación de las regiones, el rol activo de las localidades, el peso de la sociedad civil allí donde ésta se domicilia y donde las relaciones personales y sociales son más fuertes, más intensas, más fraternales.

En el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza que el Presidente de la República ha impulsado y en el cual trabajamos doce Ministros, el tema del adulto mayor junto al de las mujeres y los niños, han constituido áreas definidas como prioritarias, porque entendemos que son grupos que están en el corazón del drama de la pobreza y que en Chile tenemos la obligación política y moral de superar. Desde allí hemos motivado acciones concordantes para los diversos servicios y ministerios, que esperamos multiplicar con mayores recursos y con proyectos concretos en el futuro.

También, desde 1993, pero de un modo cada vez más consistente -porque es un tema vital para el futuro de Chile- hemos

incluido la reflexión colectiva del conjunto del gobierno para formular las apropiadas políticas públicas que permitan formular una política nacional para el envejecimiento. Ese es un tema que Chile no puede eludir. Aquí se ha dicho que un diez por ciento de la población del país tiene hoy más de sesenta años y que poco más de un siete por ciento son personas mayores de sesenta y cinco años de edad. Pues bien, en veinte años más, en el año 2015, el quince por ciento de la población chilena -o sea, prácticamente el doble de lo que es hoy- tendrá más de sesenta y cinco años de edad. Pero no sólo habrá más personas mayores de sesenta y cinco años de edad en porcentaje, sino que las personas de ochenta y noventa años -producto del alargamiento de la vida, del progreso científico y del nuevo ciclo existencial- pasará a ser un componente decisivo y fundamental al interior de lo que llamamos la tercera edad.

Entonces, ya no podemos mirarnos más como ese pueblo joven, algo imprudente e imprevisor que fuimos hasta hace treinta o cuarenta años, sino que tenemos que vernos como un pueblo maduro donde las personas de edad son un componente decisivo y donde la autoridad pública tiene que responder por las acciones que tengan que ver con la prolongación en el esfuerzo productivo, con los mejores sistemas de salud, con la permanencia en el adiestramiento en la educación con las oportunidades de acceso a la cultura y el esparcimiento y con las oportunidades de seguridad social más eficaz para que una buena vida digna y humana acompañe a todos los chilenos sin excepción desde el nacimiento hasta el ocaso de su propia existencia. Y ésa es una meta por la cual trabajamos consistentemente.

Hoy tenemos que hacer muchas cosas que rendirán fruto mañana; los adultos de hoy serán los adultos mayores de mañana, que medirán las condiciones de masividad, expansión y propagación de esta realidad que es la tercera edad.

Debemos saludar también los avances puntuales y concretos que inciden en una mejor calidad de vida; yo les pregunto a ustedes ¿cuántos de los que están aquí presentes pensaron el

21 de mayo pasado, cuando el Presidente Frei informó de la propuesta de reajuste a las pensiones, que ese anuncio tenía la voluntad política y la firme decisión de ser convertido en ley en menos de dos meses y medio?, ¿quién creyó que se lograrían los consensos y los acuerdos para que el parlamento convirtiera esa iniciativa en la ley que hoy está vigente y que mejora mes a mes las condiciones de vida de un millón de pensionados y de las montepiadas chilenas?

Esos son los pasos concretos de los que podemos hoy hacer el balance y a partir de los cuales debemos pensar en un mejor futuro.

El gobierno y la autoridad tienen un papel importante que cumplir en relación al tratamiento de las personas mayores, pero es mucho más decisivo que veamos este tema como un tema cultural que afecta al conjunto de la sociedad chilena. Aquí no sólo tenemos que poner en marcha medidas, proyectos e iniciativas concretas que son indispensables. Simultáneamente, tenemos que dar forma a una revolución cultural, a una verdadera transformación en la forma de percibir el papel y el aporte de las personas mayores en la sociedad. Este es un país donde -digámoslo francamente- muchos viejos vínculos de afecto, de solidaridad en la familia, en el barrio, en los lugares donde la gente se desarrolla, se han debilitado como parte del proceso de crecimiento urbano y de modernización que el país ha vivido. Los países tienen que modernizarse sin perder sus mejores hábitos, respetando y desarrollando sus tradiciones; y la propuesta cultural que el gobierno plantea hoy a la sociedad chilena pasa por volver a mirar con respeto y dignidad a las personas mayores, volver a verlos como sujetos útiles en la construcción de nuestra patria, como personas que tienen algo que aportar y no sólo que recibir al final de sus existencias. Y eso debe ser parte de la preocupación de todos.

Alguna vez, cuando iniciaba mi formación post universitaria en los temas de la ciencia política, recuerdo haber leído una reflexión muy profunda de un filósofo que decía que el Estado

es bueno para planificar y ejecutar grandes tareas, pero que no tiene calidez ni humanidad; carece de afecto para tratar con los dramas humanos más concretos e inmediatos. Por eso el gobierno termina sus tareas en la definición de las grandes políticas y en la asignación de los grandes recursos. Después, empieza el trabajo del municipio, de la sociedad, de la familia, de los grupos que construyen la amistad, la fraternidad y la solidaridad entre la gente; y todos juntos, mancomunadamente trabajando a lo largo de Chile, podemos hacer de las políticas que el Presidente va a anunciar el 1 de octubre, la base de una nueva visión, de una nueva cultura y de un nuevo trabajo hacia las personas mayores que nos permita mirarlos con más dignidad, con más alegría y con más esperanza.

Formulo los votos para que esta oportunidad de reunión y reflexión sirva una vez más para impulsarnos como chilenos en la posibilidad cierta de mejores vidas, más justas y más humanas para nuestros queridos adultos mayores.

Una Política para la Integración de los Pueblos Indígenas

Los problemas que plantea la búsqueda de la equidad exceden, en muchos casos, a los esfuerzos de superación de la pobreza. Esto se hace más nítido tratándose de grupos que históricamente han experimentado grandes desigualdades como ocurre con las comunidades indígenas. Para encarar estas restricciones, al Ministerio de Planificación y Cooperación le ha correspondido poner en marcha el funcionamiento de una nueva entidad pública, el Consejo Nacional para el Desarrollo Indígena (CONADI), que busca impulsar una política de plena integración de los grupos étnicos a la vida productiva, social y cultural del país. Los alcances de tal política fueron expuestos en el Seminario «Comercio, Cultura y Desarrollo Indígena», realizado en Santiago a principios de agosto de 1995.

Deseo saludar a las autoridades del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y especialmente a los dirigentes de comunidades indígenas de los diversos confines y regiones de Chile; mi presencia aquí tiene dos significados:

Reafirmar la importancia que para el Gobierno tiene el trabajo frente a los pueblos indígenas e insistir en la voluntad de construir una relación más fecunda y menos desgraciada entre las autoridades nacionales y los dirigentes de comunidades indígenas, superando los desencuentros que lamentablemente han caracterizado un período prolongado de nuestra historia nacional.

Los temas del Comercio, la cultura y el desarrollo indígena tiene hoy una enorme importancia a lo largo de toda América y la mejor prueba de ello es la existencia de esta iniciativa que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo impulsa en doce países de la región. 1993 se transformó en un hito histórico muy importante, casi en un tiempo que estableció un "antes" y un "después" de la historia contemporánea de América Latina, cuando se conmemoró el V Centenario de la presencia de los conquistadores españoles en esta parte del mundo.

El mundo cultural y las autoridades españolas imaginaron esa conmemoración como un momento sobresaliente para la valorización de su proyección global, una época de homenaje a su contribución cultural y de reconocimiento a su presencia en América. Sin embargo, tal proceso, todos lo sabemos, fue extremadamente complejo y difícil de examinar históricamente, porque da lugar a diversas miradas históricas. Ellas aspiran a mostrar el gigantesco esfuerzo de conocimiento y conquista de figuras como Hernán Cortés, Diego de Almagro, Vasco Núñez de Balboa, Pedro de Alvarado o Pedro de Valdivia, que recorrieron este continente desde California hasta el Cabo de Hornos y en unas cuantas décadas colocaron estas tierras bajo la égida y control del entonces poderoso imperio español.

Pero lo que ocurrió en 1992 fue algo muy distinto de lo que estaba en el ánimo de quienes prepararon esta conmemora-

ción histórica. Apareció una segunda lectura, la de los pueblos nativos de América Latina, que vivieron esa epopeya como un momento de ocupación de sus tierras, de guerra, de destrucción de sus raíces y de sus culturas, y de arrasamiento de sus lugares sagrados, generando así un formidable proceso de crítica y reinterpretación histórica que exigió una nueva preocupación, atención y centralidad para los problemas de los pueblos indígenas a lo largo de toda América Latina.

En ese contexto, cada uno de los gobiernos tiene que dar cuenta y hacer un registro de cómo recoge las demandas sociales que esta nueva situación coloca delante de las autoridades nacionales de los países.

En Chile hemos intentado situar este desafío en un punto alto de la agenda nacional, entendiendo que él se inscribe en el contexto propio del momento actual del proceso de crecimiento de la región, donde el obstáculo más significativo que los países latinoamericanos enfrentan a finales del siglo veinte es encarar la amplitud y variedad de la desigualdad en nuestros países.

La desigualdad es un rasgo del desarrollo chileno, como lo es también del desarrollo mexicano, brasileño, argentino o de los países centroamericanos. Es una característica profunda de nuestras naciones que tiene expresiones variadas; hay las desigualdades generacionales para los jóvenes, que enfrentan una tasa de desocupación que es el doble de la de los adultos, lo que les da menores oportunidades para integrarse a la actividad productiva que el resto de la población; hay las desigualdades de género y las mujeres perciben que a un mismo esfuerzo no corresponde una igual remuneración y que la posibilidad de acceder a las posiciones superiores en la vida pública está limitada por un sinnúmero de factores culturales y sociales; hay la desigualdad para las personas que padecen alguna discapacidad respecto del resto de la población; hay desigualdad para quienes viven en las regiones que resienten el peso creciente de la vida metropolitana y el alto porcentaje de los recursos que se siguen decidiendo y gastando en Santiago.

En medio de esta suma de desigualdades -donde las sociales tienen una importancia principal- hemos conocido recién el informe impactante de un organismo al que nadie podría acusar de alentar visiones radicales, como es el Banco Mundial. El nos muestra una distribución del ingreso en Chile que se caracteriza por una enorme concentración y una gran desigualdad, el diez por ciento de las personas que tienen mayores ingresos en nuestro país obtiene el cuarenta por ciento del total del ingreso nacional, mientras el diez por ciento más pobre, percibe apenas el 1,5 por ciento.

Entonces, tenemos enfrente nuestro grandes y urgentes tareas sociales, organizativos y de integración nacional que le dan un mayor impulso a la búsqueda de la equidad. Es en este contexto donde hay que situar los problemas de los pueblos indígenas y su reposicionamiento en la sociedad chilena.

Hay que partir por reconocer que nuestra historia acumula muchos episodios de explotación, abuso y desigualdad para los pueblos indígenas, que éstos no han tenido un tratamiento justo a lo largo del quehacer nacional y que debe ser tarea de la autoridad superior corregir esa situación, trabajando en la dirección de una mayor integración y una mayor igualdad. Estoy hablando de cosas que no se hacen de un día para otro, que suponen recursos que no siempre tiene el tesoro público, como para provocar un cambio de timón tan espectacular como fuera deseable, pero donde claramente tiene que haber un rumbo claro, que dé cuenta de esta disposición a reconocer la personalidad histórica y asumir las necesidades de los pueblos indígenas.

Este tiene que ser un proceso de muchas dimensiones y una de ellas es la que examinamos en este seminario; la dimensión económica, esto es cómo asegurar mejores condiciones productivas a nuestros pueblos nativos, desde las comunidades aymaras en el norte hasta los pequeños remanentes del pueblo kawaskar en la XII Región.

Pero al lado de los desafíos económicos están también los desafíos de ciudadanía, de incorporación política, los desafíos

culturales de reconocimiento a sus valores y a su historia. Lo que tenemos por delante es la necesidad de asumir que Chile es una sociedad pluricultural y multiétnica, que no ha sido siempre la óptica con la cual los chilenos nos hemos mirado a nosotros mismos. Este no es un enfoque denigratorio para el mestizaje predominante que resulta de la fusión de las culturas que aportan el conquistador español y los pueblos indígenas, a los que luego se suman variadas y valiosas migraciones de otros orígenes; implica, por el contrario, reconocer que este es un país variado y que también son parte central de sus agrupamientos humanos y de su desarrollo cultural, los aymaras en el norte, las comunidades atacameñas y los coyas en la II y III región, la comunidad Rapa-Nui en el Pacífico, el pueblo mapuche, el pueblo huilliche, y el pueblo kawaskar. Y que no importa tanto el número, porque se podría decir -en una identificación étnica que busque niveles altos de pureza- que probablemente esta suma de pueblos no suma más del seis o el siete por ciento del total de los habitantes de Chile. No obstante, son un componente sustantivo al cual tenemos que reconocerle su personalidad, su cultura, sus necesidades económicas y sociales y su voluntad de constituirse en torno a su lengua y a su proyección como un actor importante en la vida nacional. Este país va a ser más rico y mejor si acepta su diversidad, si se reconoce tal como es y si toma esta dimensión de sociedad pluricultural y multiétnica.

Para hacer frente a ese desafío se requieren instrumentos y una nueva óptica del trabajo gubernativo. Parte de eso empezó a gestarse cuando aprobamos en 1993 la ley 19.253 para el desarrollo de los pueblos indígenas, que constituyó una entidad pública, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, en la que deben encontrarse para trabajar juntos los representantes del gobierno nacional con los representantes de los pueblos indígenas. Sé bien que la tramitación de esta ley fue objeto de una discusión que levantó enormes esperanzas, quizás expectativas excesivas en el tiempo inmediato para lo que una ley puede cambiar. Porque las leyes nunca cambian la reali-

dad; son apenas cauces, caminos para moverse en la dirección deseada.

Valorizar lo que avanzamos, sin perjuicio de preocuparnos todavía más por lo mucho que queda por hacer, es la perspectiva con la que deberíamos mirar los problemas y la agenda de los pueblos indígenas.

Quisiera subrayar que el haber constituido una entidad como la CONADI no es un asunto secundario en un Estado como el chileno; esto tiene creciente valorización a nivel latinoamericano porque el Presidente de la República ha querido que su Director Nacional, el Subdirector Nacional, el Jefe del Departamento de Tierras y los Directores Regionales de la VIII y la X Región sean líderes y dirigentes del pueblo mapuche, y el Subdirector Nacional del área norte es un líder representativo del pueblo aymara. Es la primera vez en toda la historia del Estado chileno que una entidad especializada que trabaja en el desarrollo de los pueblos indígenas y busca abrir caminos a su proyección social y productiva es dirigida por los propios representantes de los pueblos indígenas de este país. La CONADI no constituye un enclave donde autoridades provenientes del mestizaje principal le fija líneas desde arriba a estos pueblos de un modo paternalista e interesado. Creo que tenemos que aprender a darnos cuenta de que el hecho de que dirigentes importantes de los pueblos indígenas conduzcan la CONADI, abre una posibilidad de diálogo y de trabajo mucho más fecundo y promisorio que si esto estuviera en manos de otra gente.

Cuando asumí el Ministerio de Planificación y Cooperación -del cual depende la CONADI- percibí en mis diálogos con representantes de las comunidades indígenas que había un exceso de expectativas inmediatas, que existía una brecha objetiva entre lo que la CONADI podía hacer y lo que las comunidades esperaban de esta nueva institución. Creo que el tiempo, sin embargo, va a ir demostrando que sin tener los recursos que los sueños de los pueblos indígenas imaginaron en el momento de la discusión legislativa, esta nueva Corporación es un instrumen-

to positivo para ir cambiando las cosas sostenida y gradualmente en nuestro país.

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena tiene instrumentos muy importantes de usar asociativamente entre los pueblos indígenas y el gobierno, y algunos de ellos ya los hemos puesto en marcha. La defensa de la cultura, de la lengua, la proyección de las raíces de los pueblos indígenas, puede ser considerablemente impulsada a través de los proyectos del Fondo de Etnodesarrollo que la Corporación está llevando adelante. Hoy hay iniciativas que apuntan en la dirección de una integración educativa multicultural y bilingüe. También constituye un promisorio instrumento para un problema muy difícil y acumulado en el tiempo, la existencia del Fondo de Tierras y Aguas que permitió ya en 1994, -año en que constituimos la CONADI- poner en marcha 342 proyectos de riego y uso de agua en la I y II regiones para las comunidades aymaras y atacameñas. Luego, para el pueblo mapuche y huilliche se puso en marcha un programa que en 1994 comprometió la transferencia de 38 mil 438 has, de las cuales 26 mil 529 correspondieron a tierras fiscales aportadas por el Ministerio de Bienes Nacionales, 4 mil 800 por INDAP, siendo el resto adquiridas directamente por la CONADI a través de propietarios privados. Esas 38 mil has. no resuelven, por cierto, las carencias históricas de dominio territorial para el pueblo mapuche y huilliche, pero marcan por primera vez un cambio de tendencia, muestran que el Estado aporta una cantidad significativa de recursos que son colocados en manos de las comunidades y trazan un principio de solución digno de valorizar. A esto se suma un instrumento que contempla la ley y que puede tener un gran potencial como es la posibilidad de constituir "áreas de desarrollo indígena" para evitar que el trámite burocrático en Santiago o en Temuco paralice la decisión de estos asuntos y para establecer en espacios territoriales pequeños una coordinación efectiva de las decisiones de las diversas autoridades que garantice el mejor uso de los recursos públicos y

permita resolver mejor los problemas que se aborden en el plan especial de trabajo en estas áreas de desarrollo indígena.

A esto hay que agregar el reforzamiento que ha tenido en los años recientes el programa de becas indígenas que entrega el Gobierno. En 1991, cuando se iniciaba el proceso de la transición con el gobierno del Presidente Patricio Aylwin, en Chile se otorgaban 300 becas para jóvenes indígenas en la educación superior; hoy, en 1995, se entregan 940 becas que dan oportunidad de formación profesional superior a jóvenes indígenas dotados de talento y capacidad. En total se entregan 5.390 becas, que corresponden a 3.000 para la enseñanza básica y 1.450 para la enseñanza media.

De nuevo aquí estamos en una situación intermedia, todavía insatisfactoria en relación a las necesidades, pero de enormes avances en relación a lo que ha sido el promedio histórico de acceso de jóvenes indígenas, mapuches principalmente, a la educación superior. Todos sabemos que el desarrollo de los mapuches, aymaras o rapa-nuis, está muy determinado con su acceso a los niveles más altos de la educación superior; porque sólo así las potencialidades de su historia y de su capacidad productiva se van a realizar plenamente. Estamos trabajando en esa dirección, que es la dirección correcta, que cada vez nos impone mayores exigencias, pero que supone también poner fin a una mirada escéptica y negadora por largo tiempo mantenida, que siempre resultará frustrante e infecunda.

Quisiera decir que también está en el horizonte de lo que las autoridades de CONADI hacen, el poder reforzar la participación de los pueblos indígenas chilenos en la vasta corriente internacional para el tratamiento de sus problemas que hoy se han gestado en el mundo. En ese sentido, ha sido muy importante la reciente ratificación en el Congreso Nacional del Acuerdo Internacional que llevó a la constitución del Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. La decisión del Parlamento permitirá, no sólo una participación protagónica de los representantes que el Estado chileno allí de-

signe, sino también obtener recursos materiales e instrumentos de cooperación técnica que reforzarán los horizontes de trabajo, ocurriendo lo mismo cuando completemos la ratificación del convenio 169 de la OIT, que tiene tanta importancia para el futuro de los pueblos indígenas.

Estamos hablando entonces de un esfuerzo que también a través de la inserción internacional busca constituir en protagonistas de relaciones internacionales especializadas a los pueblos indígenas chilenos, con su propia personalidad, intereses, plataforma y características.

El diálogo que hoy emprendemos tiene una importancia muy grande, si nos ayuda a responder positivamente una pregunta que es crucial para el futuro de Chile: ¿quiénes van a ser finalmente los beneficiarios de la modernidad y del proceso de modernización que el país ha emprendido?, ¿van a ser sólo los integrantes de unos cuantos enclaves influyentes y avanzados que el país tiene, o vamos a lograr que los frutos y la ventajas del progreso económico alcancen a la totalidad de la población de este país? Ese es nuestro gran desafío. Chile -a diferencia de otros países de América Latina- no tiene dificultades con sus datos de crecimiento en los próximos años; ni en términos del ahorro y de la inversión globales. El problema es a quiénes alcanzan los frutos del desarrollo. ¿Ese crecimiento va a producir una concentración cada vez mayor en manos de unos pocos y vamos a tener manchones de modernidad a lo largo del país, o vamos a ser un país más parejo y más equilibrado en que todas las personas se beneficien de los buenos datos de la economía?

Porque lo que importa es que la gente esté bien, no sólo que la economía esté bien. Ese es básicamente nuestro dilema y esto debiera originar un gran debate que atraviese partidos, organizaciones sociales, religiosas, universidades y también grupos étnicos. Es un debate que tenemos que despejar en un gran consenso nacional, en favor de la equidad como complemento del crecimiento y no en favor de la apuesta egoísta que algunos pretenden convertir en verdad científica, de que el crecimiento

es lo único que importa, porque al final va a "chorrear" empleos de mayor calidad, mejores ingresos y oportunidades más dignas de vida para la gente.

Esta preocupación tiene relación con la idea de un Programa Nacional para la Superación de la Pobreza que el Presidente Frei impulsa y con el papel que tienen los pueblos indígenas en ese esfuerzo. Ellos tienen que recuperar como consecuencia de una preocupación especial del Estado, que se refleje en un gasto social mayor y en mejores políticas de salud, educación, vivienda y desarrollo productivo, las oportunidades que les ha negado la historia por un tiempo muy largo.

Los pueblos indígenas deben tener un espacio en la modernidad y sus beneficios. Eso, a su vez, tiene que ver con la forma cómo los productos que las comunidades indígenas generan son comercializados, qué destino tienen, cómo se integran a los grandes mercados nacionales, y ojalá mañana también a los mercados externos. Debemos ver cómo pasamos de la situación que la convocatoria coloca muy bien con la palabra mapuche *Trafkintún* -del trueque, del intercambio directo- a un acceso real de esta producción a los mercados más amplios, donde los pueblos indígenas puedan beneficiarse de la plena integración a los circuitos monetarios: esto traerá un aumento de los ingresos de la familia, un acceso mayor al cambio tecnológico, una innovación de sus procesos productivos y un mejoramiento general de sus actividades y, por tanto, de su nivel de vida.

Al final, superar la pobreza es tener mejor nivel de vida, más satisfactores y mayor calidad de vida, o sea, una realización más plena de lo que nosotros somos. En el caso de ustedes, esto significa restablecer la relación con la naturaleza, con los espacios en los cuales como pueblo se desarrollaron durante siglos y con el dominio del paisaje que por largo tiempo perdieron.

Un mayor nivel y calidad de vida tiene que ver con la modernización en el sentido más propio, profundo y generoso de ese concepto; por eso este es un seminario importante para la igualdad de oportunidad de los pueblos indígenas, para el de-

sarrollo productivo de los pueblos indígenas, para la superación de la pobreza por parte de los pueblos indígenas. Nadie lo va a hacer desde fuera o desde arriba, sino que lo van a hacer con esfuerzo ustedes mismos, con el apoyo y comprensión creciente de la autoridad nacional.

Anexos

Programa Nacional para la Superación de la Pobreza

COMITÉ INTERMINISTERIAL SOCIAL

Junio 1995

I. Bases del Programa Nacional de Superación de la Pobreza

La prioridad del desarrollo social

La Cumbre Mundial de Desarrollo Social realizada en marzo de 1995 en Dinamarca, convocó la participación de 128 jefes de Estado y Gobierno quienes suscribieron el acuerdo social más importante de este siglo, para enfrentar mundialmente la superación de la pobreza, la generación de empleo productivo y la integración social como los grandes desafíos pendientes de cara al siglo XXI.

Concordante con esta vocación, el Gobierno de Chile, quien impulsara activamente la preparación de dicha Cumbre desde el primer gobierno de la Concertación, asume como tarea nacional los compromisos de desarrollo social allí suscritos:

1. Crear un entorno económico, social, cultural y jurídico que permita el logro del desarrollo social.
2. Lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional.
3. Promover el pleno empleo como prioridad básica de las políticas económicas y sociales y preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivo elegidos libremente.
4. Promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas y basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas.
5. Promover el pleno respeto de la dignidad humana y lograr la igualdad y equidad entre hombres y mujeres y reconocer y aumentar la participación y función directiva

de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural y en el desarrollo.

6. Promover y lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a una educación de calidad, al nivel más alto posible de salud física y mental y el acceso de todas las personas a la atención primaria de salud, procurando rectificar las desigualdades relacionadas con la situación social sin hacer distinción de raza, origen nacional, sexo, edad o discapacidad, a respetar y promover nuestras culturas comunes y particulares, a procurar fortalecer la función de la cultura en el desarrollo, a preservar las bases esenciales de un desarrollo sostenible centrado en las personas y a contribuir al pleno desarrollo de los recursos humanos y al desarrollo social. El fin de estas actividades es erradicar la pobreza, promover un empleo pleno y productivo y fomentar la integración social.
7. Acelerar el desarrollo económico, social y humano de Africa y de los países menos adelantados.
8. Asegurar que los programas de ajuste estructural que se acuerden incluyan los objetivos de desarrollo social, en particular, la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y la promoción de la integración social.
9. Aumentar sustancialmente o utilizar con la mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social con objeto de alcanzar los objetivos de la Cumbre mediante la acción nacional y la cooperación regional e internacional.
10. Mejorar y fortalecer con espíritu de coparticipación, el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social por medio de las Naciones Unidas y de las otras instituciones multilaterales.

Estos compromisos fueron ratificados posteriormente por los Ministros responsables del desarrollo social de los países del Grupo de Río, reunidos en Buenos Aires los días 4 y 5 mayo de

1995, con la elaboración de una agenda de trabajo que velará por su cumplimiento, de acuerdo a las metas nacionales de cada país.

En este contexto se enmarca el Programa Nacional de Superación de la Pobreza que el gobierno de Chile compromete a lo largo de su mandato.

Una oportunidad histórica

El desafío de enfrentar la superación de la pobreza, es decir, las profundas desigualdades que revela la sociedad chilena, supone una tarea nacional que, siendo difícil y compleja, es posible. No sólo posible, sino necesario comprometer al país en su conjunto en el común propósito de asegurar una próxima generación de chilenos con las oportunidades que ésta no tuvo. Y en la actualidad, existen las condiciones para ello.

El país ha crecido en los últimos años a un promedio del 6 por ciento anual, crecimiento cuyo sostenimiento estable permite prever la creación de 100 mil empleos anuales en los próximos años. La inflación histórica de dos dígitos ha sido reducida, en 1994, a un 8,9 por ciento, tendencia a la reducción que seguirá acentuándose a futuro, con el consiguiente impacto en el poder adquisitivo de los hogares. El ahorro interno se ha incrementado, alcanzando tasas del 25,4 por ciento del PIB en 1994, con lo que el país adquiere mayor seguridad para enfrentar contingencias económicas nacionales e internacionales. De igual manera, esto ha permitido aumentar la inversión que, en 1994, llegó a un 26,8 por ciento del PIB, dos tercios de los cuales corresponden a inversión nacional, hecho que señala la capacidad de contar con recursos propios para invertir en los proyectos que el país y la gente necesita.

Pero siendo estas las bases y las condiciones necesarias para enfrentar las grandes tareas sociales pendientes son, por sí solas, insuficientes. Un proyecto de desarrollo que conjugue crecimiento y equidad, debe complementar las sólidas bases de un crecimiento estable y sostenido, con políticas de desarrollo so-

cial que permitan que las personas accedan equitativamente a los frutos de tal crecimiento y a las oportunidades que con éste se abren.

Y, en este camino hemos tenido importantes avances. En materia de políticas sociales, el incremento del gasto social desde 1990 ha sido sostenido, gracias a los ingresos tributarios y al propio crecimiento, representando, en la actualidad, el 70 por ciento del total del gasto público. Este hecho, sumado a la reducción de la inflación, al aumento del empleo y del ingreso mínimo, así como a mejorías en la orientación del gasto social destinado a los sectores sociales de mayor pobreza y vulnerabilidad, han permitido disminuir considerablemente los niveles de pobreza y extrema pobreza que el país tenía a finales de los ochentas.

Sin embargo subsisten desafíos, máxime cuando en la actualidad enfrentamos mayores restricciones y exigencias que a inicios de los noventas, precisamente por los avances obtenidos.

El rápido y sostenido crecimiento ha provocado, de manera correspondiente, veloces cambios en la estructura productiva provocando desequilibrios sectoriales y regionales.

El notable incremento del gasto social público trae consigo mayores exigencias en la calidad con que debe utilizarse dicho gasto, de eficiencia y eficacia de las políticas sociales.

Los niveles de empleo alcanzados nos confrontan, asimismo, a la necesidad de mayores esfuerzos destinados a elevar la calidad de los empleos en una estructura productiva que ha segmentado el mercado laboral y con un sistema educacional que tiene que adecuarse a estas nuevas necesidades.

Las mejorías en las condiciones de vida de los chilenos que han permitido aumentar la esperanza de vida de la población, que ha intensificado velozmente las soluciones habitacionales y nuevos asentamientos humanos, recaen en un sistema de salud que debe responder a mayores requerimientos y mejores prestaciones, así como en nuevas y crecientes demandas de infraestructura social.

Los procesos de urbanización, en especial concentrados en las grandes ciudades, la expansión de las comunicaciones y la apertura de nuestra economía impactan en nuestra realidad social, con la emergencia de nuevas problemáticas sociales que complejizan la pobreza y sus círculos reproductores, más allá de los niveles de ingresos de los hogares.

Debemos mantener un crecimiento estable y sostenido, pero procurando que no se acentúen los desequilibrios sectoriales y regionales, y promover políticas sociales correspondientes a éste, adecuándolas a los procesos y dinámicas regionales y sociales que se dan con el crecimiento.

Debemos asegurar que el mayor empleo que se genera con el crecimiento incorpore a los segmentos con menores tasas de participación laboral, como los jóvenes y las mujeres de los hogares de menores ingresos, así como incentivar alternativas de reinserción laboral de los trabajadores afectados por cambios en la estructura productiva y ocupacional.

Debemos corregir las profundas desigualdades en la distribución de los ingresos presentes en nuestro país, aumentando la calidad de los empleos y la productividad y fortaleciendo la correspondencia entre los aumentos de la productividad y la retribución del trabajo.

Debemos cautelar en nuestra legislación, en nuestras prácticas culturales y en nuestras formas de convivencia social que nadie sea discriminado del acceso a las oportunidades, adquiriendo plena ciudadanía, en respeto a su dignidad.

Debemos fortalecer las políticas de inversión social en las personas valorizando al recurso humano como el mejor capital de nuestra sociedad y debemos acompañar esta inversión social con mayores esfuerzos destinados a los más pobres, haciendo posible la igualdad de oportunidades, así como con aquellas políticas asistenciales que aseguren mínimos de bienestar social a los grupos más vulnerables que ya no pueden beneficiarse de estas oportunidades o que requieren tales apoyos para poder acceder a éstas.

En suma, tenemos la obligación moral de acompañar esta gran oportunidad histórica de estabilidad económica y política que caracteriza a nuestro país, con un decidido compromiso social, público y privado, que permita la construcción de una sociedad más justa, equitativa e integrada. Estos son los contenidos que animan el proyecto de país al que aspira el Gobierno y en el que se inscribe el Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Y a ello convoca, con su participación activa, responsable y solidaria, a todos los actores de la vida nacional..

Tarea de todos

En la búsqueda de este consenso y compromiso solidario nacional, el Gobierno ha constituido la institucionalidad gubernamental y no gubernamental responsable de llevar adelante el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, precisando sus respectivas funciones.

Comité Interministerial Social

A nivel gubernamental, en abril de 1994, se constituyó el Comité Interministerial Social que, presidido por el Presidente de la República, integra a doce Ministerios y sus respectivos Servicios, así como a las 3 Fundaciones del Gabinete de la Primera Dama. Dicho Comité, en tanto instancia de coordinación gubernamental de las políticas sociales, es el responsable de establecer las prioridades sociales y fijar metas, identificar los instrumentos y programas responsables de tales prioridades sociales y metas, generar los mecanismos y las coordinaciones intragubernamentales necesarias para su implementación, así como darles seguimiento y evaluarlas, de modo de asegurar el mejor desempeño y resultados de las acciones y recursos públicos involucrados.

En correspondencia con la importancia que adquieren los gobiernos regionales en las decisiones sobre programas e inversiones de desarrollo regional, se constituyen, también en 1994,

los Comités Sociales Regionales, en las trece regiones del país. Presididos por los Intendentes e integrados por sus respectivos gabinetes sociales, son los responsables de llevar adelante los programas de superación de la pobreza, de acuerdo a su realidad social y territorial y en el marco de las estrategias regionales de desarrollo.

Con tales fines, los Gobiernos Regionales han elaborado los respectivos mapas regionales de la pobreza, en los que se identifican las áreas territoriales, comunas y localidades, en las cuales deben promoverse, de manera integral y participativamente, los programas de superación de la pobreza correspondientes.

Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza

A nivel no gubernamental, en mayo de 1994 se constituyó, por decreto presidencial, el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza integrado por veinte personalidades provenientes del ámbito empresarial, de los trabajadores, poblacional, de las iglesias, de los organismos no gubernamentales, organizaciones sociales y del mundo de la cultura. En tanto entidad expresiva de todos los actores de la sociedad civil, el Consejo se constituye en una instancia de reflexión y propuestas de iniciativas no gubernamentales encaminadas a superar la extrema pobreza, así como de colaboración con el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, a través de propuestas que hagan más eficientes e integrales las políticas sociales, complementando los esfuerzos públicos con los de la sociedad civil e incentivando su participación.

En tal dirección, el Consejo puso en marcha a finales de 1994 el *Servicio País*, programa que permite contar con el apoyo técnico de profesionales jóvenes en las comunas más pobres, para colaborar con las iniciativas concretas de superación de la pobreza en dichas localidades. El primer contingente de estos profesionales logró movilizar a 107 jóvenes radicados en 71 comunas con el compromiso de una estadía no inferior a un año.

Desde su creación, y para efectos de replicar en todo el territorio nacional los objetivos y funciones de este Consejo Nacional, éste ha estado formando Consejos Regionales para la Superación de la Pobreza, esperando culminar el proceso en 1995, en las trece regiones del país.

II. Objetivos y compromisos del Programa Nacional de Superación de la Pobreza

Objetivos

Tres son los grandes objetivos que se propone alcanzar el Programa Nacional de Superación de la Pobreza al término del actual Gobierno:

- Reducción masiva de la extrema pobreza y mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de los sectores sociales y localidades más pobres del país, no sólo a través de aquellas políticas asistenciales que permitan defender y proteger a los grupos más vulnerables, sino apoyando su mejor y mayor acceso a las oportunidades a través de la inversión social, con especial énfasis en la educación, salud e infraestructura social.
- Generación de empleo de calidad, de modo de asegurar que el mayor empleo que se genere signifique, asimismo, mayores ingresos para los hogares, destinando políticas especializadas de empleo y capacitación para jóvenes y mujeres, así como de capacitación laboral y fomento productivo orientado a los segmentos de trabajadores y pequeños productores de más baja productividad.
- Integración social de aquellos sectores y grupos de la sociedad que, por razones de exclusión o marginalidad económica, de discriminación cultural, étnica, de género o de edad, tienen mayores dificultades para participar de los beneficios del crecimiento, con particular preocupación por los niños y las mujeres.

Diez compromisos

1. Políticas sociales eficaces, oportunas y personalizadas

El enfrentamiento de la pobreza, si bien requiere de una activa participación del Estado, supone importantes cambios en éste y, en especial, de las políticas sociales. Cambios en la gestión, que aumenten y mejoren su eficiencia. Seguimiento y evaluación de los programas sociales que permitan aumentar la eficacia de la acción pública y la calidad del gasto e inversión social. Pero, sobretodo, un modo distinto de diseñar y ejecutar políticas sociales que coloquen al usuario en el centro de la acción gubernamental.

Nos comprometemos a proporcionarle al país una reforma de las políticas sociales que permita enfrentar el próximo siglo con una práctica institucional de coordinaciones, descentralización y participación social, que rompa la centralización, la sectorialización excesiva y la discrecionalidad de la toma de decisiones, forzando un comportamiento estatal horizontal y sometido a la evaluación social de su desempeño, con una activa participación de los actores sociales involucrados, en las regiones y comunas.

2. Mejorar el impacto distributivo del gasto social

El Estado cumple un importante papel distributivo a través del gasto y la inversión social, imprimiéndole equidad al crecimiento. Ello supone priorizar aquellos programas, inversiones, prestaciones, beneficios y subsidios que se destinan a los más pobres y a quienes tienen más dificultades para acceder a las oportunidades que se crean con el crecimiento.

Nos comprometemos a mejorar el impacto distributivo del Gasto Público Social, perfeccionando la focalización social y territorial de los subsidios, así como readecuándolos a las nuevas necesidades de los grupos vulnerables, en especial, los niños, las madres, los ancianos y las personas con discapacidad, y ase-

gurando que las inversiones, servicios y prestaciones sociales lleguen a los grupos y áreas territoriales pobres, en la cantidad requerida, con la calidad debida, con respeto a la dignidad de las personas y estimulando sus propias capacidades.

3. Más oportunidades para los trabajadores

El progreso social requiere, como condición, un crecimiento estable y sostenido y éste, a su vez, de los recursos humanos que lo hacen posible. Esta óptica supone colocar a los trabajadores, hombres y mujeres, en el centro de las políticas sociales del Gobierno, de modo que sean coherentes y complementarias con las políticas económicas conducentes a aumentar los niveles de competitividad y productividad.

Nos comprometemos a impulsar una modernización de las relaciones laborales que permita equilibrar las relaciones de los factores capital y trabajo, dotar de condiciones de organización y de negociación a los trabajadores que aún carecen de estas condiciones, crear una cultura de respeto de los derechos laborales con una mayor y mejor fiscalización del cumplimiento de las normas laborales, proteger a los trabajadores en períodos de desempleo, así como su movilidad, por medio de un mecanismo de estabilización de sus ingresos y de acceso a la capacitación, mejorar el acceso y la calidad del empleo de los hogares más pobres con políticas especializadas de formación y capacitación destinadas a los jóvenes, las mujeres y los trabajadores de más baja productividad y, finalmente, perfeccionar el sistema de seguridad social de modo mejorar sus prestaciones y ampliar su cobertura hacia aquellos trabajadores marginados de él.

4. Apoyo y desarrollo de los pequeños productores y microempresarios

La pequeña producción conforma un amplio y heterogéneo conglomerado que abarca cerca de un millón de unidades económicas y a un tercio de los ocupados en el país. En ella se incluyen la pequeña agricultura, la pesca y la pequeña minería artesanal,

así como la microempresa, que es la más amplia. En general, es en estos sectores donde se manifiestan los más bajos niveles de productividad y, por lo mismo, los más bajos ingresos, así como precarias condiciones de trabajo para sus ocupados.

Nos comprometemos a reforzar y ampliar las iniciativas de apoyo legal, de asistencia técnica y capacitación, así como de comercialización y asistencia crediticia que permitan mejorar las condiciones de productividad e inserción en el mercado de estas unidades, así como los niveles de ingresos y condiciones de trabajo de sus ocupados.

5. Más y mejor educación

La educación es la mejor herramienta que asegura la superación de la pobreza y, por lo tanto, constituye un vehículo de oportunidades para que los hogares más pobres puedan romper el círculo reproductor de la pobreza. Sin embargo, todavía hoy ella no es posible para todos los niños, niñas y jóvenes, ni tampoco se provee con la misma calidad para todos, especialmente para las familias más pobres y para las comunas más postergadas, urbanas y rurales.

Nos comprometemos a ampliar la cobertura de atención de preescolares de los hogares más pobres, cautelando la calidad de la atención brindada a los párvulos, de modo de darles a estos niños igualdad de oportunidades de rendimiento en la educación básica, a mejorar la calidad de la educación básica en las escuelas municipalizadas y subvencionadas particulares sin dejar a ningún niño fuera de ellas por limitaciones económicas de sus hogares, a mejorar la calidad y equidad de la educación media de los liceos fiscales, a focalizar esfuerzos en la población escolar de menores rendimientos y a brindar la asistencia estudiantil necesaria para apoyar su mejor rendimiento y para impedir la deserción escolar de los niños y jóvenes de los hogares de menores recursos.

6. Plan de salud familiar

La salud es el mejor capital que tienen los trabajadores y los hogares más pobres de nuestro país para hacerse cargo de las necesidades de sus familias. Sin embargo, todavía hoy los indicadores de salud siguen teniendo una distribución muy desigual según los ingresos familiares y dependiendo de sus lugares de residencia, en especial, en las comunas más pobres. Asimismo, las necesidades de salud se hacen más demandantes a medida que se avanza en edad, siendo los adultos mayores, en especial los de menores recursos, los que están en peores condiciones para acceder a prestaciones que den cuenta de sus crecientes necesidades de atención.

Nos comprometemos a mejorar la salud de los niños, adolescentes, mujeres y trabajadores, proporcionando un plan de salud familiar que asegure un conjunto de prestaciones básicas a los hogares de menores recursos y a las áreas territoriales más desprotegidas, de acuerdo a su perfil epidemiológico y a las características demográficas, sociales y laborales de estas familias y comunidades, estimulando su participación en la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades. De manera particular, nos comprometemos a promover una atención de salud preferente al adulto mayor, con aquellas prestaciones que resuelvan sus crecientes necesidades de atención.

7. Acceso a la vivienda y a la infraestructura social

La calidad de vida es un derecho al que deben tener acceso, por igual, todos los ciudadanos. No sólo por respeto a la dignidad de las personas, sino como una condición para que éstas adquieran tal dignidad y recuperen la autoestima necesaria para hacerse cargo, por sí mismos, de sus condiciones de vida. Si bien han aumentado considerablemente las soluciones habitacionales, todavía hoy los sectores más pobres tienen serias carencias de vivienda, de equipamiento comunitario e infraestructura social básica, en las zonas urbanas y rurales pobres.

Nos comprometemos a mejorar la focalización del acceso a la vivienda aumentando el número de subsidios destinados a las familias urbanas y rurales más pobres, así como a mejorar la calidad de su construcción y la ampliación de las superficies habitables, reducir el déficit de pavimentación, llegando con ésta a las comunidades y familias de menores ingresos, dotar de equipamiento comunitario y áreas verdes a los nuevos conjunto de vivienda básica y progresiva, y reducir los déficits de saneamiento e infraestructura básica de agua potable, alcantarillado, energía y comunicaciones, en las áreas territoriales urbanas y rurales de mayor rezago y marginalidad.

8. Acceso a la justicia y a la seguridad

Como parte de la calidad de vida está un sistema judicial que asegure su acceso a todos los chilenos, cualquiera sea su situación socioeconómica, y que ayude a reducir las inseguridades que afectan a la población, en especial, en los sectores más marginados.

Nos comprometemos a producir aquellas reformas al procedimiento penal que eliminen las causas de marginación o discriminación de los sectores pobres de la justicia, a asegurar asistencia jurídica gratuita a las familias más pobres, a mejorar las condiciones de vida y acceso a formación y práctica laboral de la población penal de modo de apoyar a sus familias y la mejor reinserción social de los reos, contribuyendo a aminorar la reincidencia delictual, así como a promover iniciativas que, no sólo con fines rehabilitadores, sino preventivos, se hagan cargo de los niños y jóvenes de alto riesgo social, proporcionándoles oportunidades de integración social.

9. Calidad de vida del adulto mayor

Las nuevas oportunidades que el crecimiento ofrece a los trabajadores y familias chilenas, ya no son posibles para aquella parte de la población que hizo el aporte de su vida activa, los ancianos y ancianas que, en su gran mayoría, vive de modestas pensiones

y jubilaciones, Son estas personas mayores las que enfrentan, al final de sus vidas, crecientes necesidades de atención de salud, de habitabilidad, así como de estímulos afectivos y sociales que les permitan, no obstante su condición laboral inactiva, ser personas plenas e integradas activamente a su comunidad y a la sociedad en general.

Nos comprometemos a reforzar la progresividad de sus pensiones, así como la creciente provisión de prestaciones y servicios sociales básicos, hacia los adultos mayores de menores ingresos, estimulando paralelamente iniciativas comunitarias de integración social, como espacios de incorporación activa de estas personas a actividades recreativas, formativas, culturales y de promoción social.

10. Igualdad de oportunidades a todos los niños, jóvenes y mujeres

La necesidad de un proyecto de país incluyente, requiere de la promoción de políticas sociales destinadas a facilitar el mayor y mejor acceso a las oportunidades de quienes, por exclusión o marginalidad económica, por condicionantes culturales y por históricas discriminaciones sociales, tienden a quedar afuera de los beneficios del crecimiento. En esta situación están quienes, paradójicamente, constituyen el mayor potencial de desarrollo del país y cuya ausencia, o limitada presencia en la vida económica, política, social y cultural, limita las propias perspectivas del crecimiento y del progreso al que se aspira, en especial, los niños y niñas, los jóvenes y las mujeres.

Nos comprometemos a producir aquellas reformas legales que permitan la plena integración e igualdad de oportunidades de estos grupos sociales prioritarios al entrar al próximo siglo, y a priorizar los esfuerzos y recursos de inversión social en la infancia, juventud y las mujeres, de modo de romper con los círculos reproductores de la pobreza.

III. Componentes del Programa Nacional de Superación de la Pobreza

Gestión social innovadora

El Programa Nacional de Superación de la Pobreza supone un modo distinto de organizar el conjunto del quehacer público, innovando en la gestión de las políticas y programas sociales, aumentando su eficiencia e impacto real en las condiciones de vida y trabajo de los más pobres, haciendo de la coordinación, la participación y la descentralización, los grandes ejes rectores de su acción.

- La *coordinación* de las políticas sociales y de sus instrumentos, es una orientación fundamental que habrá de profundizarse para la búsqueda de una mayor integralidad de la acción pública y de un mejor impacto social en sus resultados. Por más eficiente que sea el trabajo de cada repartición pública, por más cercana a la gente que realice su gestión, por más oportuna y mejor calidad con que ofrezca su servicio o prestación, ello será limitado si no logra concertarse con la propia comunidad, si no logra convocar aportes y colaboraciones complementarias del mundo privado y si no logra articularse y coordinarse con otras reparticiones públicas que también intervienen en el mismo espacio territorial. La integralidad de esfuerzos y recursos múltiples permite potenciar el resultado de cada cual.
- La *participación* activa y directa de los usuarios y de la comunidad, de sus familias y organizaciones, reconociéndolos en su dignidad y capacidad, es el mejor recurso que tiene la sociedad para hacer posible el logro de resultados exitosos en distintos programas y proyectos de superación de la pobreza. La calidad de las soluciones depende, tanto o más que de las capacidades técnicas puestas al servicio de la comunidad, de la capacidad de desatar energías sociales que permitan desarrollar esfuerzos e iniciativas pro-

pias, incentivando la creatividad y la solidaridad, convirtiendo a las personas en actores de su destino y no receptores pasivos de ofertas externas.

- La *descentralización* es el medio a través del cual es posible, de manera efectiva, realizar las coordinaciones gubernamentales necesarias, convocar la participación real de las comunidades para buscar las mejores soluciones, así como para crear los espacios concretos de colaboración y solidaridad de iniciativas, recursos y esfuerzos privados. La descentralización es, pues, el mejor instrumento para hacer posible que la inversión social en las personas se traduzca en programas y acciones específicas que acojan las particulares necesidades y potencialidades de la gente y su entorno, las particulares características culturales y territoriales de las familias más vulnerables que allí residen. En las instancias descentralizadas es posible concretar las formas de participación que mejor expresen las realidades de los actores locales y sus organizaciones. Asimismo, la mejor coordinación posible, la integralidad y concertación de esfuerzos gubernamentales y sociales, públicos y privados, se materializa en los distintos niveles de la administración regional, provincial y comunal.

Componentes programáticos

En el marco de políticas sociales universales destinadas a asegurar los derechos sociales de todos los chilenos, el Programa Nacional de Superación de la Pobreza se compone de un conjunto de políticas, programas e inversiones de alto impacto social, que permiten llegar a los sectores, grupos y localidades más pobres del país, haciendo posible que el desarrollo económico y social beneficie y abra oportunidades a quienes más lo necesitan, cumpliendo así con los objetivos y compromisos del Programa Nacional de Superación de la Pobreza.

Programas prioritarios de inversión social

Invertir socialmente en las personas es el único camino que asegura la superación de la pobreza de manera perdurable, al proporcionarle a éstas las oportunidades y capacidades para responsabilizarse, por sus propios medios, del mejoramiento de sus condiciones de vida y trabajo.

Es por ello, que el Programa Nacional de Superación de la Pobreza ha priorizado, dentro de las políticas laborales y de empleo, de fomento y desarrollo productivo, de educación, salud, justicia, vivienda e infraestructura social básica, un conjunto de programas e inversiones gubernamentales de alto impacto social que, cautelando, cuando corresponda, su universalidad, asegure el acceso social y territorial, de los sectores y grupos más pobres, rezagados y con menores oportunidades.

De modo que, si bien estos programas prioritarios de inversión social pueden diferenciarse según su grado de universalidad y focalización, deben tener la común exigencia de llegar, efectivamente, a quienes más los requieren, en la cantidad requerida y con la debida calidad en sus resultados, cautelando así los criterios de calidad y equidad social y territorial.

Por lo mismo, estos programas deben estar sujetos a un seguimiento o monitoreo que asegure sus objetivos de cobertura y de accesibilidad, la mejor ejecución y la calidad del gasto comprometidos, así como deben ser evaluados para permitir las modificaciones y correctivos que garanticen el cumplimiento de los resultados esperados.

Los programas prioritarios de inversión social identificados se agrupan en tres áreas: trabajo y desarrollo productivo, desarrollo social y calidad de vida, e integración social.

Trabajo y desarrollo productivo

1. Programas de Desarrollo de la Microempresa y Pequeña Producción Rural.
2. Programa de Capacitación de Trabajadores y para la Reconversión.

3. Programas de Capacitación e Inserción Laboral de Jóvenes.
4. Programas de Capacitación e Inserción Laboral de Mujeres y de Atención de sus Hijos.
5. Programa de Educación de Adultos.
6. Programa de Fiscalización del Cumplimiento de las Normas Laborales.
7. Programa de Mejoramiento de la Seguridad Social.

Desarrollo social y calidad de vida

8. Programas de Apoyo Estudiantil.
9. Programas Focalizados de Atención Preescolar.
10. Programas de Equidad de la Educación Básica y Media.
11. Programas de Equidad en Salud.
12. Programas Habitacionales Focalizados.
13. Programas de Saneamiento e Infraestructura Social Básica.
14. Programa de Asistencia Jurídica.

Integración social

15. Programas de Participación y Generación de Capacidades.
16. Programa de Mujeres Jefas de Hogar e Integración de la Mujer.
17. Programa de Apoyo a Menores en Situación de Riesgo Social.
18. Programas de Desarrollo e Integración Juvenil.
19. Programa de Integración del Adulto Mayor.
20. Programa de Reinserción Social de Reos.

Beneficios asistenciales

Todo lo anterior, no exime de la responsabilidad de implementar aquellas políticas y programas asistenciales, así como la canalización de subsidios monetarios, hacia quienes no pueden, transitoria o permanentemente, hacerse cargo de sí mismos por

sus propios medios, situación que en especial afecta a los niños y niñas, madres, ancianos y discapacitados.

En suma, y frente a las situaciones de extrema pobreza, el Estado tiene el deber de garantizar mínimos básicos de bienestar.

La adecuada identificación y tipificación de los usuarios, así como de los condicionantes de sus situaciones de pobreza y falta o insuficiente acceso a las oportunidades, habrá de permitir, no sólo correctivos de focalización que aseguren que los programas asistenciales y los subsidios lleguen efectivamente a los grupos que más lo necesitan, sino una readecuación de los mismos en función de sus realidades, de modo de permitir su progresividad, mejor uso y resultados, en respeto a la dignidad de las personas y estimulando, cuando ello sea posible, la generación de capacidades propias.

Para tales propósitos, el Programa Nacional de Superación de la Pobreza distingue beneficios asistenciales *permanentes* y *transitorios*, dependiendo de las características de los usuarios y de las circunstancias que rodean sus condiciones de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social.

Beneficios asistenciales permanentes

Destinados a quienes su condición de edad o discapacidad física o mental les impide de manera permanente hacerse cargo, por sus propios medios, de una vida digna.

1. Subsidios Monetarios Focalizados.
2. Prestaciones Sociales Focalizadas que Mejoran Calidad de Vida.
3. Redes Solidarias para Grupos Vulnerables.

Beneficios asistenciales transitorios

Destinados a quienes sus situaciones familiares, económicas o de marginalidad social, les impiden acceder a las nuevas oportunidades que se abren con los Programas Prioritarios que les están destinados y que permiten romper los círculos

reproductores de la pobreza. Estas iniciativas deben facilitar su participación en distintos programas y, por lo mismo, permitir su egreso del sistema de asistencialidad, sobre la base de un compromiso de deberes y derechos mutuos.

4. Subsidios Especiales vinculados a algunos Programas Prioritarios de Inversión Social.
5. Prestaciones Sociales Especiales vinculadas a algunos Programas Prioritarios.

Programa especial de comunas

Iniciado en 1994 en 71 comunas pobres de las trece regiones del país, este Programa surge como una experiencia de gestión social innovadora descentralizada, con especial énfasis en las coordinaciones gubernamentales y en la participación social, con fines de replicabilidad progresiva en el tiempo a todas las comunas pobres del territorio nacional, de modo de gestar y desarrollar formas de acción más eficientes y eficaces de superación de la pobreza en las comunas y sus localidades, permitiendo un cambio en las políticas sociales e innovaciones en sus programas.

Parte central de esta experiencia ha sido la constitución de Comités Comunales de Superación de la Pobreza en todas las comunas involucradas en el Programa Especial, integrados por representantes de los organismos gubernamentales, del municipio y de las organizaciones sociales de las comunas. Tarea inicial de los Comités Comunales ha sido la elaboración de diagnósticos participativos conducentes a identificar y priorizar el tipo de proyectos relevantes para enfrentar los problemas sociales más inmediatos, así como para sentar las bases para la elaboración de programas comunales de superación de la pobreza, de modo de orientar los recursos públicos de acuerdo a las necesidades y prioridades sociales participativamente detectadas, y crear las condiciones para convocar, en dichas soluciones, las iniciativas, esfuerzos y aportes privados complementarios.

Es a partir del desarrollo de este Programa y de su progresivo perfeccionamiento y replicabilidad en todas las comunas, que habrán de materializarse los cambios en las orientaciones, diseño, ejecución y gestión de las políticas sociales.

IV. Programas prioritarios de inversión social (descripción general y ejecución 1995)

AREA: TRABAJO Y DESARROLLO PRODUCTIVO

1. Programas de Desarrollo de la Microempresa y Pequeña Producción Rural

Desde el sector público existe un conjunto de iniciativas destinadas a las pequeñas unidades productivas, tanto urbanas (especialmente microempresas), como rurales (especialmente producción campesina), destinadas a proporcionarles acceso al crédito, a la asistencia técnica y a la capacitación, con el propósito de mejorar su inserción en el mercado y elevar sus ingresos. Si bien los actuales instrumentos de fomento productivo deben ser evaluados para mejorar sus resultados, y de igual manera será necesario acompañar las actuales líneas de acción con iniciativas legales que faciliten la operación de las microempresas, así como de nuevas iniciativas que contemplen mejorías en las condiciones de trabajo y en las remuneraciones de sus ocupados, la experiencia a la fecha ha abierto un camino importante de apoyo a la pequeña producción urbana y rural.

Microempresa

En el ámbito de la microempresa, existe un instrumento especializado, el FOSIS, que desarrolla las siguientes líneas de acción:

- ☐ Licitación de Recursos a Ejecutores Privados para que éstos provean apoyo crediticio, asistencia técnica y capacitación a las microempresas. En el caso de la asistencia técnica y la capacitación los aportes destinados a la

microempresa no son reembolsables. Para 1995 se contempla un presupuesto de $2.945.800.000, para un total de 36.500 prestaciones (18.000 iniciativas de capacitación, 17.800 asesorías en gestión y 700 operaciones de crédito).

- Asistencia Crediticia a través de Bancos y otras instituciones financieras de crédito, en las que el FOSIS promueve el acceso de los microempresarios a los sistemas formales de crédito, a través de la licitación de bonificaciones por crédito a las instituciones financieras que con sus propios recursos están dispuestas a financiar dichos créditos. Para 1995 se contempla un presupuesto de $977.600.000 para un total de 11.725 operaciones crediticias.
- Centros de Iniciativa Empresarial o centros de contactos microempresariales para facilitar la actividad comercial, el acceso al crédito y a la asociatividad, en determinadas áreas territoriales del país en que dichas microempresas se encuentran mayormente localizadas. Para 1995 se contempla un presupuesto de $344.000.000 para atender a 3.000 microempresarios.

Producción Campesina e Indígena

El INDAP es el instrumento especializado de atención y apoyo a la producción campesina, a través de numerosas líneas de acción:

- Programa de Transferencia Tecnológica, a través de un servicio de asesoría agrícola integral y diversificado de desarrollo tecnológico silvo agropecuario, destinado a unidades familiares campesinas, a grupos de productores locales y a organizaciones productivas. Durante la temporada 1995-1996 existe una disponibilidad presupuestaria de $7.733.120.000, para una cobertura de 51.261 usuarios.
- Programa de Apoyo y Fomento a las Organizaciones Campesinas para mejorar y desarrollar las capacidades de asociatividad económica y social de la pequeña agricultura, de modo de aumentar la competitividad y presencia de

la agricultura campesina en los mercados, así como de negociación y expresión de sus intereses económicos y sociales. Para 1995 se contempla un presupuesto de INDAP de $276.972.000 para capacitar a 11.000 personas de organizaciones campesinas En convenio INDAP y FOSIS, son un presupuesto de $510.000.000, se amplía este esfuerzo al área de desarrollo organizacional campesino.

- Programa de Crédito a Pequeños Agricultores Campesinos, poniendo a su disponibilidad recursos para proyectos de inversión productiva, comercial, de post cosecha, así como para financiar la operación anual de la unidad productiva. En 1995, con un total de $21.757.430.000 se apoya a 76.000 campesinos.
- Programa de Riego Campesino destinado a permitir el acceso al riego de los pequeños agricultores a través de los beneficios que otorga la Ley de Fomento al Riego o financiando directamente obras menores, integrando estas inversiones con proyectos más amplios impulsores de potenciales de desarrollo productivo. Para 1995 se contempla un presupuesto para subsidios de $288.034.000, más $3.456.608.000 de prefinanciamiento, destinados a 10.500 familias con una estimación de 48.000 hectáreas.

Complementaria a la acción de INDAP, el FOSIS también tiene algunas líneas de acción campesina:

- Programa de Apoyo al Desarrollo Rural en 13 zonas prioritarias concentradoras de pobreza rural, destinada a iniciativas asociativas de carácter productivo en materia de innovación tecnológica, dotación de infraestructura productiva y comercialización Para 1995 se contempla un presupuesto de $606.500.000 para beneficiar a 2.500 productores campesinos.
- Programa de forestación campesina y recuperación de suelos, destinado a aumentar la base de recursos productivos de familias campesinas e indígenas pobres. Para 1995 el

presupuesto asignado es de $628.700.000, para 13.500 hectáreas que benefician a 14.000 familias.

- Complementando la labor que realizan las instituciones de apoyo a la producción campesina e indígena, el Ministerio de Bienes Nacionales desarrolla programas de regularización de tierras. En 1995 se contempla un presupuesto de $1.182.000.000 para otorgar títulos de dominio individuales para beneficiar a 21.164 familias en el sector rural, así como la regularización de 200.000 hectáreas de comunidades rurales, beneficiando a 2.017 familias de las regiones III, IV, V y Metropolitana, y 40.000 hectáreas de comunidades indígenas de las regiones VIII a X beneficiando a 1.000 familias.
- Finalmente, la CONADI, institución especializada en la atención de pueblos indígenas, dispone en 1995 de un presupuesto de $3.379.000 para destinarlo a dos tipos de fondos de apoyo a comunidades indígenas, el Fondo de Desarrollo Indígena y el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.

Pescadores artesanales

- Programa de Desarrollo Pesquero Artesanal, del FOSIS, para mejorar las condiciones de trabajo, productividad y calidad de vida de los pescadores artesanales y sus familias. Para 1995 tiene un presupuesto de $146.500.000, para beneficiar a 1.750 familias con 70 proyectos de fomento.

2. Programa de Capacitación de Trabajadores y para la Reconversión

Una de las prioridades señaladas, en el marco de los necesarios incrementos de la productividad, es la de un importante impulso a la capacitación de trabajadores. No obstante que a través del actual Estatuto de Capacitación y Empleo se ha intensificado esta actividad, teniendo en 1994 una cobertura de 385..000

trabajadores capacitados, todavía hoy dicha capacitación no llega a los trabajadores de menor productividad, ni permite destinar significativamente recursos a la reconversión y reinserción laboral.

Fruto del diagnóstico del sistema, el Gobierno envió en 1994 un proyecto de ley que modifica el Estatuto de Capacitación y Empleo, con el objeto de mejorar la cobertura del sistema y producir aumentos de calidad de las acciones de éste. En esta perspectiva se inscribe la creación de un Fondo Nacional de Capacitación y Empleo, una de cuyas líneas de acción estará orientada a desarrollar programas de reinserción laboral de trabajadores.

Respecto de los programas vigentes, de responsabilidad del SENCE, éste dispone en 1995 de un presupuesto de $233.000.000 para las capacitación de 1.000 trabajadores de la industria del carbón y del sector textil:

- Programa de Reconversión Laboral para los ex trabajadores de la industria del carbón, en virtud de lo dispuesto en las leyes 19.129 y 19.173, que terminó de ejecutarse en febrero de 1995.
- Programa de Reinserción Laboral del sector textil, fruto de un convenio con el BID, está orientado a capacitar trabajadores de este sector.

3. Programas de capacitación e inserción laboral de jóvenes

En 1995 culmina la primera fase de un Programa de Capacitación Laboral que, con una cobertura superior a los 100.000 jóvenes capacitados en 5 años, ha tenido como objetivo mejorar las oportunidades de acceso al trabajo de los jóvenes, especialmente de aquéllos que por haber desertado de la educación media o por provenir de los hogares de menores recursos, tienen mayores limitaciones que los demás jóvenes para insertarse en el mercado laboral y menores oportunidades de obtener empleos de calidad.

La evaluación de esta primera fase, no obstante el éxito de su cobertura y del desenlace ocupacional de una importante proporción de los jóvenes que han pasado por distintos cursos de formación y capacitación laboral, requiere una segunda fase que permita mejorar y perfeccionar la experiencia de la primera fase, en dos sentidos: por una parte, buscar formas más eficientes de vinculación entre la capacitación y la empresa, para garantizar mayores niveles de pertinencia; y por otra, rediseñar programas destinados a jóvenes de mayor riesgo social, marginalidad y con problemas de drogadicción, de modo de asumir no sólo la problemática ocupacional de la juventud, sino la realidad de la necesidad de nivelación educacional de jóvenes que han desertado de ella, así como los problemas de integración social que experimentan muchos de ellos, como un proceso más integral de formación de los jóvenes.

En tal dirección, se están diseñando las modificaciones a los programas vigentes y se está repensando una acción más integral de distintos instrumentos públicos que comprometen al Ministerio de Educación (a través del Programa de Educación de Adultos), al SENCE y al FOSIS para emprender una nueva fase del Programa de Capacitación de Jóvenes a iniciar en 1996 y que, durante tres años, habrá de tener una cobertura de 70.000 jóvenes.

Hasta que se inicie la segunda fase, todavía están vigentes en 1995 los siguientes programas de la primera fase:

- Programa Nacional de Capacitación Laboral de Jóvenes que, bajo la responsabilidad del SENCE, se destina a jóvenes de 15 a 24 años de edad, pertenecientes a sectores de bajos ingresos, que estén desocupados o subempleados, desertores del sistema de educación formal o que estudien en la modalidad nocturna. El Programa contempla 3 modalidades: capacitación con práctica laboral, aprendizaje alternado o dual y línea de trabajo independiente, modalidad rural (esta última en convenio con INDAP, se detalla a continuación). Para 1995, dispone de un presupuesto de

$6.283.000.000 para capacitar a 19.000 jóvenes de sectores urbanos y rurales.

- Programa de Capacitación de Jóvenes Rurales para el trabajo independiente que, bajo un convenio SENCE e INDAP, está destinado a jóvenes rurales entre 15 y 35 años, para apoyar técnica y financieramente la generación de trabajo independiente de jóvenes en el ámbito agropecuario. Para 1995 se destinan $1.604.000.000, con cargo al presupuesto del Programa Nacional de Capacitación Laboral del SENCE, para capacitar a 1.700 jóvenes rurales que puedan consolidar microempresas.
- Programa de Formación y Capacitación de Jóvenes, bajo la responsabilidad del FOSIS, se destina a jóvenes entre 15 y 24 años que se encuentran en condiciones de marginalidad económica y social, combinando, junto con la capacitación en oficios, un proceso formativo que permita su integración social. Para 1995 se contempla un presupuesto de $4.697.700.000 destinado a capacitar a 5.000 jóvenes.

4. Programas de capacitación e inserción laboral de mujeres y atención de sus hijos

No obstante el aumento de la tasa de participación laboral de la mujer, ésta no se da de igual manera en las mujeres de los hogares más pobres, Si bien el Gobierno ha implementado en los últimos años un programa especialmente destinado a las mujeres jefas de hogar (ver más adelante), no existe todavía un programa similar para aquellas mujeres que, no siendo jefas de hogar, forman parte de los hogares de menores ingresos y en los que su incorporación al trabajo permitiría una mejoría de los ingresos familiares. Parte de las restricciones más importantes que experimentan tales mujeres es su baja calificación y formación educacional, así como la crianza de sus hijos, cuestión que supone necesariamente programas de nivelación de estudios, de formación y capacitación laboral, asociados a programas de atención de sus hijos, especialmente preescolares.

A la espera de que con la creación del Fondo Nacional de Capacitación se puedan desarrollar programas especializados a las necesidades de las mujeres trabajadoras, existen en 1995 algunas experiencias en curso:

- Programa de Capacitación de Mujeres Jefas de Hogar, realizado en convenio entre el SERNAM, el SENCE, y el Programa de Educación de Adultos del Ministerio de Educación, se inserta en un programa integral de apoyo a las mujeres jefas de hogar (ver más adelante). En 1995, dispone de un presupuesto aportado por el SENCE de $672.562.000, al que se suman $371.000.000 del SERNAM, destinado a la capacitación de 2.750 jefas de hogar y, a través del Ministerio de Educación, a 350 mujeres más.
- Programa de Desarrollo de Habilidades, de responsabilidad del PRODEMU que, a través de talleres de formación y capacitación en autoconsumo, oficios domésticos no tradicionales y desarrollo de organizaciones comunitarias, orientado a mujeres de extrema pobreza en zonas urbanas y rurales, tiene como objetivos la generación de nuevas habilidades sociales, laborales y productivas para mejorar las condiciones de sus hogares, sea por la vía de producir para el autoconsumo o para el mercado. En 1995 se contempla un presupuesto de $374.434.780 para beneficiar a un total de 95.267 mujeres.
- Programa de Oficios, del PRODEMU, en el que, a través de talleres de capacitación, se promueve el desarrollo de mayores oportunidades de inserción laboral por medio de la calificación en un oficio a mujeres en situación de pobreza y extrema pobreza. En 1995 se destina un presupuesto de $80.000.000 para capacitar a 1.200 mujeres.
- Programa de Formación y Capacitación para mujeres rurales, bajo convenio PRODEMU e INDAP, para apoyar la generación de destrezas que permitan su incorporación a iniciativas económico-productivas. En 1995, el INDAP des-

tina un presupuesto de $240.656.000 para capacitar a 4.860 mujeres rurales a través de 270 talleres.

- Programa de Apoyo a Mujeres Temporeras que, bajo la responsabilidad del SERNAM y en coordinación con otras entidades públicas, como DIGEDER. JUNJI y JUNAEB, y con las participación de los municipios, contempla formación y capacitación, encuentros con mujeres temporeras de la pesca, turismo y del sector agroexportador, nivelación escolar para mujeres temporeras y centros de atención de hijos de mujeres temporeras durante los meses del verano. En 1995 se ha asignado un presupuesto con aportes de todas las instituciones involucradas, de $278.487.000 para una cobertura de 2.500 mujeres temporeras y 5.000 niños en 43 comunas.
- Manual de Búsqueda de Empleo, en proceso de elaboración por un convenio conjunto SERNAM, SENCE y OIT, para orientar a las mujeres en el proceso de inserción o reinserción laboral, dirigido a adultas jóvenes que quieran ingresar al mercado laboral o cambiar de empleo. El Manual que será publicado a fines de 1995, será distribuido a través de las Oficinas Municipales de Colocación, Oficinas Municipales de la Mujer, Centros de Información de la Mujer y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales vinculados a la intermediación laboral.

5. Programa de Educación de Adultos

A lo largo de su vida, muchos jóvenes y, en especial, las mujeres, han tenido que desertar del sistema educacional, afectando sus posibilidades laborales e incidiendo en las condiciones de reproducción de la pobreza de sus hogares. Como parte del acceso a nuevas y mejores oportunidades de inserción laboral, así como de integración social, el programa de educación de adultos puede jugar un papel de gran importancia.

Con tales propósitos, y sujeto a las nuevas disponibilidades de financiamiento tributario, el Ministerio de Educación se

propone fortalecer y ampliar sustantivamente este Programa con líneas de alfabetización y postalfabetización de nivelación escolar y de capacitación laboral, de modo de beneficiar a 120.000 personas, preferentemente jóvenes y mujeres marginados del sistema educacional, en los próximos cuatro años, para lo que habrá de requerir una inversión de $1.750.000.000.

Durante 1995, este Programa de Educación de Adultos desarrollado por el Ministerio de Educación, dispone de $124.262.000 lo que permite una cobertura de 2.000 personas en alfabetización y 6.000 personas en líneas de postalfabetización, así como el perfeccionamiento de 2.200 profesores especializados en estas líneas de trabajo:

- ☐ Programas de alfabetización y postalfabetización, con énfasis en los contenidos de participación cultural y laboral.
- ☐ Elaboración y validación de programas y materiales didácticos para educación de adultos en los diferentes niveles.
- ☐ Creación o fortalecimiento de Centros Integrados de Educación de Adultos que permitan la realización de los programas de educación y de capacitación laboral, de acuerdo a las necesidades regionales y locales.
- ☐ Revisión del marco jurídico vigente que permita proponer normativas adecuadas.

6. Programa de Fiscalización del Cumplimiento de las Normas Laborales

Como parte de un propósito más amplio de generar en nuestra sociedad una cultura de respeto de los derechos laborales, la Dirección del Trabajo inserta su programa de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales, con particular preocupación hacia los sectores de trabajadores comparativamente más débiles desde el punto de vista organizacional, por ser en ellos donde con mayor frecuencia se vulnera la legislación vigente.

Actualmente la fiscalización contempla tres áreas:

- ☐ Cumplimiento de la legislación laboral: escrituración de contratos individuales de trabajo, pago oportuno y correcto de las remuneraciones pactadas, otorgamiento de descansos diarios, semanales y anuales, etc.
- ☐ Cumplimiento previsional: pago correcto y oportuno de las cotizaciones y el cobro de las mismas.
- ☐ Cumplimiento de la seguridad social: condiciones de higiene y ambientales básicas y normas mínimas de seguridad.

En 1995, como parte de las tareas regulares de fiscalización de la Dirección del Trabajo para las que existe un presupuesto institucional de $8.517.997.000, se contempla priorizar la fiscalización en ciertos subsectores de la actividad económica con mayores probabilidades de incumplimiento legal, como temporeros agrícolas, portuarios eventuales y trabajadores transitorios de la construcción, cubriendo un universo de 46.186 empleadores.

7. Programa de Mejoramiento de la Seguridad Social

El actual sistema de seguridad social debe mejorar sus prestaciones y ampliar su cobertura, de modo de llegar a un universo potencial de 2 millones de beneficiarios actualmente marginados, en su mayoría, trabajadores independientes urbanos y rurales, pirquineros, temporeros, pescadores artesanales y microempresarios, trabajadores cesantes, así como adultos mayores y discapacitados, menores en extrema pobreza y madres de estos menores.

Si bien este es el desafío, y para efectos de formular propuestas han comenzado a funcionar instancias técnicas de coordinación que involucran al Ministerio del Trabajo, Subsecretaría de Previsión e INP, Superintendencia de Seguridad Social, Ministerio de Salud y Ministerio de Planificación, se están realizando algunos importantes avances en el actual funcionamiento del sistema de seguridad social.

El INP es la institución que sigue canalizando las prestaciones previsionales de los antiguos imponentes del sistema previsional, así como las pensiones asistenciales, asignaciones familiares y subsidios que, en 1995, comprometen un presupuesto de $1.015.116.023.000

Complementaria a esta función institucional, el INP ha iniciado un conjunto de líneas de acción de mejoramiento de la atención de sus usuarios, en la perspectiva de mejorar las prestaciones y ampliar la cobertura de atención. En 1995 se priorizan las siguientes líneas de trabajo:

- ☐ Información y difusión del Seguro Social de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, con énfasis en la prevención de riesgos y salud ocupacional.
- ☐ Proyecto de reformulación de la función recaudadora a fin de simplificar el pago de las cotizaciones previsionales y de salud, y disminuir su evasión.
- ☐ Estudio de proposiciones de modificación legal que faciliten el acceso a la Seguridad Social.
- ☐ Identificación y catastro nacional de grupos vulnerables actualmente sin cobertura de Seguridad Social, a cargo de las direcciones regionales del INP, con priorización de población carente de cobertura del Seguro Social de Accidentes del Trabajo.
- ☐ Programas de Acercamiento a la Comunidad, a fin de proponer, con la participación de los usuarios, soluciones que los afectan en materia de Seguridad Social. En 1995 se encuentran programados 195 acciones.
- ☐ Pagos Rurales directos y Oficinas Auxiliares para la atención de beneficiarios en lugares apartados, así como INP Móvil, éste último con una atención proyectada en 1995 de 50.000 usuarios.
- ☐ Venta de Bonos FONASA en plazas de pago, que se inicia en 1995 en algunas ciudades del país, con una cobertura de 560.000 usuarios (correspondiente al 70% del total de usuarios).

- ☐ INP Mático que, en 1995, contempla una estación multimedia de autoconsulta sobre beneficios asistenciales y previsionales.
- ☐ Línea 800, servicio de atención telefónica gratuita con cobertura nacional.

AREA: DESARROLLO SOCIAL Y CALIDAD DE VIDA

8. Programas de apoyo estudiantil

Como parte de la inversión social en educación, el Gobierno prioriza aquellos programas de asistencia estudiantil que tienen como propósito apoyar el acceso y la retención de los estudiantes en el sistema escolar, así como proveer de prestaciones que aseguren la atención a sus necesidades como estudiantes, mejorando su formación extraescolar y su rendimiento en la escuela. En un esfuerzo por readecuar los distintos programas de apoyo estudiantil vigentes, a partir de 1996 aumentará el monto y la cobertura de las becas escolares, así como de financiamiento a las distintas residencias estudiantiles, y se diversificarán los esfuerzos de apoyo a la formación extraescolar.

Las acciones desarrolladas en este ámbito son responsabilidad de la JUNAEB la que implementa en 1995 las siguientes líneas de trabajo:

- ☐ Programa de Alimentación Escolar, destinado a alumnos de las escuelas básicas y medias subvencionadas municipales y particulares, según su nivel socioeconómico. En 1995 con un presupuesto de $38.821.757.000 está proyectado beneficiar a un total de 904.210 estudiantes. Como parte de este programa de apoyo de alimentación, está el programa a los hijos de madres temporeras del SERNAM, que en 1995 cuenta con un presupuesto JUNAEB de $122.000.000 destinado a 3.400 niños. Así como el destinado a jóvenes de enseñanza media en liceos que realizan actividades extraescolares durante los meses de verano y

que en 1995 dispone de un presupuesto de $26.000.000 para 12.449 estudiantes.

- Campamentos Escolares, desarrollado a través de un convenio con la Asociación de Guías y Scouts de Chile para escolares de enseñanza básica y media, durante el verano. En 1995 con un presupuesto de $724.696.000 se beneficiaron 60.000 estudiantes.
- Programas de Verano, para apoyar actividades formativas y recreativas a niños de familias de escasos recursos, así como alimentación a universitarios en trabajo voluntario de verano. En 1995 con un presupuesto de $1.715.744.000 se atendieron 165.864 niños y 2.611 estudiantes universitarios
- Salud Oral, programa de atención dental y aplicación de flúor destinado a los alumnos de los primeros tres años de la enseñanza básica. En 1995 con un total de $529.941.000 se proyecta la atención de 213.150 estudiantes.
- Residencias Estudiantiles, en donde se proporciona alojamiento durante todo el año lectivo a estudiantes de enseñanza básica y media de familias de escasos recursos, con alimentación incluida. En 1995 con un presupuesto de $623.335.000 se benefician 5.726 estudiantes.
- Utiles Escolares que contempla un paquete básico de materiales escolares. En 1995 con cargo a un presupuesto de $461.507.000 se entregarán dichos útiles a un total de 995.000 estudiantes.
- Programa de Salud Escolar que se realiza en el marco del programa MECE para la detección de problemas de salud de los niños de los primeros tres años de la enseñanza básica, quienes son remitidos a los consultorios locales. Para 1995 con un presupuesto de $820.944.000 la cobertura es de 1.160.773 estudiantes.
- Becas para alumnos de la enseñanza básica y media de escasos recursos. La JUNAEB cuenta, para 1995, con dos tipos de becas, las de pensión alimenticia, destinadas a 2.481

estudiantes y becas especiales para apoyar el ingreso a la educación superior que beneficia a 500 estudiantes, ambas con un presupuesto de $339.422.000. Adicionalmente, el Ministerio de Educación dispone de un presupuesto de $663.936.000 para financiar 5.390 becas indígenas y de $1.485.054.000 para 109.000 becas destinadas a estudiantes de la enseñanza media. Finalmente, existe un fondo para becas Presidente de la República con $4.312.000.000.

- Subvención para Internados en los que se atienden estudiantes de enseñanza básica y media de escasos recursos que requieren de dicha atención para mantenerse en el sistema escolar. Para estos propósitos, en 1995 el Ministerio de Educación cuenta con $11.858.934.000 que permite proporcionar subvenciones para 56.000 estudiantes.

9. Programas preescolares focalizados

No obstante una larga tradición de atención parvularia en el país, son los preescolares de los hogares de menores recursos los que tienen una muy escasa cobertura. Y ello afecta directamente a estos niños que, por falta de estímulos afectivos y cognitivos, y por severos problemas sociales y económicos en sus hogares, ven amenazado su posterior rendimiento escolar, factor que es parte de los círculos reproductores de pobreza. Adicionalmente, este hecho es una limitante para que sus madres puedan incorporarse al trabajo, lo que influye en las condiciones de pobreza de sus hogares. Es por ello que el Gobierno ha priorizado a partir de 1996 y por tres años, un aumento de cobertura a 40 mil párvulos de los hogares de menores ingresos, a través de sistemas convencionales y no convencionales de atención preescolar.

En la actualidad, la educación preescolar focalizada es responsabilidad de distintas instituciones que trabajan con diferentes modalidades de atención, tanto convencional, como no convencionales.

Bajo la responsabilidad de la Fundación INTEGRA, se implementa un proyecto de desarrollo intelectual, emocional, social y nutricional, dirigido a niños menores de 6 años de escasos recursos, para superar las desventajas con que acceden a la educación básica y que contribuye a solucionar el problema de su cuidado. En 1995, INTEGRA con un monto de $12.555.276.000 ofrece una cobertura a 45.887 preescolares bajo el sistema convencional de Centros Abiertos y con un aporte de $301.077.000 atiende a 1.697 párvulos a través del sistema no convencional de jardines comunitarios:

- Centros Abiertos que funcionan con extensión horaria desde las 8.30 hasta las 19.30 horas, proporcionando 4 servicios diarios de alimentación y apoyo educativo durante toda la jornada a niños entre 0 y 5 años.
- Jardín Comunitario Urbano, con horario extendido y alimentación completa destinado a niños entre 2 y 5 años, bajo la responsabilidad de un Animador Comunitario (Educador) apoyado por dos asistentes de párvulos y en locales facilitados por la comunidad;
- Jardín Comunitario Rural, para preescolares de todas las edades, con horario flexible de acuerdo a la realidad de la comunidad, aunque la mayoría funciona media jornada con dos alimentaciones diarias, y con el mismo procedimiento de los urbanos.

Bajo la responsabilidad de la JUNJI, institución que desarrolla una atención parvularia a niños a través de todos sus jardines infantiles, se están implementando nuevas experiencias a través de programas focalizados a los niños de los hogares de menores recursos en zonas urbanas y rurales, En 1995 destina un presupuesto de $20.376.187.000 para atender a 63.334 niños de 0 a 6 años a través del sistema convencional de jardines infantiles y de $2.638.908.000 para atender a 21.362 párvulos de escasos recursos a través de las siguientes modalidades no convencionales:

- Jardín Laboral Familiar, orientado a dar educación y protección en jornada extendida, a niños de 2 a 5 años, hijos de mujeres jefas de hogar trabajadoras.
- Patio Abierto, para niños de 3 a 6 años de áreas urbanas de alta densidad, con madres que no trabajan incorporadas al proceso educativo.
- Jardín Infantil a Distancia, en zonas australes y extremas del país, con apoyo y formación a las madres para la atención de sus hijos párvulos en sus propios hogares.
- Jardín Familiar Estacional, para atención de hijos de madres temporeras, en aquellos meses del año en que trabajan
- Atención a Párvulos de Comunidades Rurales e Indígenas, orientados a párvulos de dichas comunidades e incorporando en el proceso educativo elementos de identidad cultural.
- Salas Cunas en el Hogar, destinado a apoyar y formar a madres, especialmente adolescentes, de niños hasta 30 meses de edad, para mejorar la atención de estos menores en el hogar.

Bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, a través del MECE Prebásica, se están impulsando iniciativas comunales de atención preescolar que incluyen nuevas experiencias de atención de párvulos de escasos recursos, así como programas de perfeccionamiento y formación a profesionales y monitores comunitarios que atienden a estos niños. En 1995, sin incluir el presupuesto destinado al perfeccionamiento docente, se disponen de $989.609.000 para la atención de 7.600 párvulos, bajo las siguientes modalidades:

- Construcción de salas de clase anexa a las escuelas básica, de modo de incorporar la atención de preescolares de escasos recursos en dichas instalaciones. En 1995, están contempladas 100 salas construidas para atender a 4.000 párvulos.

- Programa Conozca a su Hijo, destinado a capacitar a madres de familia de sectores rurales como agentes educativos de sus hijos menores de 6 años que no tienen acceso a programas de educación parvularia. Para 1995 se estima capacitar a 2.575 madres para beneficio de 3.600 menores de 6 años de edad.

10. Programa de Equidad de la Educación Básica y Media

Los importantes esfuerzos que se realizan en el ámbito del mejoramiento de la calidad educacional, en la enseñanza básica y media, tienen el imperativo de ofrecer un acceso equitativo a los niños y jóvenes de menores recursos, en las comunas más pobres y en las escuelas de menor rendimiento escolar. Con este propósito, el Ministerio de Educación tiene proyectada una acción creciente en el tiempo, de modo de llegar con esos resultados a todas las escuelas y liceos subvencionados del país, tanto municipalizados como particulares, con especial preocupación por los sectores más pobres, asegurando un avance equitativo de los procesos de mejoramiento de la calidad educacional. Esta tarea debe acompañarse de un esfuerzo importante de financiamiento público y privado que signifique llegar al año 2000 con una inversión para la educación pública equivalente al 7% del PIB.

Educación básica

Los estudiantes de la enseñanza básica subvencionada superan el 1.800.000 alumnos y los programas destinados a imprimirle equidad a la educación básica involucran a un 1.039.662 de ese total de estudiantes. Dentro de los programas de equidad de la enseñanza básica podemos destacar, en 1995, los siguientes:

- Programa MECE Rural, cuyo objetivo central es generar condiciones para un efectivo mejoramiento de los conocimientos y prácticas en los docentes a fin de producir innovaciones curriculares que permitan elevar la calidad del

aprendizaje de los niños. Para esto se desarrollan acciones orientadas a superar el aislamiento geográfico profesional y personal de los docentes, adecuar las metodologías, textos y materiales para que respondan a las realidades locales y la problemática de los cursos combinados. En 1995, cuenta con un presupuesto de $887.866.000 para 98.000 alumnos en 2.888 escuelas con 4.507 docentes.

- Proyecto de Mejoramiento Educativo (incluyendo los programas rurales), como una forma de generar en cada escuela un trabajo cooperativo orientado al logro de resultados pedagógicos y a un cambio en las prácticas docentes. Para tales fines, en primera instancia se contempla el desarrollo de un diagnóstico directo de la escuela, realizado por profesores y directivos, para luego pasar a una segunda instancia que considera buscar soluciones a los problemas detectados que se plasman en un proyecto del establecimiento. En 1995, contempla un presupuesto total de $2.742.064.000 para 777.962 alumnos, a través de 2.177 proyectos escolares.
- Programa de 900 Escuelas (P-900), cuyo objetivo es mejorar el aprendizaje de los niños de 1 a 4 básico en las áreas de lectura, escritura y matemáticas, base fundamental de los demás aprendizajes. Se contemplan las siguientes acciones: infraestructura, equipamiento de los cursos con materiales didácticos y bibliotecas de aula, talleres de aprendizaje para niños de 3 y 4 básico que presentan mayores dificultades de aprendizaje y una baja autoestima. En 1995 contempla un presupuesto de $887.260.000 para una cobertura de 163.700 alumnos de 991 escuelas con 5.300 docentes.

Educación media

La educación media subvencionada incluye aproximadamente a un total de 500.000 estudiantes. En 1994 se inició un programa de mejoramiento de la calidad educativa en 124 liceos, progra-

ma que se amplía en 1995 a 201 liceos adicionales con un total de 196.063 estudiantes:

- Programa MECE Media, de apoyo al mejoramiento de la calidad de los liceos, considera una serie de recursos, tales como bibliotecas, materiales didácticos, textos e informática educativa, que faciliten e induzcan la modificación de la práctica pedagógica y favorezcan los aprendizajes. Contempla un Programa de Jóvenes a través de actividades de libre elección de los jóvenes en horario extraescolar, posibilitando la existencia de más y mejores espacios y oportunidades formativas para el desarrollo personal y colectivo, así como actividades de perfeccionamiento de los docentes a través de la constitución de Grupos Profesionales de Trabajo. En 1995 existe un presupuesto asignado de $4.648.868.000 para 196.063 estudiantes de 325 liceos.

Recursos especiales para la equidad educacional

Además de los programas mencionados, el Ministerio de Educación, dispone de tres tipos de financiamiento adicionales destinados a imprimirle equidad al sistema y que, en 1995, suponen un aporte de $12.180.426.000:

- Subvención de Ruralidad, adicional a la subvención por estudiantes, destinada a las escuelas rurales que, en general, acogen a la población estudiantil de menores recursos y en donde existen mayores problemas de rendimiento escolar. En 1995 contempla un total de $2.568.626.000.
- Apoyo a Grupos con Trastornos de Aprendizaje, recursos destinados al refuerzo escolar de aquellos estudiantes cuyos bajos rendimiento se explican en distintos tipos de trastornos del aprendizaje. En 1995 dispone de un presupuesto de $1.009.800.000.
- Atención Desempeño Difícil, para incentivar el desempeño de profesores que trabajan en áreas territoriales de mayor rezago y pobreza, teniendo en 1995 un presupuesto de $8.602.000.000.

11. Programas de equidad en salud

La importancia que la salud tiene en la calidad de vida de las personas y en sus oportunidades laborales ha determinado la prioridad en la actual gestión del Ministerio de Salud, quien se plantea los siguientes objetivos ministeriales estratégicos: humanizar la atención en los establecimientos de la red asistencial, consultorios y hospitales, incorporando a las familias en el proceso de atención, así como la evaluación del sistema público de atención en salud por parte de los propios usuarios: disminuir los subsidios al sector privado, fortaleciendo a FONASA a través de identificar al usuario del sistema público de salud con el proceso de inscripción que realizan los consultorios de atención primaria municipal, así como fortaleciendo el sistema de asignación de recursos per capita en la atención primaria municipal; y contribuir a la superación de la pobreza reforzando los programas e inversiones permanentes que el sector realiza en las comunas y localidades más pobres del país, poniendo en marcha proyectos innovadores orientados a los grupos sociales vulnerables y de mayor riesgo social de la población.

Avanzando en esta dirección, el Ministerio de Salud orienta su gestión, en 1995 en las siguientes líneas de trabajo:

- Plan de Salud Familiar, destinado a aumentar la equidad, la transparencia y la eficiencia en la asignación de recursos y en las prestaciones de atención primaria. Para estos propósitos, el Plan de Salud Familiar contempla: la inscripción de la población beneficiaria, un plan de salud comunal y compromisos de gestión entre los Servicios de Salud y las municipalidades respectivas. En 1995 el presupuesto per capita asciende a $45.000.000.000, beneficiando a una población de 6.500.000 personas. De éstos, $16.000.000.000 se invierten en 71 comunas prioritarias de pobreza, beneficiando a 3.000.000 de personas.
- Programa de Reforzamiento en Atención Primaria, con una inversión de $4.700.000.000 destinado a 43 Servicios de Atención Primaria de Urgencia, 200 Salas de Hospitaliza-

ción Abreviada para tratar en forma ambulatoria los problemas respiratorios en menores de 6 años, y 80 Equipos Sicosociales multidisciplinarios, orientados a abordar los problemas de salud emergentes en mujeres, niños y jóvenes.

- Fondos Regionales Red Asistencial, destinados a las comunas más pobres para financiar proyectos de mejoramiento del nivel de salud de la población en extrema pobreza, de aumento de cobertura de la atención primaria, de fortalecimiento de la participación comunitaria en salud y de apoyo a la gestión municipal en atención primaria en salud. En 1995 dicho fondo cuenta con un presupuesto de $1.500.000.000 para financiar 400 proyectos comunales y participativos de salud, entre los cuales se incluyen $140.000.000 para atención odontológica a las mujeres del Programa Jefas de Hogar en 50 comunas, así como $80.000.000 ($200.000.000 en tres años) para un Programa Piloto de Salud Integral en 6 comunas del secano costero de Ñuble, para abordar la gestión municipal en salud.
- Inversión en Infraestructura y Equipamiento de la Red Asistencial que, en 1995, asciende a un total de $43.000.000.000, del cual $14.700.000.000 se orientan a comunas pobres prioritarias.
- Programa de Enfermedades Complejas, a objeto de garantizar el acceso a la vida, la salud y el tratamiento de la población beneficiaria del sector público, priorizando patologías de acuerdo a prevalencia y complejidad, solucionando listas de espera y cuellos de botella en la red asistencial. En 1995 se asignan $2.000.000.000 para la atención cardioquirúrgica, transplantes renales y neurocirugías.
- Dotación de Médicos Generales de Zona y Odontólogos para las comunas más pobres. En 1995 el total de recursos humanos en las comunas más pobres asciende a 2.160 profesionales médicos y odontólogos con una inversión de

$11.000.000.000, lo que significa un aumento de 100 nuevos cargos en dichas comunas pobres en 1995.

- Programa Nacional de Alimentación Complementaria, que proporciona leche, arroz, y leche cereal a embarazadas, mujeres amamantando y menores de 6 años que se controlan en consultorios y postas rurales. En 1995, el programa contempla una inversión de $27.702.553.000 para 1.200.000 usuarios.

12. Programas habitacionales focalizados

Como parte de la política habitacional del Ministerio de la Vivienda, está la decisión de ampliar la cobertura focalizada de programas habitacionales destinados a las familias de más bajos ingresos. Mientras en 1994 los programas habitacionales focalizados representaron un 75% del total de las soluciones proporcionadas, para 1995 se espera aumentarlas al 78%. Con el fin de focalizar de manera más efectiva su acción, el MINVU está implementando, dentro de sus programas regulares, iniciativas destinadas a atender a los sectores de extrema pobreza, canalizando subsidios hacia la creación de Villas Rurales y a la solución progresiva de los campamentos existentes a la fecha en las zonas urbanas.

Del mismo modo, se están adoptando medidas que permitan mejorar la calidad de los conjuntos habitacionales focalizados, en su diseño, tecnología, entorno, equipamiento, áreas verdes e infraestructura social.

Entre los programas regulares focalizados vigentes en 1995, están:

- Programa de Vivienda Básica, destinado a familias y a personas mayores de edad de escasos recursos, que contempla una superficie edificada de 38 a 42 metros cuadrados, y que se incluye en un conjunto habitacional provisto de alumbrado público, pavimentación, arborización y equipamiento comunitario de sede social, multicancha y jue-

gos infantiles. En 1995 con un monto de $74.901.585.000 se contemplan 28.000 soluciones habitacionales.

- Programa de Vivienda Progresiva, destinado a familias y personas mayores de edad en condiciones de emergencia habitacional, especialmente a las que viven allegadas. Este Programa permite la construcción de la vivienda en dos etapas, contemplando en la primera etapa un sitio urbanizado y una unidad sanitaria compuesta de baño y cocina. En 1995 con una inversión de $20.762.307.000 se proyectan 17.000 soluciones habitacionales.
- Programa de Vivienda para Trabajadores, destinado a grupos de trabajadores que desarrollan una actividad similar, organizados a través de su sindicato u organización gremial, y contempla una superficie edificada entre 40 y 50 metros cuadrados. En 1995 con total de $17.982.879.000 se preven 17.000 soluciones habitacionales.
- Subsidio Habitacional Rural, destinado a campesinos, pescadores, pequeños mineros, asalariados rurales y personas mayores de edad de los sectores rurales, los que reciben una ayuda estatal directa que se otorga por una sola vez, sin devolución, para cofinanciar la compra de una vivienda nueva o su construcción y/o para realizar acciones de saneamiento sanitario y electrificación domiciliaria de viviendas rurales existentes. En 1995 contempla una inversión de $9.795.386.000 para 8.000 soluciones habitacionales.
- Adicionalmente, y con la finalidad de apoyar los programas habitacionales regulares focalizados, el Ministerio de Vivienda destina en 1995 una inversión de $2.160.380.000 para adquirir terrenos para viviendas sociales de los sectores más pobres, así como $108.019.000 para proporcionar asistencia técnica, legal y administrativa para saneamiento de títulos de dominio.
- Asociados a estos programas habitacionales focalizados, está la labor que desarrolla el Ministerio de Bienes Nacio-

nales en materia de regularización de títulos de dominio de la pequeña propiedad raíz particular, tanto urbana como rural, permitiendo de este modo el acceso de familias de escasos recursos a la propiedad.. Adicionalmente, se otorgan títulos gratuitos sobre terrenos fiscales a familias de escasos recursos y se realizan traspasos de propiedades fiscales a municipalidades y SERVIU para programas sociales de vivienda. En 1995 hay asignado un total de $1.175.127.000 para beneficiar a 33.705 familias.

13. Programas de saneamiento e infraestructura social básica

Distintos son los instrumentos y fondos públicos que se destinan a diferentes tipos de necesidades de infraestructura básica y que contemplan un mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades más rezagadas y marginales, así como de menores ingresos, en las zonas urbanas y rurales. Aún cuando los déficits que revelan estos sectores son elevados y se requieren cuantiosos recursos para hacerles frente, recursos que el Estado podrá liberar por la vía de concesiones privadas que permitan financiar otras necesidades de infraestructura del país, los recursos que actualmente se destinan y priorizan de manera focalizada, han tendido a aumentar significativamente en los años recientes.

Bajo la responsabilidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en 1995 se proyectan las siguientes líneas de trabajo:

- Programa de Pavimentación Participativa, orientado a la construcción de pavimentos nuevos en calles y pasajes, en sectores preferentemente poblacionales carentes de pavimento y que cuenten con una solución definitiva de agua potable y alcantarillado. La postulación debe hacerse a través de Comités de Pavimentación y el financiamiento contempla aportes del MINVU (72% en calles y 60% en pasajes), de los Municipios (14% en calles y 20% en pasajes) y de la comunidad organizada (14% en calles y 20% en pasajes). En 1995 con un aporte estatal de $12.000.000.000 se

contempla una cobertura de 400 Km. de pavimentación para beneficio de 2.500 comunidades.

- Equipamiento Comunitario, orientado a satisfacer las necesidades de tipo social, recreacional y de servicios de los habitantes de escasos recursos, en los nuevos conjuntos que el MINVU desarrolla en el país. Para 1995, asociado a los conjuntos habitacionales de los Programas de Vivienda Básica, se destina una inversión de $2.892.525.000.
- Programa de Parques Urbanos, destinado a la provisión de espacios públicos para la recreación y el esparcimiento de los sectores populares urbanos, en las principales ciudades del país. En 1995 con un presupuesto de $3.089.343.000 se construirán 21 parques.
- Saneamiento de Poblaciones, construcción de obras para la rehabilitación y saneamiento de poblaciones deterioradas o insalubres. En 1995 dispone de $330.057.000.
- Nuevos Pavimentos y reparación y construcción de soleras y aceras en poblaciones, como parte de una inversión ISAR de $4.401.000.00 de decisión regional.
- Macroinfraestructura Sanitaria, construcción o financiamiento de obras que permitan darle factibilidad a suelos que no lo tienen, con el fin de urbanizar terrenos nuevos para viviendas sociales. En 1995 se destina una inversión de $2.717.551.000.

Como responsabilidad de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, en 1995 se contemplan los siguientes programas:

- Programa de Mejoramiento Urbano, financia proyectos de inversión a nivel local que mejoran calidad de vida y generan empleo, y al que pueden postular las Municipalidades y las organizaciones comunitarias, demostrando la necesidad y el nivel socioeconómico de los beneficiarios, quienes deben comprometerse a financiar los gastos de operación de las obras. Se financian proyectos destinados a: construcción, reparación, mejoramiento, conservación,

ampliación o reposición de obras de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, pavimentación de calles, pasajes y aceras, electrificación y alumbrado público, muros de contención, uniones domiciliarias, limpieza y normalización de canales, pasarelas, puentes y sendas, obras de equipamiento comunitario como sedes sociales, multicanchas, áreas verdes, etc. Para 1995 tiene un presupuesto de $6.903.000.000, de los cuales de han destinado $541.000.000 como recursos extraordinarios para 74 comunas del Programa Especial de Comunas.

- Programa de Mejoramiento de Barrios destinado a financiar proyectos de infraestructura sanitaria con sus respectivas obras de urbanización, tales como agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, electricidad, trazado de calles y pavimentación mínima, orientado a las familias de más bajos ingresos que habitan en condiciones de marginalidad sanitaria. En 1995 con un presupuesto de $23.584.495.000 contempla una cobertura de aproximadamente 13.000 soluciones.
- Fondo Nacional de Desarrollo Regional, para materializar proyectos y obras de desarrollo regional y local, destinado al financiamiento de distintas áreas de la infraestructura social para salud, educación, vialidad, saneamiento básico, electrificación rural. Está en preparación la incorporación de las siguientes áreas: defensas fluviales, telefonía rural, caletas pesqueras, agua potable rural, generación de energía y nuevos caminos. Para 1995 cuenta con un presupuesto inicial de $86.113.000.000. A su interior, se pueden identificar los presupuestos asignados a algunas inversiones en infraestructura básica de mayor necesidad en las comunas y familias más pobres, como es el caso de electrificación rural, que contempla un monto de $3.933.000.000 y saneamiento básico (agua potable y alcantarillado) con un presupuesto de $7.272.000.000.

- Fondo Social, de la Subsecretaría del Interior, destinado a financiar pequeños proyectos comunales y que en 1995 dispone de un total de $2.161.000.000.

Bajo la responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas, en 1995 se incluyen las siguientes acciones:

- Programa de Agua Potable Rural, destinado a facilitar el acceso de agua potable en las zonas rurales y que, en 1995, con una inversión de $6.366.287.000, contempla instalar 9.400 arranques para beneficiar a un total de 40.000 usuarios de las comunas más pobres.
- Programa de Conservación Red Vial Básica y Comunal, contempla en 1995 una inversión de $15.770.775.000 para un total de 10.000 kilómetros para las comunas más pobres.
- Programa de Mejoramiento de Caletas Pesqueras, destinado a un plan de mejoramiento y construcción de caletas pesqueras, de manera de proveer de infraestructura para el desarrollo de las actividades laborales de los pescadores artesanales, como también la construcción de rampas y atracaderos para poner término al aislamiento de una gran parte de estos pobladores de zonas aisladas. En 1995 se invertirá un total de $3.872.634.000 para apoyar a 25 caletas.

14. Programa de Asistencia Jurídica Gratuita

En el marco de mejorar el acceso a la justicia para los sectores más pobres, el Ministerio de Justicia ha enviado un proyecto de ley que crea 13 Corporaciones Regionales de Asistencia Jurídica. A la espera de que dicha iniciativa prospere a nivel nacional, se inició en 1993 una experiencia comunal de asistencia jurídica en 19 comunas populares que ha continuado implementándose en un mayor número de comunas.

Una vez aprobado el proyecto de las Corporaciones Regionales de Asistencia Jurídica, se consolidará y fusionará en ellas

la experiencia de este Programa que, en 1995, se ha ampliado a 40 comunas, con un aporte fiscal de $480.763.000:

- Programa de Asistencia Jurídica Gratuita, especialmente dirigido a aquellas personas que por su nivel de ingresos, por el grado de conocimiento de sus derechos o por las características de su entorno y habitat, tienen serias dificultades para acceder a los servicios públicos o privados de orientación y asesoría legal. Entre los objetivos de este programa está el reforzar y ampliar la cobertura de los consultorios dependientes de las actuales Corporaciones de Asistencia Judicial y crear nuevos consultorios donde no existan, informar y orientar a las personas de escasos recursos sobre sus derechos y cómo hacerlos efectivos, ofrecer alternativas de solución a los conflictos que permitan evitar la apertura de procesos judiciales promoviendo la conciliación prejudicial, y elaborar políticas de difusión y trabajo con la comunidad que favorezca redes comunitarias a fin de prevenir conflictos de tipo jurídico social.

AREA: INTEGRACIÓN SOCIAL

15. Programas de participación y generación de capacidades

La participación es uno de los ejes centrales de innovación de las políticas sociales, en tanto que supone a las personas y a la comunidad como actores activos en la solución de sus problemas y necesidades. Si bien todos los programas sociales del Gobierno deben incorporar al usuario como un sujeto determinante del quehacer público, abriendo espacios participativos en el diseño, ejecución, control y evaluación de los programas que se destinan a distintos grupos y sectores de la sociedad, existen iniciativas en algunos organismos públicos que se orientan especialmente a fomentar la participación y la generación de capacidades en organizaciones y comunidades. Dichos programas proporcionan herramientas informativas y formativas para hacer efectivas las posibilidades de participar, accesibles los espacios

de participación, y acercar a los usuarios a las oportunidades que se abren con la acción pública.

En este terreno, el FOSIS ha sido un instrumento que, desde su origen en 1991, ha canalizado esfuerzos y recursos a proyectos participativos en las comunas y localidades más pobres del país, estimulando iniciativas asociativas comunitarias y sociales con fines de desarrollo social y local.

En 1995, el FOSIS tiene las siguientes líneas de trabajo:

- Programa Entre Todos, de generación de capacidades en localidades pobres, está orientado a estimular la participación de la comunidad para proyectos de mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida, a través del apoyo en diagnósticos participativos, priorización de soluciones y elaboración de proyectos para ser ejecutados con fondos concursables del FOSIS y otras fuentes de financiamiento públicas, con el compromiso de financiamiento compartido de la propia comunidad y otros aportes privados. Para 1995 con un presupuesto de $4.066.200.000, el trabajo promocional se realizará en un total de 700 localidades, con una población estimada de 668.000 personas, para financiar 750 proyectos.
- Concurso Regional en Localidades Pobres, orientado a financiar proyectos destinados a mejorar la situación de extrema pobreza de sectores marginados de la red social tradicional, incorporando criterios participativos en la elaboración y ejecución de los proyectos. Para 1995, con una inversión de $2.714.900.000 se espera una cobertura de 670 localidades pobres, con 700 proyectos que benefician a una población estimada de 395.000 personas.
- Guía de Información Social, que contiene toda la oferta pública de programas y beneficios sociales, así como los requisitos y los trámites para acceder a ellos, orientado a los sectores sociales de menores recursos. En 1995 se distribuirán 50.000 ejemplares a todos los municipios y organizaciones sociales del país.

Complementaria a la acción del FOSIS, la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno desarrolla iniciativas destinadas a fortalecer dinámicas de comunicación directa y de participación de la comunidad:

- En 1995, contempla difusión informativa social y apoyo a Comités Comunales de Superación de la Pobreza en 10 comunas, con un presupuesto de $109.000.000.

16. Programa de Mujeres Jefas de Hogar e Integración de la Mujer

El SERNAM desarrolla, desde 1993, un programa orientado a mujeres jefas de hogar de escasos recursos que ha ido ampliando su cobertura, así como incorporando mayores acciones en su ejecución Bajo al responsabilidad del SERNAM, convoca la participación de distintas instituciones públicas que coordinan esfuerzos y aportes, haciendo más integral el impacto social del programa, y cuya ejecución está radicada en los Municipios.

El Programa de Mujeres Jefas de Hogar aborda integralmente la situación de pobreza que afecta a los hogares con jefatura femenina, teniendo como objetivos aumentar la capacidad económica de esos hogares, contribuir a la eliminación de la discriminación de género, promoviendo la igualdad de oportunidades y creando condiciones que impidan los círculos reproductores de la pobreza, asumiendo la calidad de vida de los miembros del hogar, en especial, de los hijos.

Para tales propósitos, en 1995 el programa tiene un presupuesto global de $1.869.832.000 aportado por diversas instituciones, incluidos los $924.888.000 de aportes directos del SERNAM, para beneficiar a 15.000 mujeres y 30.000 niños localizados en 72 comunas. Contempla las siguientes cinco líneas de trabajo:

- Capacitación, fomento y reinserción laboral, que se efectúa con la participación del SERNAM, SENCE y de las Municipalidades.

- ☐ Atención de hijos preescolares y en edad escolar, vinculados a la capacitación de las madres jefas de hogar, que se efectúa a través de INTEGRA, JUNJI, con aportes alimenticios de la JUNAEB, y Municipalidades.
- ☐ Atención en salud, para mujeres jefas de hogar, especialmente odontológica, a través de MINSAL.
- ☐ Asistencia legal para las mujeres jefas de hogar, a través del Programa de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia.
- ☐ Apoyo en materia habitacional a través de orientación y organización para la postulación grupal a los programas de vivienda social del MINVU. Además, con la colaboración del Ministerio de Bienes Nacionales se apoya la regularización de títulos de dominio a mujeres jefas de hogar.

Como parte de las labores desarrolladas por PRODEMU encaminadas a facilitar los espacios de participación e integración de mujeres de escasos recursos:

- ☐ Programa para Dirigentes y Líderes, con el propósito de impulsar la participación pública de la mujer en el espacio local, a través de capacitación a líderes vecinales. En 1995 se contempla un presupuesto de $33.235.380 para capacitar a 6.525 dirigentes por medio de 327 talleres de liderazgo y 108 escuelas para dirigentes.

17. Programa de Apoyo a Menores en Situación de Riesgo Social

La problemática infantil tiene una larga tradición de atención desde el sector público con una perspectiva sectorial, especialmente en el ámbito de la educación, la salud y en relación a la justicia. Sin embargo, la emergencia de nuevas problemáticas sociales en que fenómenos tales como el abandono familiar, el trabajo infantil, el maltrato y la violencia intrafamiliar, distintas formas de adicción, especialmente la drogadicción, el embarazo precoz, agravan y complejizan los círculos reproductores de la

pobreza, requieren respuestas más integrales que, potenciando las acciones públicas sectoriales, permitan enfrentar de manera más consistente la situación de los niños en riesgo social.

En esta perspectiva se insertan programas como los de prevención y rehabilitación del consumo de alcohol y drogas que realizan el Ministerio de Educación, Salud e INJ o el programa de embarazo adolescente que realiza el SERNAM con el Ministerio de Salud. Complementaria a estas iniciativas y con una perspectiva más integral y de acción participativa y descentralizada MIDEPLAN, en convenio con UNICEF y con una activa participación de los municipios, está elaborando el diseño de un programa de redes locales de atención integral a la infancia, cuya ejecución habrá de iniciarse en 1996.

El SENAME, servicio que se ha especializado en la atención de estos niños de mayor riesgo social a través de acciones destinadas a los menores en situación irregular, se plantea como objetivo el pleno desarrollo de niños y jóvenes afectados por abandono, maltrato, carencias familiares, desajustes conductuales e infracciones de ley, realizando intervenciones cuyos resultados apuntan a la rehabilitación conductual de los menores infractores de ley y a la reinserción familiar de aquellos que presentan carencias en ese ámbito. Para tales propósitos, en 1995 el SENAME dispone de un presupuesto institucional de $24.298.839.000 para atender a 57.000 niños y jóvenes, a través de las siguientes líneas de acción:

- Centros de Protección Simple, destinados a atender a aquellos menores que presentan orfandad total o parcial, incapacidad permanente o temporal de las personas responsables de su cuidado, niños expuestos a abusos, vagancia o mendicidad.
- Centros de Atención Diurna, en el ámbito de la prevención, destinados a tomar anticipadamente las medidas para evitar la aparición de irregularidades y apoyar la labor de la familia en el logro de un desarrollo normal del niños en

sus aspectos físicos, síquicos y sociales, sin desarraigarlo de su ambiente.

- Rehabilitación Conductual, destinada a atender a aquellos menores que presentan alteraciones en su conducta, es decir, que hayan cometido hechos constitutivos de crimen, delito o falta.
- Observación, Tránsito y Diagnóstico, funciones que se realizan en establecimientos destinados a recibir a los menores cuando son detenidos o deben comparecer ante el juez. La permanencia de los menores es transitoria y dura mientras se realiza el diagnóstico y se adopta alguna medida.
- Proyectos Innovativos, financiados por un fondo especial que dispone el SENAME para proyectos de atención de niños fuera de los Centros tradicionales de la institución, en los que se utilicen metodologías innovadoras de atención, adecuadas a las necesidades de estos menores. La Fundación de la Familia, con el propósito de apoyar procesos de integración al interior de los núcleos familiares, como base de la integración social de sus miembros, desarrolla las siguientes líneas de acción en sus 13 Centros Familiares:
- Programa de Fortalecimiento y Orientación en Asuntos Familiares, destinado a los miembros de familias de escasos recursos, entrega elementos informativos y formativos que promueven el desarrollo e integración en el ámbito personal y familiar para enfrentar los problemas de la violencia intrafamiliar, la drogadicción y aspectos distintos que puedan conducir a problemas de la familia y sus miembros, con información y orientación personalizada y grupal. En 1995 con un presupuesto de $176.800.000 se benefician directamente 21.825 personas.
- Programa de Recreación e Integración Familiar, destinado a los miembros de familias de escasos recursos, contempla eventos recreativos, deportivos y culturales comunitarios, así como turismo, deporte y veraneos familiares, actividades que en parte se financian en convenio con la DIGEDER.

En 1995 con un aporte de $113.218.000 beneficia a 63.728 personas.

18. Programa de Desarrollo e Integración Juvenil

Complementaria a la importante acción pública que se está desarrollando hacia la juventud en el ámbito de la educación y la capacitación, existen distintas iniciativas orientadas a otras dimensiones más sociales y culturales de la realidad juvenil, especialmente de los jóvenes de sectores populares.

De responsabilidad del FOSIS, en 1995 se contempla:

- Programa de Desarrollo Juvenil, tendiente a estimular y fortalecer la creatividad, la capacidad recreativa y cultural, la autoestima e integración social, así como la capacidad de emprender iniciativas sociales o productivas de los jóvenes de escasos recursos, en forma individual o colectiva. Para tales propósitos se financian proyectos de iniciativa juvenil que, en 1995, con un presupuesto asignado de $653.500.000 benefician de manera directa a 17.000 jóvenes e indirectamente, a través de talleres comunitarios, permiten la participación de 57.000 jóvenes.

Bajo la responsabilidad del INJ, institución especializada en la realidad juvenil, se implementan las siguientes iniciativas en 1995:

- Casas de la Juventud, sedes que tienen como objetivo constituir espacios para el desarrollo y la participación juvenil a nivel comunitario, a través de iniciativas culturales y educativas con la activa intervención de los jóvenes de la comunidad en que se ubica la Casa. En 1995, el Programa funciona en 75 Casas, localizadas en distintas comunas del país y que, con un presupuesto de $228.000.000 permiten la participación de 60.000 jóvenes.
- Programa de Formación de Monitores, destinado a la formación de líderes juveniles urbanos y rurales, a nivel territorial y de la enseñanza media, en las áreas de

fomulación de proyectos sociales, medio ambiente, sexualidad, consumo abusivo de drogas. En 1995 cuenta con un presupuesto de $106.452.300 para formar 4.000 monitores.

- Programa Centro de Información Juvenil, implementado por el INJ, con el objetivo de proveer información útil a la juventud de escasos recursos en materias de beneficios, oportunidades y servicios del sector público y privado. En 1995 se implementará un Centro de Información en todas las capitales regionales, y puntos de información en las 4 comunas más pobres de la Región Metropolitana. En 1995 se cuenta con un presupuesto de $113.000.000 para proporcionar este servicio a 100.000 jóvenes.
- Programa de Capacitación y Desarrollo de Estrategias de Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas que, en coordinación con los Ministerios de Salud y Educación, contempla las siguientes acciones: capacitación a agentes que trabajan con jóvenes, coordinación de redes, apoyo técnico y económico a proyectos de investigación y ejecución, apoyo económico a Proyectos Juveniles de Prevención destinados a alumnos de enseñanza media. En 1995 cuenta con un aporte de $226.839.996 para beneficiar directamente 6.000 jóvenes y, de manera indirecta, a 40.000 jóvenes. Paralela a esta iniciativa, cabe destacar el Programa de Prevención de Drogas y Alcoholismo que realiza el Ministerio de Educación dentro de las escuelas y que en 1995 cuenta con un presupuesto de $307.261.000. Complementario de éstos, es el Programa Comunitario de Prevención de Consumo de Drogas, de la División de Organizaciones Sociales, que en 1995 se realiza en 3 comunas, con un presupuesto de $65.000.000.

19. Programa de Integración del Adulto Mayor

La problemática del adulto mayor, en especial de los que viven de escasas pensiones, jubilaciones y montepíos, tiene ciertamente una dimensión económica que sólo puede resolverse por la pro-

gresiva mejoría de sus actuales niveles de ingresos, cuestión que el Gobierno ha asumido en 1995 a través de dos proyectos de ley que permiten la elevación entre un 20% y 30% de los actuales montepíos y de un 10% de las actuales pensiones para quienes perciben hasta $100.000 al mes, así como de un bono especial de invierno que, desde 1996, será proporcionado para apoyar los meses más difíciles del adulto mayor de escasos recursos.

Sin embargo, la necesidad de una visión más integral para afrontar la realidad de la tercera edad, especialmente de aquéllos de escasos recursos, requiere de esfuerzos múltiples sectoriales que aborden las necesidades de salud, habitabilidad, afectivas y de integración activa que afectan a estos grupos sociales que ya hicieron su contribución social en su vida laboral activa y en la formación de sus familias. Para ese enfoque más integral, el Gobierno constituyó en 1994 una Comisión Especial que habrá de presentarle al país un conjunto de propuestas de responsabilidad pública y privada, así como de materia legislativa, para comprometer una política de largo alcance en materia de adulto mayor.

A la espera de estas propuestas, en 1995 se están anticipando algunas iniciativas y que comprometen a tres instituciones públicas, INP, FOSIS y FONASA.

En el caso del INP, se están desarrollando las siguientes líneas de trabajo:

- Difusión y distribución de la Tarjeta TIP, que brinda servicios y descuentos a su presentación, así como facilita la información y pago de los beneficios a los adultos mayores. En 1995 se distribuyen 1.200.000 Tarjetas TIP.
- Proyecto a Discapacitados y Personas Mayores de 70 años, que en 1995 contempla un catastro de beneficiarios por Agencia, atención preferencial, eliminación de barrera arquitectónica en Agencias, instalación de citófonos externos a las Agencias y atención domiciliaria a casos extremos.

- Apoyo del INP a iniciativas del sector privado tendientes al fomento del ahorro y otorgamiento de líneas de crédito a pensionados previsionales, a iniciarse en 1995.
- Contacto permanente con Asociaciones de Usuarios de Tercera Edad y realización de Talleres Literarios para el Adulto Mayor

Por su parte, el FOSIS ha diseñando en 1995, para su ejecución en 1996, una nueva línea de trabajo destinada al adulto mayor:

- Programa de Mejoramiento de Calidad de Vida del Adulto Mayor, que con carácter de programa especial implementado en algunas comunas, permite probar experiencias para su posterior replicabilidad en un mayor número de comunas, ampliando la cobertura de adultos mayores beneficiarios. Destinado a personas de la tercera edad de escasos recursos, el Programa contempla dos modalidades: por una parte, la prestación de un conjunto de servicios legales, de salud, alimentarios, recreativos y culturales, ya sea facilitando el acceso a prestaciones existentes o proporcionando aquéllas que no existen y, por otra, el financiamiento a iniciativas gestionadas directamente por los adultos mayores.

El Ministerio de Salud, en 1995 refuerza su trabajo en la atención de salud destinada a los adultos mayores de escasos recursos:

- Programa de Apoyo a la Tercera Edad, que considera la transferencia de recursos a los Servicios de Salud para que éstos puedan entregar lentes, audífonos, placas dentales, sillas de ruedas y bastones, en una primera etapa, así como lentes intraoculares, marcapasos y prótesis totales o parciales, en una segunda etapa, destinados a las personas de tercera edad de escasos recursos. En 1995 este programa cuenta con un presupuesto de $1.500.000.000, y los Servi-

cios de Salud han firmado compromisos de gestión, con el objeto de aumentar las actividades programáticas relacionadas con el mejoramiento de la salud y calidad de vida de los adultos mayores atendidos.

- Campaña informativa de Envejecimiento Activo, realizado por la División de Organizaciones Sociales, para adultos mayores de comunas de las regiones IV, V, VI, VIII y Metropolitana, con una aporte de $24.000.000.

20. Programa de Reinserción Social de Reos

Con el propósito de apoyar las mejores condiciones de vida de los reos y sus familiares, así como en la perspectiva de su posterior reinserción social y laboral que permita disminuir la reincidencia delictual, Gendarmería de Chile, ha iniciado un conjunto de iniciativas en las que deberá avanzar.

Para 1995, contempla las siguientes líneas de acción, tanto para condenados del sistema intramuros, como para reos en el sistema de medio libre:

- Proyecto de Readaptación, destinado a quienes les resta menos de 3 años para su egreso de las cárceles y, en especial, a quienes les restan menos de 12 meses para obtener algún beneficio intrapenitenciario. Mediante la capacitación laboral y el trabajo productivo de estos internos, se propone el objetivo de formar habilidades en aficiones y proporcionar algunas fuentes de ingreso por el trabajo realizado, de modo de apoyar las necesidades de sus familias, junto con favorecer nuevas actitudes y contribuir a la autoestima y dignificación de los reos. En 1995 se contempla un presupuesto de $137.781.019 para financiar 196 proyectos que benefician a 1.850 personas en el sistema intramuros.
- Programa de Colocación Laboral en Centros de Reinserción Social, destinado a personas que cumplen condenas en el medio libre, apoya profesionalmente la capacitación y colocación laboral de estos presos, o proporciona préstamos

para la adquisición de maquinarias, herramientas y materias primas para quienes puedan iniciar actividades independientes. En 1995 con un presupuesto de $119.415.000 (en el que se incluyen $33.000.000 aportados por el SENCE), se benefician 850 personas que cumplen condenas en el medio libre.

SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Y DISTRIBUCIÓN DE OPORTUNIDADES.

AVANCES Y DESAFÍOS

DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

COMITÉ INTERMINISTERIAL SOCIAL
SECRETARÍA EJECUTIVA

Octubre 1995

I. La realidad social sobre la que debemos intervenir

El Gobierno se ha propuesto la eliminación de la extrema pobreza al término de este siglo. Los propósitos que animan el compromiso y la voluntad gubernamental van más allá que la derrota estadística de la pobreza. Asegurar mínimos básicos de bienestar a los más pobres, mejorar las condiciones y calidad de vida de estos hogares y, por sobre todo, generar igualdad de oportunidades a todos los chilenos y chilenas, para que con sus propios esfuerzos puedan hacerse cargo de su desarrollo personal y familiar, son los grandes objetivos sociales a lograr para ésta y las próximas generaciones.

La exposición sobre el estado de la Hacienda Pública presentada por el Ministro de Hacienda, señor Eduardo Aninat, señala con precisión estos objetivos en las prioridades sociales del Gobierno, así como destaca las oportunidades que el país tiene para hacerse cargo de estos objetivos. Pero, de no mediar un sólido compromiso nacional que involucre al Estado y a la sociedad entera, al sector público y al privado, los desafíos aún pendientes de crecimiento con equidad, no podrán ser enfrentados.

Tal como se señalara en la citada exposición, Chile goza de importantes indicadores macroeconómicos y sociales, así como ha logrado significativos avances en la reducción de la pobreza, durante los recientes 5 años. Sin embargo, dichos indicadores nacionales se acompañan de una muy desigual distribución de los ingresos, así como revelan desiguales niveles de accesibilidad y calidad de oportunidades sociales y laborales en nuestros compatriotas, hombres y mujeres, así como en las distintas áreas territoriales del país.

1. Nuestros avances sociales

1.1 Entre 1990 y 1995 ha existido un significativo incremento del gasto social que pasó del 60 por ciento del total del gasto público en 1990, al 70 por ciento en 1995, con especial én-

fasis los incrementos en educación, salud y vivienda, revirtiendo el deterioro existente antes de 1990.

1.2 No sólo cabe destacar el incremento del gasto social, sino la composición y la destinación de este gasto social, que de manera progresiva ha sido direccionado hacia aquellos programas e inversiones sectoriales que mayor impacto social tienen en la pobreza, no sólo de manera inmediata, por sus impactos distributivos directos en los hogares de menores ingresos, sino de mediano plazo, al focalizar dicha inversión en aquellos grupos sociales y territorios más pobres, mejorando así sus oportunidades futuras de mayor acceso a empleos de calidad.

1.3 El impacto distributivo inmediato del gasto social, se advierte en la reciente encuesta CASEN. Datos preliminares muestran que, en 1994, la inversión en educación y salud que el Estado realiza permite que los hogares del primer quintil aumenten su participación en el total de ingresos del 4,6 por ciento al 6,7 por ciento. Es decir, sobre la base de la provisión de servicios en educación y salud, el Estado contribuye a mejorar en un 46,5 por ciento los ingresos del 20 por ciento de los hogares más pobres, corrigiendo en parte la iniquidad distributiva existente (el 20 por ciento más rico de los hogares, de resultado del impacto de la inversión pública, en cambio, decrece su participación en el total de ingresos del 56,1 por ciento al 52,8 por ciento.

1.4 El impacto distributivo de mediano plazo del gasto social, si bien podrá ser evaluado en un mayor período de tiempo, es posible de prever. Caben destacar, desde 1990 a la fecha, no sólo ampliaciones de cobertura y esfuerzos de focalización, sino también el surgimiento de programas e inversiones sociales innovadores. Entre ellos, podemos señalar los aumentos de cobertura en educación preescolar; los programas de mejoramiento de calidad de la educación básica y media; la extensión horaria en el sistema escolar; el aumento y diversificación de los programas de asistencialidad estudiantil y de becas; nuevas subvenciones focalizadas a las escuelas más pobres y con menor rendimiento escolar; la ampliación de los Subsidios Unicos Fa-

miliares a los niños y su extensión a jóvenes, asociados a su escolaridad; la implementación y extensión de nuevos programas de capacitación laboral de jóvenes, el proyecto de ley que perfecciona la capacitación laboral de trabajadores; el surgimiento de programas especiales del SENCE para apoyar la reinserción laboral de trabajadores; la generación de programas de apoyo crediticio, de asistencia técnica y de comercialización a microempresarios, campesinos y pequeños productores rurales; la puesta en marcha y progresiva ampliación del programa de mujeres jefas de hogar; el fortalecimiento de la atención primaria en salud y el establecimiento de un plan de salud familiar; el incremento de las prestaciones en salud para las personas de la tercera edad de escasos recursos, así como de fondos para apoyar iniciativas comunitarias en salud primaria en las comunas más pobres; el aumento sostenido y la diversificación de programas habitacionales focalizados; la ampliación de recursos de equipamiento comunitario y de mejoramiento del habitat; la ampliación y diversificación de fondos de inversión en infraestructura social básica, de saneamiento, de regularización de títulos de dominio; la creación y ampliación de un programa especial de asistencia jurídica gratuita como antecedente de las 13 Corporaciones de Asistencia Judicial; el surgimiento de nuevos programas destinados a la reinserción social y laboral de reos de modo de reducir la reincidencia delictual; la ampliación de cobertura de atención de menores en situación de riesgo social y los pasos iniciados para innovar en modalidades de atención que permitan su desinternación; la mejoría en las pensiones y prestaciones para los adultos mayores de menores ingresos y el inicio de un programa innovativo de integración del adulto mayor; la creación y ampliación de programas destinados a generar capacidades propias en grupos y localidades pobres, incentivando la participación directa del usuario en sus propias soluciones.

1.5 Los niveles sostenidos de crecimiento y las políticas sociales que han acompañado este crecimiento han permitido avanzar significativamente en la *reducción de la pobreza*. Entre 1990

y 1994, la pobreza se ha reducido desde el 40,1 al 28,5 por ciento de la población y, la indigencia, desde el 14 al 8 por ciento. Es decir, en cuatro años, un millón trescientos mil chilenos han salido de la pobreza y, de éstos, cerca de setecientos mil han dejado la indigencia.

2. Nuevas complejidades y desafíos sociales

2.1 No obstante estos avances y la importante reducción de la pobreza, el país todavía enfrenta exigentes desafíos en la superación de la pobreza y la indigencia. En 1994, algo menos de 4 millones de compatriotas todavía está en condiciones de pobreza, de los cuales, un millón cien mil son indigentes. En otras palabras, un millón cien mil chilenos cuyos hogares tienen ingresos equivalentes hasta una canasta básica (de $15 mil por persona en zonas urbanas y $11 mil en zonas rurales) y dos millones ochocientas mil personas, cuyos hogares tienen ingresos equivalentes hasta dos canastas básicas. Pero, no sólo se trata de los órdenes de magnitud que todavía muestra la pobreza en nuestro país, sino la constatación de que se torna cada vez más complejo su enfrentamiento, como lo revela la mayor lentitud que ha tenido la reducción de la pobreza entre 1992 y 1994, no obstante las sostenidas tasas de crecimiento en el mismo período.

2.2 El mayor tamaño de los hogares más pobres (el 10 por ciento de los hogares de menores ingresos tiene un tamaño familiar promedio de 4,72 miembros, siendo el promedio familiar nacional de 3,88 miembros), significa que quienes mayoritariamente, tanto en términos absolutos como relativos, se ven afectados por situaciones de pobreza en el país, son los menores de 15 años. En 1994, si bien este grupo de edad representa el 28 por ciento de la población, en éste se concentra el 44,3 por ciento del total de la indigencia y el 37,9 por ciento del total de la población pobre. Cerca de 500 mil menores de 15 años son indigentes y un millón de ellos vive en la pobreza.

2.3 La participación en el mercado de trabajo es un factor determinante en la reducción de la pobreza, tanto en lo que se refiere a la accesibilidad, como a la calidad de los empleos. Si examinamos lo que acontece en los hogares pobres e indigentes en el país, vemos que, precisamente, su situación está asociada, tanto al desempleo, como a los bajos ingresos propios de empleos precarios. En 1994, según datos de la CASEN, las tasas de desocupación en los hogares indigentes es del 27,6 por ciento, en los hogares pobres no indigentes es de 11,5 por ciento, mientras que en los no pobres alcanza sólo al 4,6 por ciento. En otras palabras, la desocupación en los sectores de extrema pobreza más que triplica las tasas nacionales, siendo las mujeres de esos hogares quienes tienen las más bajas tasas de participación laboral. Podemos concluir que, en coyunturas de disminución del empleo, son los trabajadores de los hogares de mayor pobreza, los más afectados y los primeros en ser expulsados del mercado de trabajo. La contrapartida de este fenómeno, es la realidad de los ocupados de estos hogares, quienes en su mayoría realizan trabajos con ingresos bajo el salario mínimo y sin cobertura previsional. En 1994, el ingreso per cápita promedio de los hogares del 10 por ciento más pobre es 40 veces menor que el 10 por ciento más rico y 9 veces inferior al ingreso per cápita promedio nacional.

2.4 Los avances macroeconómicos y sociales sostenidos hacen, tanto o más visibles que los niveles absolutos de pobreza, la pobreza relativa. Es decir, las *desigualdades*. Como lo demuestra la CASEN 1994, un 18 por ciento de nuestra población, dos y medio millones de personas, está en la frontera de la pobreza, con ingresos equivalentes entre dos y tres canastas básicas. Y ello se explica por el comportamiento de los ingresos. El 80 por ciento de los hogares tiene un ingreso promedio por hogar inferior al nacional, aún cuando ha mejorado levemente, en estos años, la participación de los hogares del primer quintil. En 1990, la participación en el ingreso total de los hogares del primer quintil era de 4,18 por ciento y, en 1994, es de 4,61 por ciento. Sin

embargo, también ha aumentado la participación en el ingreso total de los hogares del quinto quintil que pasó, del 55,12 por ciento en 1990, al 56,09 por ciento en 1994.

II. Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Rediseño de la estrategia social pública

La realidad anteriormente descrita nos está indicando que el crecimiento estable y sostenido experimentado a la fecha y los importantes logros macroeconómicos, no tienen un impacto social equivalente, lo que plantea la necesidad de políticas consistentes que permitan compatibilizar los niveles de crecimiento con niveles comparables de equidad y de reducción de la pobreza. Y ello supone revisar, por una parte, aquellas políticas que inciden en la generación de empleos e ingresos asociados al trabajo, así como en la composición, magnitud y destinación del gasto social público que, de manera directa e indirecta, incide en la mayor obtención de ingresos familiares inmediatos y de mediano plazo. Es decir, en políticas conducentes a la igualdad de oportunidades.

Es en este contexto, que se torna imprescindible asumir, con el mayor rigor y responsabilidad, la función de las políticas de desarrollo social, no sólo en el debate general de las políticas sociales, de la pobreza y la distribución del ingreso, sino en el análisis pormenorizado de las acciones públicas que deben dar cuenta de tal realidad.

Desde esta perspectiva, el Gobierno ha emprendido la tarea de rediseñar el conjunto del quehacer público que incide en nuestros indicadores sociales, de modo de imprimirles creciente equidad. Con acuciosidad, reprochada por muchos de lentitud, pero que no tiene otro propósito que avanzar en el aprendizaje de experiencias concretas que permitan ir, en la práctica, reformando nuestro quehacer tradicional.

Sobre esta base, el Comité Interministerial Social, que preside el Presidente de la República, y que integra a 12 Ministe-

rios, ha iniciado un trabajo, no sólo de coordinación, sino que de rediseño de la estrategia social pública. El fundamento del actual diseño se asienta en la convicción de que, a diferencia de las experiencias iniciadas en los ochentas, de fondos especiales compensatorios, la realidad de nuestra economía, la estabilidad política y la solvencia del Estado, hacen posible y necesario un esfuerzo gubernamental que compromete el quehacer del conjunto del sector público en la solución de las prioridades sociales del Gobierno, en sus esfuerzos de enfrentar de manera perdurable la superación de la pobreza, para caminar hacia una sociedad más justa, equitativa e integrada.

El Programa Nacional de Superación de la Pobreza es el instrumento que pretende recoger este desafiante esfuerzo, expresando sus objetivos en diez Compromisos Nacionales, con Metas para el Período, evaluables y medibles, e identificando, en su ejecución, a los programas prioritarios de inversión social, así como a los beneficios asistenciales, que deberán dar cuenta del cumplimiento de las metas y de los compromisos contraídos por el Gobierno con la ciudadanía.

El documento preliminar que ponemos a su disposición, «Programa Nacional de Superación de la Pobreza», contiene de manera exhaustiva el diseño del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, sus Compromisos y las Metas del período, así como un primer esfuerzo de identificación de los programas gubernamentales de alto impacto social, y su desempeño 1995. Este es el documento base instrumental para la ejecución del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, que será sujeto de seguimiento y evaluación a lo largo del período, para efectuar las revisiones y modificaciones que permitan el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Los criterios orientadores que guían el diseño y la ejecución del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, se fundan en la necesidad de innovaciones en materia programática, de gestión social, de composición y calidad del gasto social.

1. Diseño para la innovación programática

1.1 El punto de partida del diseño programático ha sido la priorización en la inversión social en las personas como la mejor herramienta que permitirá superar de manera perdurable las condicionantes de la pobreza, entregándoles a éstas las oportunidades y las capacidades para hacerse cargo, por sí mismas, de sus condiciones de vida, cuestión que se refleja en la composición y magnitud que, desde 1995, tiene el presupuesto social.

1.2 Esto supone, no sólo un mayor énfasis de la acción gubernamental en esta dirección, sino ampliar la concepción tradicional de inversión social, identificando los distintos tipos de inversión que mayor impacto social tienen en las condiciones de vida y oportunidades de las personas, especialmente de las más pobres. Y entre éstas debemos incorporar, junto con las inversiones sociales tradicionales en educación, salud, vivienda y justicia, la capacitación, el fomento productivo y laboral, la infraestructura social y productiva, así como aquellas inversiones más innovadoras que incentivan y apoyan la participación e integración social.

1.3 Pero no sólo se trata de priorizar y diversificar la acción pública destinada a la inversión social, sino de asegurar que ésta llegue a los chilenos y chilenas que más lo necesitan. En el marco de políticas sociales universales que deben asegurar igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos, el Estado debe cautelar que dichas inversiones lleguen, en la cantidad y calidad debida, a aquellos grupos sociales y territorios que más lo necesitan, por condiciones de pobreza y marginalidad y, en general, por distintas causales de inaccesibilidad. Esto se expresa, en los programas prioritarios de inversión social identificados en 1995 en un amplio conjunto de servicios públicos.

1.4 La existencia de un sector de la población en condiciones de indigencia, así como de grupos sociales de alto riesgo y vulnerabilidad, requiere de la mantención de una red social asistencial, que se expresa en el conjunto de subsidios, en su mayoría monetarios, actualmente vigentes. La necesaria manten-

ción de la red social hacia los más pobres y vulnerables, no sólo debe responder a estrictos criterios de focalización, sino que debe readecuarse para facilitar su articulación con los programas de inversión social, de manera que los más pobres puedan efectivamente beneficiarse de la igualdad de oportunidades educaciones, de salud, laborales, de acceso a la justicia, a la vivienda y a la calidad de su habitat. En esta concepción, las políticas asistenciales pasan a ser, más que paliativos de la extrema pobreza, parte integrante y componentes de la inversión social pública, garantizando la equidad de éstas. Ejemplo de ello, aunque todavía limitados en el conjunto de la red social, son los Subsidios Unicos Familiares asociados a la escolaridad de los niños y, recientemente, de los jóvenes; las becas de los Programas de Capacitación Laboral; los Programas de Asistencialidad Estudiantil alimentarios, en salud y becas; algunos subsidios habitacionales y de infraestructura básica.

1.5 Las inversiones sociales sectoriales, por sí solas, no puede dar cuenta de los problemas sociales emergentes asociados a las nuevas formas de pobreza, especialmente en las grandes ciudades, en las que el crecimiento del empleo y la mayor escolaridad, accesibilidad en salud, vivienda y equipamiento, no solucionan el incremento de la violencia, las distintas formas de adicción y otros fenómenos que promueven marginalidad y desintegración social. El resultado previsible, entre otros, es que la emergencia de estos fenómenos sociales hará, no sólo ineficaz, sino crecientemente demandantes en recursos, la inversión social sectorial. De allí la necesidad de innovar en fondos de inversión intersectoriales integrados, destinados a la participación e integración social, con especial preocupación por la niñez, la juventud y la tercera edad. En esta dirección se inscribe un convenio con la Comunidad Económica Europea para la ejecución de un programa innovador de pobreza dura en grandes ciudades, así como con UNICEF para iniciar experiencias pilotos de redes locales de atención integral a la infancia, y un próximo programa innovador de integración del adulto mayor del FOSIS.

2. Diseño para la innovación en la gestión social

El desafío de innovación programática será insuficiente, si no se acompaña de un diseño que permita innovar en la gestión social de dichos programas. Existe experiencia acumulada en algunos instrumentos públicos que revelan la eficacia que se introduce en los resultados sociales, cuando éstos son sometidos a modificaciones en el modo de asignar recursos, en la destinación de los mismos, en su uso, en el involucramiento de los usuarios y en el seguimiento y evaluación que se realiza en el desarrollo y ejecución de tales programas de inversión social.

2.1 El proceso de descentralización iniciado en el país, apunta en esta dirección y es el escenario que hace posible caminar hacia innovaciones en la gestión social pública. La heterogeneidad territorial y social de la pobreza exige respuestas diversas, acordes a las realidades sociales y territoriales concretas. La diversificación de las acciones sociales, implica revisar las funciones de los Ministerios y Servicios centrales, así como de los regionales y comunales, de modo de adecuar las políticas nacionales a las realidades específicas de las que deben dar cuenta sus inversiones y programas en las distintas regiones y comunas del país. Ello es un proceso lento, porque supone capacidades técnicas y de gestión suficientes en los gobiernos regionales y comunales, especialmente de las áreas territoriales más pobres, que sufren mayores carencias de recursos y de capacidades técnicas.

2.2 La descentralización es la que permite, asimismo, ejercer una efectiva coordinación de distintos instrumentos públicos que concurren para hacer posible un impacto más integral de la inversión pública, racionalizando los recursos financieros, humanos y de equipamiento disponibles, evitando las duplicaciones, la dispersión, las omisiones y, por tanto, la consiguiente ineficiencia e ineficacia en el uso de los recursos y en las decisiones que sobre ellos se adoptan. Además, ello permite hacer posible una acción focalizada integral de efecto sinérgico que

potencia las inversiones sociales que se destinan hacia grupos y localidades específicas.

2.3 La descentralización es, además, el espacio que hace posible la participación efectiva de los usuarios en las respuestas de solución a sus necesidades. A la concepción restrictiva de participación centrada en el copago de los propios beneficiarios se ha sumado, en creciente medida, la participación activa del usuario en la elaboración y ejecución de sus propias soluciones, fortaleciendo el potencial de aporte creativo y de esfuerzos directos de la propia comunidad en sus condiciones de vida, potenciando los aportes y recursos fiscales. Invertir en participación, es decir, en la generación de capacidades propias de las personas y organizaciones, puede ser una de las más rentables inversiones sociales.

2.4 Con el propósito de iniciar una experiencia de gestión social innovadora en materia de descentralización, coordinación y participación, nace el *Programa Especial de Comunas* a finales de 1994, en 71 comunas de las 13 regiones del país. Ha sido esta experiencia inicial, que tiene finalidades de aprendizaje para su replicabilidad progresiva en todas las comunas pobres, la que ha permitido evaluar las potencialidades de este modelo innovador, pero asimismo, las limitaciones que enfrenta su implementación. La larga tradición de acción social pública altamente sectorializada, ha sido parte de las dificultades en el desarrollo del Programa Especial de Comunas, dificultando las coordinaciones y la mayor integralidad del impacto de las inversiones y programas sociales que se implementan en tales localidades. La participación requiere, más que de espacios institucionalizados y de voluntad, de reales capacidades y competencias en los actores involucrados, de modo que efectivamente puedan convertirse en sujetos activos de las soluciones a sus necesidades. Todavía hoy, las rigideces sectoriales, de normativas y procedimientos, así como las deficientes capacidades técnicas y gestionarias de instituciones y organizaciones sociales, hacen que la oferta pública ordene la demanda y no, como debe-

ría ser, la demanda convertirse en una señal orientadora de la oferta pública.

2.5 Avanzando en esta dirección, y fruto de esta experiencia inicial que habrá de seguir profundizándose, surge un primer significativo cambio en la modalidad de asignación y destinación de recursos, flexibles y participativos, para responder a las prioridades sociales locales: una modalidad de inversión regional de asignación local (IRAL) al que concurrirán, en 1996, recursos de la SUBDERE y del FOSIS. Será sobre la base de esta primera experiencia que podrá, posteriormente, ampliarse esta nueva modalidad de IRAL.

3. Composición del gasto social: Diseño del presupuesto social de la pobreza

3.1 Desde 1990 el esfuerzo del Estado ha estado crecientemente destinado al gasto social representando, en 1995, un 70 por ciento del total de gasto público. Si observamos su composición, veremos que el propiamente gasto social (es decir, el que se destina a prestaciones previsionales, pensiones asistenciales, subsidio único familiar y otros subsidios monetarios) representa, en 1995, el 53 por ciento del total del gasto social, y la inversión social tradicional (Salud, Educación. Vivienda, Justicia, Trabajo y MIDEPLAN) representa el 47 por ciento restante, siendo el más alto de ellos el de Educación.

3.2 Sin embargo, si a la inversión social tradicional, agregamos aquélla que se destina al fomento de pequeños productores y microempresarios urbanos y rurales, así como a infraestructura básica productiva y social (SUBDERE, Bienes Nacionales, INDAP y Obras Públicas), tenemos que la inversión social total se eleva en 6 puntos, representando el 53,5 por ciento del total del gasto social.

3.3 Con base en el esfuerzo de identificación de programas prioritarios de inversión con alto impacto social, es decir, la identificación de aquellos programas que tienen una mayor incidencia en la generación de oportunidades de los más pobres y

en su calidad de vida, así como un efecto en la generación de mayores ingresos del trabajo, el Programa Nacional de Superación de la Pobreza ha logrado construir para 1995, como señal para la discusión presupuestaria 1996, lo que podría constituir el marco para la elaboración y diseño de un Presupuesto de Inversión Social de Pobreza.

3.4 Tales programas prioritarios de inversión social están agrupados en tres grandes áreas: Desarrollo Social y Calidad de Vida; Trabajo y Desarrollo Productivo; Integración Social. A su interior se identifica un conjunto de 20 tipos de programas prioritarios de inversión social que, en 1995, corresponde a una asignación presupuestaria del orden de los $700 mil millones, (excluido el gasto social asistencial) y que, en el actual proyecto de ley de presupuesto 1996, se ve incrementada de manera importante.

3.5 La configuración de un Presupuesto de Inversión Social de la Pobreza puede constituir la base para una discusión más sustantiva sobre la llamada focalización de la inversión social. Es decir, para la toma de decisiones sobre la magnitud de recursos que, del total de la inversión social pública, es posible asignar hacia las áreas de prioridad social por su impacto en la pobreza y equidad. Decisiones de asignación que podrán perfeccionarse a futuro, a medida que tengamos avances en la evaluación social de estos programas.

4. Calidad del gasto: Diseño de indicadores sociales de equidad

4.1 Finalmente, pero no menos importante, es la necesidad de contar con un instrumento objetivo de seguimiento y evaluación de programas sociales que permita dar cuenta de la pertinencia y relevancia de los mismos, así como de los impactos sociales que éstos producen en la generación de igualdad de oportunidades sociales y laborales. Hasta ahora sólo existe un seguimiento de ejecución de gasto y se ha avanzado en la elaboración de indicadores de gestión o desempeño de las instituciones pú-

blicas. Pero ello no apunta en la dirección de evaluar la calidad de las inversiones sociales, es decir, de los resultados sociales que provocan tales inversiones en la calidad de vida de las personas. Mientras tal instrumento objetivo no exista, sólo podremos hacer más eficiente lo que existe, pero difícilmente podremos tener criterios de asignación y destinación de recursos en que la eficacia sea su objetivo.

4.2 Y ello es un requisito, no sólo para la más adecuada toma de decisiones que dé cuenta de las prioridades sociales que el Gobierno ha definido, sino para proporcionarle a la ciudadanía la mejor herramienta de información para poder incidir en las acciones públicas que le están destinadas. Hacer del ciudadano un actor participativo, implica avanzar en la construcción de este sistema de seguimiento y evaluación de programas sociales, poniendo el Estado al servicio de las personas.

4.3 Con el propósito de desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación de programas sociales, y con la finalidad de poder acompañar el desempeño eficiente y eficaz de los compromisos y metas del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, se ha iniciado el diseño de indicadores sociales de equidad. Ello supone identificar, a partir de las metas del período en materia de superación de la pobreza, aquellos indicadores que mejor reflejan los avances en la superación de la pobreza y en correctivos de equidad social. Es decir, la construcción de un instrumental y de metodologías que permitan ir midiendo, para el período 1995-2000, los avances en la reducción de las brechas en el acceso a una educación y salud de calidad, a oportunidades laborales de mayor calificación, a mejorías en la calidad de vida y en la integración social. Es con base en estos indicadores, que los servicios públicos responsables de los programas prioritarios de inversión social, podrán dar seguimiento y evaluar los programas que dan cuenta del cumplimiento de sus metas de pobreza.

Cuadro Nº 1

PROGRAMAS PRIORITARIOS INVERSION SOCIAL 1995 y 1996

Programas Trabajo y Desarrollo Productivo	Institución	Presupuesto 1995 M$	
MICROEMRESA			
Apoyo crediticio técnica y capacitación a través de ONG	FOSIS	2.945.800	
Asistencia a través de Bancos	FOSIS	977.600	(*)
Centro iniciativa empresarial	FOSIS	344.000	
Desarrollo Microempresa	DICREP	N/C	
PEQUEÑA PRODUCCIÓN CAMPESINA E INDÍGENA			
Transferencia tecnológica	INDAP	7.733.120	
Apoyo y fomento a organizaciones campesinas	INDAP-FOSIS	786.972	
Crédito a pequeños agricultores	INDAP	21.757.430	
Riego campesinos	INDAP	3.744.642	
Desarrollo rural	FOSIS	606.500	
Forestación y recuperación suelos	FOSIS	628.700	
Fondo Desarrollo Indígena	CONADI	1.199.000	
Fondo Tierras y Aguas	CONADI	2.180.000	
Regularización de tierras	M.BS.NAC.	1.182.000	
PEQUEÑA PESCA ARTESANAL			
Desarrollo pesquero	FOSIS	146.500	
CAPACITACIÓN PARA RECONVERSIÓN			
Reconversión laboral textil y carbón	SENCE	233.000	
Programa de Becas	SENCE		
CAPACITACIÓN E INSERCIÓN LABORAL JÓVENES			
Capacitación laboral jóvenes	SENCE	4.697.000	
Capacitación jóvenes rurales	SENCE-INDAP	1.604.000	(**)
Formación y capacitación laboral	FOSIS	4.697.700	
CAPACIT. E INSERCION LAB. MUJ. ATENCION HIJOS			
Capacitación mujeres jefas de hojar	SERNAM-SENCE	1.043.562	(***)
Desarrollo de habilidades	PRODEMU	374.435	
Programa oficios	PRODEMU	80.000	
Formación y capacitac. mujeres rurales	PRODEMU-INDAP	240.656	
Apoyo mujeres temporeras	SERNAM	109.487	(****)

Continúa

Programas Trabajo y Desarrollo Productivo	Institución	Presupuesto 1995 M$
EDUCACIÓN DE ADULTOS		
Educación de adultos	MINEDUC	124.262
FISCALIZACIÓN NORMAS LABORALES		
Fiscalización focalizada	DIRECC. TRABAJO	8.517.997 (*****)
MEJORAMIENTO SEGURIDAD SOCIAL		
INP móvil	INP	46.994
Racionalización pago subsidios	INP	10.000
Venta bonos FONASA	INP	
INP Mático	INP	9.238
Línea 800	INP	2.505
SUBTOTAL		66.023.100

(*) Con este aporte se logran movilizar créditos privados de los bancos por un monto de M$ 4.690.000.

(**) Financiamiento aportado por SENCE.

(***) Aporte SENCE M$ 672.562 y del SERNAM M$ 371.000

(****) El Programa cuenta con un presupuesto total de M$ 278.486 sumando, al aporte SERNAM, aportes de DIGEDER, JUNJI y JUNAEB.

(*****) Presupuesto Institucional, con parte del cual se focaliza la fiscalización.

(+) No desagregado.

Cuadro Nº 2

Programas Trabajo y Desarrollo Productivo	Institución	Presupuesto 1995 M$
APOYO ESTUDIANTIL		
Alimentación escolar	JUNAEB	38.821.757
Campamentos escolares	JUNAEB	724.696
Programa de verano	JUNAEB	1.715.774
Salud oral	JUNAEB	529.941
Residencias estudiantiles	JUNAEB	623.335
Utiles escolares	JUNAEB	461.507
Salud escolar	JUNAEB	820.944
Becas Pensión Alimenticia	JUNAEB	130.764
Becas especiales	JUNAEB	208.658
Becas Presidente de la República	SUBS.INTERIOR	4.312.000
Becas Indígenas	MINEDUC	663.936
Becas Educación Media	MINEDUC	1.485.054
Subvención Internados	MINEDUC	11.858.934
PROGRAMAS PREESCOLARES		
Convencional (Centros Abiertos)	INTEGRA	12.555.276
No convencional	INTEGRA	301.077
Convencional (Jardines Infantiles)	JUNJI	20.376.187
No convencional	JUNJI	2.638.908
Convencional (construcción 100 salas)	MINEDUC (MECE)	873.609
No convencional	MINEDUC (PREBAS)	116.000
Subvención MECE Prebásica	MINEDUC	627.365
EQUIDAD EDUCACIÓN BÁSICA		
MECE rural	MINEDUC	887.866
Textos escolares	MINEDUC	
Mejoramiento educativo (urbano/rural)	MINEDUC	2.742.064
Informática educativa		
Programa 900 escuelas	MINEDUC	887.260
Bibliotecas de aulas 5º y 6º		
Subvención Básica	MINEDUC	92.302.124
EQUIDAD EDUCACIÓN MEDIA		
MECE Media	MINEDUC	4.648.868
Informática educación media		
Subvención Media	MINEDUC	23.965.878
RECURSOS PARA LA EQUIDAD		
Subvención ruralidad	MINEDUC	2.568.626
Apoyo a grupos con trastornos aprendizaje	MINEDUC	1.009.800
Atención desempeño difícil	MINEDUC	8.602.000
SUBTOTAL		237.460.208

Cuadro Nº 3

Programas Trabajo y Desarrollo Productivo	Institución	Presupuesto 1995 M$	
EQUIDAD SALUD			
Plan de Salud Familiar	MINSAL	45.000.000	
Reforzamiento en atención primaria	MINSAL	4.700.000	
Fondos regionales red asistencial	MINSAL	1.500.000	
Infraestructura y equipamiento	MINSAL	43.000.000	
Programas enfermedades complejas	MINSAL	2.000.000	
Dotación profesionales salud comunas pobres	MINSAL	11.000.000	
PNAC	MINSAL	27.702.553	
PROGRAMA HABITACIONAL FOCALIZADO			
Vivienda básica	MINVU	74.901.585	
Vivienda progresiva	MINVU	20.762.207	
Vivienda trabajadores	MINVU	17.982.879	
Subsidio habitacional rural	MINVU	9.795.386	
Adquisición terrenos y saneamiento títulos	MINVU	2.268.399	
Regularización de títulos	M. BS. NAC	1.175.127	
SANEAMIENTO E INFRAESTR. SOCIAL BÁSICA			
Pavimentación participativa	MINVU	12.000.000	
Equipamiento comunitario	MINVU	2.892.525	
Parques urbanos	MINVU	3.089.343	
Saneamiento poblaciones	MINVU	330.057	
Pavimentación y reparación	MINVU-ISAR	4.401.000	
Infraestructura sanitaria	MINVU	2.717.551	
Mejoramiento Urbano	SUBDERE	6.903.000	
Mejoramiento Barrios	SUBDERE	23.584.495	
Electrificación Rural (FNDR)	SUBDERE	3.933.000	(*)
Saneamiento Básico (FNDR)	SUBDERE	7.272.000	(*)
Fondo Especial Comunas Pobres (FNDR)	SUBDERE	1.000.000	(*)
Infrestructura en educación	SUBDERE	79.505.916	
Fondo Social	SUBS. INTERIOR	2.161.000	
Agua Potable Rural	MOP	6.366.287	
Conserv. red vial básica y comunal	MOP	15.770.775	
Mejoramiento caletas pesqueras	MOP	3.872.634	
Conexiones Insulares	MOP		
ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA			
Programa Asistencia jurídica y cooperación de asistencia judicial	Mº JUSTICIA	480.763	(**)
SUBTOTAL		438.068.482	

(*) Estos programas se financian con parte del presupuesto total del FNDR de M$ 86.113.000.

(**) Solo incluye programas de acceso a la justicia.

(***) Incluye los tres programas anteriores (electrificación rural, saneamiento básico y fondo especial de comunas).

Cuadro Nº 4

Programas Trabajo y Desarrollo Productivo	Institución	Presupuesto 1995 M$
PARTICIPACIÓN Y GENERACIÓN DE CAPACIDADES		
Entre Todos	FOSIS	4.066.200
Concurso regional localidades pobres	FOSIS	2.714.900
Información y apoyo Comités Comunales	DOS	109.000
MUJERES JEFAS DE HOGAR E INTEGRACIÓN MUJER		
Programa Capacit. atenc. salud, legal, habitacional	SERNAM	924.888 (*)
Programa líderes mujeres	PRODEMU	33.235
APOYO A MENORES EN SITUACIÓN RIESGO SOCIAL		
Atención menores en situación irregular	SERNAME	24.298.839
Fortalec. y orientación asuntos familiares	FUND. FAMILIA	176.800
Recreación e integración familiar	FUND. FAMILIA-DIGEDER	113.218
DESARROLLO E INTEGRACIÓN JUVENIL		
Desarrollo juvenil	FOSIS	635.500
Casa de la Juventud	INJ.	228.000
Formación de monitores	INJ.	106.452
Centros de información	INJ.	113.000
Capacitación, prevención y tratamiento drogas	INJ.	226.840
Prevención consumo droga	DOS	65.000
Prevención drogas y alcoholismo	MINEDUC	307.261
Prevención alcohol y salud mental	MINSAL	99.918
INTEGRACIÓN ADULTO MAYOR		
Atención salud tercera edad	MINSAL	1.500.000
Tarjeta TIP	INP	
Atención organizaciones tercera edad	INP	23.891
Información envejecimiento activo	DOS	24.000
Progrmas Adulto Mayor	FOSIS	N/C
REINSERCIÓN SOCIAL DE REOS		
Capacitación laboral reos internos	GENDARMERIA	137.781
Colocación laboral reos en medio libre	GENDARMERIA	119.415
SUBTOTAL		36.024.138
TOTAL		698.088.012

(*) El programa cuenta con un presupuesto total de M$ 1.869.823 sumando, al aporte SERNAM, aportes de SENCE, JUNJI, JUNAEB, MINSAL y Ministerio de Bienes Nacionales.
N/C No corresponde.

MAPAS TERRITORIALES DE POBREZA

POR REGIONES, ÁREAS Y COMUNAS

PRIORITARIAS

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN
DIVISIÓN DE PLANIFICACIÓN REGIONAL

Julio 1995

1. Presentación

Uno de los grandes desafíos que se ha planteado el gobierno es la reducción de la extrema pobreza y el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de los sectores sociales y localidades más pobres del país, de tal manera de reducir las desigualdades que se presentan, haciendo de este propósito una gran tarea nacional.

Este desafío también ha sido una responsabilidad que han asumido los Gobiernos Regionales, lo que ha permitido la incorporación del territorio como instancia de análisis, lográndose una mayor focalización y una comprensión más profunda y completa de los factores generadores de pobreza, así como la obtención de señales más precisas respecto de las iniciativas que es posible desarrollar para superar las condiciones de pobreza.

En este contexto el documento que se presenta a continuación da cuenta de una parte del importante esfuerzo que con respecto a este objetivo han venido desarrollando las diferentes regiones del país. Este trabajo tiene como propósito fundamental identificar cómo se distribuye geográficamente la pobreza en las regiones, identificando aquellas áreas y localidades en donde ésta se concentra en mayor grado.

Lo anterior ha permitido a cada una de las regiones, a partir de esta identificación geográfica de la pobreza, descubrir el funcionamiento económico social de las áreas identificadas como pobres, estableciendo las causas y factores explicativos de la situación de pobreza; su cuantificación y caracterización, como también identificar las eventuales potencialidades de desarrollo de esas áreas y comunas. El conocimiento de esta realidad permitirá mejorar y hacer más efectiva y pertinente la acción que el sector público, ya sea a nivel central o regional, realiza en esas áreas.

Tal como se señala en el presente documento, los mapas territoriales de pobreza por región fueron elaborados por las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordina-

ción (SERPLAC), en su calidad de organismo técnico asesor de los Gobiernos Regionales, con la colaboración de los Comités Sociales Regionales, presentándose posteriormente esta propuesta por parte de los Intendentes Regionales a los respectivos Consejos Regionales. La metodología utilizada en la confección de estos mapas incluye distintas fuentes de información y estudios específicos realizados por instituciones públicas disponibles a esa fecha, incorporando además, dadas las limitaciones que presentan los estudios existentes, la opinión que sobre esta materia tienen diversos observadores calificados dentro de cada región. Es necesario señalar que este listado de comunas identificadas como pobres, y aquéllas señaladas como prioritarias, debe ser revisado y corregido a través del tiempo, de tal manera de ir incorporando nuevos antecedentes que permitan profundizar este estudio.

2. La Superación de la pobreza: prioridad de gobierno

En este contexto surge la necesidad de elaborar un Programa Nacional de Superación de la Pobreza, que permita enfrentar el drama de más de un millón de chilenos que viven en condiciones de extrema pobreza, y al mismo tiempo hacer importantes esfuerzos por mejorar la calidad de vida de otros tres millones de compatriotas que no logran superar su situación de pobreza.

El Gobierno, reconociendo la dimensión territorial que particulariza las diferentes situaciones de pobreza y consecuente con el proceso de descentralización ya iniciado, ha optado porque este Programa Nacional de Superación de la Pobreza esté compuesto por trece Programas Regionales de Superación de la Pobreza, enmarcados en forma coherente, tanto con las grandes orientaciones, prioridades y lineamientos estratégicos definidos

desde el nivel central, como con las respectivas Estrategias Regionales de Desarrollo, dentro de las cuales deben estar insertos.

Estas prioridades nacionales, que en su visión sectorial ponen énfasis en la educación, infraestructura social y productiva, y en el acceso a justicia; en su expresión por grupos prioritarios, mujeres jefas de hogar e infancia, son complementadas en la elaboración de diagnósticos y búsqueda de soluciones con la dimensión territorial.

Adicionalmente, para alcanzar soluciones permanentes y más rápidas en la superación de la pobreza, el Programa Nacional contempla que la política social pondrá énfasis en la inversión social y en el fomento del desarrollo productivo, incorporando una serie de criterios que permiten mejorar la gestión y eficiencia de la acción pública: la integralidad de la acción, la coordinación intersectorial y con el sector privado, y la participación de los propios afectados o beneficiarios.

3. La dimensión territorial de la pobreza y el proceso de descentralización: Instrumentos que contribuyen a enfrentar de mejor forma la tarea de superar la pobreza

Las diferencias que presenta el territorio en cuanto a potencialidades, recursos de todo tipo, infraestructura, acceso a servicios, etc., se traduce en diferencias en las oportunidades de la población, constituyéndose el territorio en un elemento de discriminación, según el espacio particular que se habite. Las significativas brechas en los niveles y ritmos de desarrollo tanto interregional, como intrarregional han generado problemas de desintegración, marginación y pobreza, los que se acentúan en las unidades territoriales más rezagadas.

El Gobierno, junto con establecer prioridades por grupos sociales, reconoce que la superación definitiva de la pobreza pasa también por reconocer las particularidades que recoge su expresión en el territorio y entender los procesos económicos y sociales que en él se manifiestan, a fin de diseñar e implementar solu-

ciones que contribuyan con eficacia y eficiencia a impulsar un salto cualitativo importante en la solución de la misma.

El proceso de descentralización que se está impulsando y que implica la responsabilidad creciente de los distintos niveles políticos y administrativos (regiones, provincias y comunas) en el desarrollo y en la superación de la pobreza en sus respectivos territorios, junto a la necesidad de que el programa alcance el mayor impacto posible y dé cuenta de las distintas realidades que la pobreza conlleva, hicieron preferible que éste se elabore e implemente con un alto grado de descentralización.

Los niveles políticos y administrativos descentralizados, además de contar con profesionales provistos de un mejor conocimiento de su realidad particular, constituyen el espacio propicio y factible para la integración participativa de los distintos actores y de los propios afectados, poseen comparativamente mejores condiciones para una comprensión más profunda y completa de los factores generadores de la pobreza, y por lo tanto, presentan ventajas para el diseño, implementación, articulación y coordinación de políticas y programas, que permitan una más integrada y eficiente acción pública y una mayor coherencia de ésta con las iniciativas que surgen desde el sector privado.

4. Objetivo, alcance y fundamento de los mapas territoriales de pobreza por regiones

En el contexto de lo anteriormente señalado, una de las primeras tareas en la elaboración de los Programas Regionales de Superación de la Pobreza estaba constituido por la elaboración de un mapa de pobreza por regiones. Este Mapa Territorial de la pobreza, que entrega antecedentes para incorporar el criterio de la focalización territorial como un elemento más para mejorar la eficiencia y eficacia de la acción pública en materia de superación de la pobreza, debía identificar las áreas y comunas más

pobres de cada región, estableciendo una priorización de estas últimas.

La priorización de áreas y comunas antes mencionada, no tiene por finalidad la exclusión de áreas o comunas del Programa de Superación de la Pobreza, sino que persigue establecer un ordenamiento en el tiempo de la acción, que es de todas formas preferente y no exclusiva. La política social y los programas sociales tradicionales y aquellos de carácter especial orientados a grupos sociales de mayor vulnerabilidad, se seguirán aplicando en todo el país.

Por otro lado, los mapas territoriales, además de identificar las áreas y comunas más pobres de cada región, hacen una descripción e interpretación del funcionamiento económico social de las diferentes áreas y comunas seleccionadas, señalando las causas de la pobreza y las potencialidades existentes.

La identificación de las causas y factores explicativos de la situación de pobreza de cada una de estas áreas y comunas, se hace a partir de la comprensión de la interacción de los procesos económicos y sociales que ocurren en ese espacio geográfico, utilizando para ello una determinada tipología en su clasificación, de tal manera de identificar a través de una o varias de éstas, las causas de pobreza de esa área.

Para la identificación de las potencialidades se debe dejar claro que existen lugares (fundamentalmente a nivel urbano) en donde su identificación se hizo más difícil, producto que la pobreza en esas áreas es causa del funcionamiento económico social o nivel regional, por lo tanto, sus potencialidades se vinculan a los de la región en su conjunto.

Es importante señalar que estos mapas regionales de pobreza son de carácter dinámico y se actualizarán en forma periódica en función de los cambios que se registren en la situación de las diferentes áreas y comunas, y en el mayor conocimiento y profundización sobre el funcionamiento económico y social de estas áreas.

El Programa Especial de Comunas, que no es el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, sino sólo una parte de él, nace por la voluntad política del Gobierno de iniciar una pronta acción en aquellas comunas más pobres de cada región, señaladas como tales por los respectivos Gobiernos Regionales. Este Programa Especial tiene por finalidad probar una nueva forma de gestión, que permita ir ganando experiencia para su posterior replicabilidad a todas las comunas pobres de cada región.

Es necesario señalar también, que serán las propias regiones quienes, a partir de la evaluación del proceso y del modelo de gestión, definirán el momento de extensión del Programa Especial al resto de las comunas pobres de la región, para que al cabo del período de Gobierno, se hayan incorporado la totalidad de ellas.

5. Metodología de elaboración de los Mapas Territoriales de Pobreza por región

La elaboración de estos Mapas Territoriales de la Pobreza por regiones fue encargada a las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), en su calidad de organismo técnico asesor de los Gobiernos Regionales, presentándose posteriormente esta propuesta por parte de los Intendentes Regionales a los respectivos Consejos Regionales, teniendo éstos la facultad, como la Ley lo establece, de aprobar, proponer modificaciones o rechazar la propuesta. Esta última instancia era fundamental para la viabilidad del programa, ya que en la medida que el Consejo Regional no compartiera la percepción de que las áreas y comunas que conformaban el mapa regional de pobreza y la priorización de comunas eran las correctas, no iban a estar dispuestos a asignar en forma preferente recursos a los proyectos de inversión localizados en ellas.

Para la elaboración de los Mapas Territoriales de la Pobreza por región, las SERPLAC utilizaron una serie de estudios, entre los que se cuentan un estudio del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), en que se identifican las 77 comunas más pobres del país; un estudio de la UNICEF y el Ministerio de Salud, en que se identifican las 100 comunas más pobres o prioritarias; un trabajo del Ministerio de Agricultura que ordena las comunas pobres rurales y que comprende a 286 comunas ubicadas entre la IV y X Región del país; información de la Encuesta de Caracterización Socio-Económica Nacional (CASEN), para aquellas comunas en que tiene representatividad; información de la Ficha de Caracterización Social (CAS); información relevante de otros indicadores, de disponibilidad comunal a nivel nacional o regional, etc..

En los listados de áreas y comunas pobres de cada región, se incorporaron también las grandes ciudades. Estas comunas, que por su tamaño poblacional relativo a nivel regional, tienen la característica de corresponder a grandes ciudades, si bien presentan indicadores que reflejan grados de pobreza inferiores a la mayor parte de las comunas que conforman la región, tienen también la característica de presentar, a su interior, altos grados de heterogeneidad.

Estas grandes ciudades concentran la mayor parte de los pobres de cada región, por lo tanto, no incorporarlas significa no identificar ni reconocer donde se localiza la mayor parte de los pobres. No obstante lo anterior, y con el fin de obtener una mayor precisión de la localización, se hizo un esfuerzo por identificar los principales bolsones de pobreza al interior de estas comunas.

Con el fin de simplificar la presentación de la información, se prefirió separar en los listados, las áreas y comunas prioritarias en dos grupos, que son los siguientes; Grupo A: Areas de desarrollo urbano- rural y Grupo B: Areas de pobreza de grandes ciudades.

GRUPO A: AREAS POBRES DE DESARROLLO URBANO RURAL

Región	Areas Pobres	Comunas Involucradas	Provincia	Comunas Prioritarias(1)
I Región	1 Altiplano	1 Putre	Parinacota	1 Putre
de Tarapaca	Parinacota	2 General Lagos	Parinacota	2 General Lagos
	2 Altiplano	3 Colchane	Iquique	3 Colchane
	Iquique	4 Pica	Iquique	
		5 Camiña	Iquique	
II Región	3 Taltal	6 Taltal	Antofagasta	4 Taltal
de Antofagasta	4 Area Rural	7 San P. de Atacama	El Loa	5 San P. de Atacama
		8 Calama	El Loa	6 Calama
		9 Ollagüe	El Loa	
	5 Tocopilla	10 Tocopilla	Tocopilla	7 Tocopilla
III Región	6 Valle del	11 Alto del carmen	Huasco	
de Atacama	Huasco	12 Vallenar	Huasco	8 Vallenar
		13 Freirina	Huasco	
		14 Huasco	Huasco	
	7 Chañaral	15 Chañaral	Chañaral	9 Chañaral
		16 Diego de Almagro	Chañaral	
IV Región	8 Limarí-Choapa	17 Río Hurtado	Limarí	10 Río Hurtado
de Coquimbo		18 Monte Patria	Limarí	
		19 Combarbalá	Limarí	
		20 Punitaqui	Limarí	11 Punitaqui
		21 Illapel	Choapa	
		22 Canela	Choapa	12 Canela
	9 La Higuera	23 La Higuera	Elqui	13 La Higuera
	10 Ovalle	24 Ovalle	Limarí	14 Ovalle
V Región	11 Minero-	25 La Ligua	Petorca	
de Valparaíso	Agrícola	26 Petorca	Petorca	15 Petorca
		27 Cabildo	Petorca	
	12 Agricultura	28 Nogales	Quillota	
	Tradicional	29 Catemu	San Felipe	16 Catemu
		30 Hijuelas	Quillota	17 Hijuelas
		31 Olmué	Quillota	18 Olmué
		32 Llay-Llay	San Felipe	
		33 La Cruz	Quillota	
	13 Litoral	34 San Antonio	San Antonio	19 14 U. Vecinales
	14 Precordillera	35 Los Andes	Los Andes	20 9 U. Vecinales

Región	Areas Pobres	Comunas Involucradas	Provincia	Comunas Prioritarias(1)
VI Región	15 Secano Costero	36 Navidad	Card. Caro	21 Navidad
del Lib. Bdo.		37 Litueche	Card. Caro	
O'Higgins		38 La Estrella	Card. Caro	
		39 Pichilemu	Card. Caro	
		40 Marchihue	Card. Caro	
		41 Paredones	Card. Caro	22 Paredones
		42 Lolol	Colchagua	23 Lolol
		43 Peralillo	Colchagua	
		44 Pumanque	Colchagua	
		45 Chépica	Colchagua	24 Chépica
	16 Depresión	46 Qta. de Tilcoco	Cachapoal	
	Intermedia	47 Malloa	Cachapoal	
		48 Requinoa	Cachapoal	
	17 Urbano-Rural	49 San Fernando	Colchagua	
		50 Rengo	Cachapoal	
		51 Santa Cruz	Cachapoal	
VII Región	18 Secano Costero	52 Vichuquen	Curicó	
del Maule		53 Hualañé	Curicó	
		54 Licantén	Curicó	
		55 Curepto	Talca	25 Curepto
		56 Constitución	Talca	
		57 Pencahue	Talca	
		58 Empedrado	Talca	
		59 Chanco	Cauquenes	26 Chanco
		60 Pelluhue	Cauquenes	27 Pelluhue
		61 Cauquenes	Cauquenes	
		62 San Javier	Linares	
	19 Depresión	63 Téno	Curicó	
	Intermedia	64 Rauco	Curicó	
		65 Sagrada Familia	Curicó	
		66 Molina	Curicó	
		67 Pelarco	Talca	
		68 Maule	Talca	
		69 San Clemente	Talca	
		70 Colbún	Linares	
		71 Yerbas Buenas	Linares	28 Yerbas Buenas

Continúa

Región	Areas Pobres	Comunas Involucradas	Provincia	Comunas Prioritarias(1)
		72 Villa Alegre	Linares	
		73 Longaví	Linares	29 Longaví
		74 Retiro	Linares	
		75 Parral	Linares	
VIII Región	20 Secano Costero	76 Cobquecura	Ñuble	
del Bío-Bío		77 Quirihue	Ñuble	
		78 Ninhue	Ñuble	
		79 Treguaco	Ñuble	
		80 Coelemu	Ñuble	30 Coelemu
		81 Ranquil	Ñuble	
		82 Portezuelo	Ñuble	
		83 Quillón	Ñuble	
		84 San Nicolás	Ñuble	
	21 Zona del Cárbon Coronel-Lota	85 Coronel	Concepción	
		86 Lota	Concepción	31 Lota
		87 Arauco	Arauco	
		88 Curanilahue	Arauco	32 Curanilahue
		89 Lebu	Arauco	
		90 Los Alamos	Arauco	33 Los Alamos
		91 Cañete	Arauco	
		92 Contulmo	Arauco	
		93 Tirúa	Arauco	34 Tirúa
	22 Agrícola en Decadencia y Forestal	94 Cabrero	Bío-Bío	
		95 Yumbel	Bío-Bío	
		96 Laja	Bío-Bío	
		97 San Rosendo	Bío-Bío	35 San Rosendo
	23 Mixta Agroforestal	98 Pinto	Ñuble	
		99 El Carmen	Ñuble	
		100 Pemuco	Ñuble	36 Pemuco
		101 Yungay	Ñuble	
		102 Tucapel	Bío-Bío	
		103 Quilleco	Bío-Bío	
IX Región	24 Secano Costero	104 Carahue	Cautín	37 Carahue
de La Araucanía		105 Saavedra	Cautín	38 Saavedra
		106 Teod. Schmidt	Cautín	

Región	Areas Pobres	Comunas Involucradas	Provincia	Comunas Prioritarias(1)
		107 Nueva Imperial	Cautín	
		108 Galvarino	Cautín	39 Galvarino
		109 Lumaco	Cautín	40 Lumaco
	25 Cordillera	110 Lonquimay	Malleco	41 Lonquimay
		111 Melipeuco	Cautín	
		112 Curarrehue	Cautín	
	26 Valle Central	113 Ercilla	Malleco	42 Ercilla
X Región	27 Valdivia	114 Futrono	Valdivia	
de Los Lagos		115 Lago Ranco	Valdivia	43 Lago Ranco
	28 Osorno	116 San Pablo	Osorno	
		117 San J. de la Costa	Osorno	44 San J. de la Costa
		118 Rio Negro	Osorno	
		119 Purranque	Osorno	
	29 Llanquihue	120 Fresia	Llanquihue	
		121 Los Muermos	Llanquihue	
		122 Maullín	Llanquihue	45 Maullín
	30 Chiloé	123 Queilén	Chiloé	
		124 Quinchao	Chiloé	
		125 Puqueldón	Chiloé	46 Puqueldón
		126 Quemchi	Chiloé	
		127 Curaco de Vélez	Chiloé	
	31 Palena	128 Chaitén	Palena	
		129 Hualaihue	Palena	47 Hualaihue
		130 Palena	Palena	
		131 Futalefu	Palena	
XI Región	32 Litoral Norte	132 Guaitecas	Aisén	
del Gral. Carlos		133 Cisnes	Aisén	48 Cisnes
Ibáñez del		134 Aisen	Aisén	
Campo	33 Fuerte	135 O'higgins	Cap. Prat	49 O'higgins
	Aislamiento	136 Tortel	Cap. Prat	
XII Región de Magallanes	34 Natales	137 Natales	U. Esperanza	50 Edén (L)
Región	35 Sur-Oriente	138 Melipilla	Melipilla	
Metropolitana		139 Curacaví	Melipilla	

Continúa

Región	Areas Pobres	Comunas Involucradas	Provincia	Comunas Prioritarias(1)
		140 San Pedro	Melipilla	
		141 Alhue	Melipilla	51 Alhue
	36 Zona Sur	142 Isla de Maipo	Talagante	
		143 Talagante	Talagante	
		144 Buin	Maipo	52 Buin
		145 Paine	Maipo	
	37 Zona Norte	146 Lampa	Chacabuco	
		147 Colina	Chacabuco	53 Colina

(1) Corresponde a comunas, localidades o sectores dependiendo si lo escogido como prioritario es el total de la comuna o una parte de ella.

(L) = Localidad; (S) = Sectores.

GRUPO B: AREAS POBRES DE GRANDES CIUDADES

Región	Areas(1)	Provincia	Comunas Prioritarias(2)
I Región	1 Iquique	Iquique	1 Alto Hospicio, U.V. 58 Y 4
de Tarapacá	2 Arica	Arica	2 U. V. 40, 44 y 60
II Región	3 Antofagasta	Antofagasta	3 28 U. Vecinales
de Antofagasta			
III Región	4 Copiapó	Copiapó	
de Atacama			
IV Región	5 La Serena -	Elqui	4 Las Compañías y La Antena
de Coquimbo	Coquimbo	Elqui	Tierras Blancas
V Región	6 Valparaíso -	Valparaíso	5 35 Unidades Vecinales
de Valparaíso	Viña del Mar	Valparaíso	
VI Región	7 Rancagua	Cachapoal	6 Trapiche, Diego Portales
del Lib. Bdo.			Dintrans, Bonilla, Centenario.
O'Higgins			
VII Región	8 Talca	Talca	7 8 poblaciones
del Maule	9 Curicó	Curicó	8 6 bolsones de pobreza urbana
VIII Región	10 Concepción -	Concepción	9 18 Unidades Vecinales
del Bío Bío	Talcahuano	Concepción	y 9 poblaciones
IX Región	11 Temuco	Cautín	10 Barrios Ribereños
de La Araucanía			
X Región	12 Valdivia	Valdivia	11 5 campamentos
de Los Lagos	13 Osorno	Osorno	12 10 campamentos
	14 Puerto Montt	Llanquihue	13 campamentos urbanos
XII Región	15 Punta Arenas	Magallanes	14 U. V. sector sur poniente
de Magallanes			
Región	16 Pedro Aguirre Cerda	Santiago	
Metropolitana	Lo Espejo	Santiago	
	San Bernardo	Maipo	
	El Bosque	Santiago	
	La Pintana	Santiago	15 La Pintana

Continúa

Región	Areas(1)	Provincia	Comunas Prioritarias(2)
	San Ramón	Santiago	
	La Granja	Santiago	
17	Conchalí	Santiago	16 Conchalí
	Huechuraba	Santiago	
18	Cerro Navia	Santiago	17 Cerro Navia
	Lo Prado	Santiago	
19	Peñalolen	Santiago	18 Peñalolen
	La Florida	Santiago	

(1) Las conurbaciones La Serena - Coquimbo, Valparaíso - Viña y Concepción - Talcahuano se consideráron como un área.

(2) Con excepción de las comunas de la R.M., las comunas prioritarias corresponden a sectores prioritarios al interior de las áreas o comunas en las cuales se actuará preferentemente.

CUADRO RESUMEN: AREAS POBRES Y COMUNAS PRIORITARIAS

	Regiones	Areas	Comunas Involucradas	Comunas Prioritarias
Grupo A:	I	2	5	3
Areas pobres de	II	3	5	4
desarrollo urbano-rural	III	2	6	2
	IV	3	8	5
	V	4	11	6
	VI	3	16	4
	VII	2	24	5
	VIII	4	28	7
	IX	3	10	6
	X	5	18	5
	XI	2	5	2
	XII	1	1	1
	RM	3	10	3
	Sub total	37	147	53
Grupo B:	I	2	2	2
Areas pobres de	II	1	1	1
grandes ciudades	III	1	0	0
	IV	1	1	1
	V	1	1	1
	VI	1	1	1
	VII	2	2	2
	VIII	1	1	1
	IX	1	1	1
	X	3	3	3
	XI	0	0	0
	XII	1	1	1
	RM	4	13	4
	Sub total	19	27	18
	Total	**56**	**174**	**71**

Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1994. Pobreza y distribución del ingreso

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN
DIVISIÓN DE PLANIFICACIÓN, ESTUDIOS E INVERSIÓN

Julio 1995

Evolución de la pobreza a nivel nacional

La comparación entre los ingresos per cápita de los hogares y el monto de dinero requerido para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, permite estimar la cantidad de hogares y de población en situación de pobreza. Esta forma de estimar la pobreza, se conoce como «Método del Ingreso».

El «Método del Ingreso», permite distinguir entre dos niveles de pobreza. Por una parte, identifica a quienes se encuentran en situación de *indigencia o extrema pobreza*, definidos como los hogares y población que carecen de los recursos monetarios suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias. Por otra parte, define a quiénes están en *situación de pobreza no indigente*, como aquéllos que disponen de ingresos para satisfacer sus necesidades alimentarias, pero no el conjunto de necesidades básicas.[1]

Los resultados de la Quinta Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN, indican que en noviembre de 1994, un 24,0% de los hogares del país se encontraban en *situación de pobreza*, lo cual corresponde a un 28,4% de la población . Esta fracción de población involucraba a poco más de 3.900.000 personas en 1994 (Cuadro 1 y 2).

De acuerdo a las definiciones señaladas, en noviembre de 1994, los hogares afectados se distribuían entre un 6,6% en *situación de indigencia* -correspondiente a un 8% de la población del país-, y un 17,4% en *situación de pobreza no indigente*, hogares que agrupaban a un 20,4 de la población.

El conjunto de cifras anteriores contrastan positivamente con las correspondientes a noviembre de 1992, cuando, también en base a la Encuesta CASEN, se estimó que un 32,6% de la población y un 27,7% de los hogares se encontraba en situación de pobreza. En tal fecha la indigencia afectaba a un 8,8% de la población y a un 7,2% de los hogares del país (Cuadro 1 y 2).

1. Para mayores detalles sobre la metodología de cálculo, ver Nota metodológica.

En ambos años, la población afectada por la pobreza es proporcionalmente mayor que los hogares en igual situación, lo cual remite a diferenciales en cuanto al comportamiento sociodemográfico de los hogares según estrato socioeconómico, que determinan que, en general, el tamaño de los mismos sea mayor en los estratos de menores ingresos.

Por otra parte, la comparación de los volúmenes absolutos del total de población afectada por la pobreza en los años 1992 y 1994, muestra una disminución cercana a las 430 mil personas; lo que equivale casi al 10% de la población afectada al inicio del período. En cuanto a la *indigencia*, que afectaba a 1 millón 170 mil personas en 1992, se constata una disminución que se aproxima las 72 mil personas, las que a su vez representan el 6,1% de los indigentes estimados para 1992 (Cuadro 3).

Como se deriva de las cifras anteriores, entre 1992 y 1994 la disminución de la pobreza se concentró en la categoría de pobreza no indigente. La relativa lentitud en la disminución de la población en situación de indigencia es un fenómeno particularmente preocupante para la población rural.[2]

En efecto, como se aprecia en el Cuadro 1, la incidencia de la indigencia en las áreas rurales permanece prácticamente estancada en el bienio: experimenta un aumento relativo que es de carácter marginal (de 9,8% a 10,2% de la población) y una disminución absoluta de poco más de 3 mil personas (Cuadro 3). Esta disminución, sin embargo, debe considerarse en el marco de un decrecimiento de la población rural total, que supera las 130 mil personas. Las cifras de hecho indican que la baja en el número de indigentes rurales, es relativamente menor que la correspondiente a la población rural total (-1,3% y -5,4%, respectivamente).

Estos antecedentes sugieren que la disminución en el número de indigentes rurales podría asociarse a un proceso gene-

2. Se define como rural a la población que reside en localidades inferiores a 2.000 habitantes, y como urbana a los residentes en localidades con una población de 2.000 o más.

ralizado de expulsión de población desde este tipo de zonas, en el cual, sin embargo, la población indigente participaría en menor medida que el resto. Para este grupo se observa además que el número de hogares aumenta ligeramente; lo cual reafirmaría la hipótesis de una disminución del número de indigentes rurales vía la emigración de algunos miembros de los hogares. En el caso de la categoría de «pobres no indigentes», en cambio, disminuye tanto la población como el número de hogares.

Dado que en 1992 la frecuencia de la pobreza era algo mayor en las áreas rurales que en las urbanas, las tendencias del período 1992-1994, llevan a que el diferencial entre ambas zonas se acreciente. En 1992, esta diferencia expresada en proporción total de población afectada por la pobreza, alcanzaba sólo a un punto porcentual, cifra que aumenta 3,8 puntos porcentuales en 1994: 31,6% de la población rural en situación de pobreza frente a un 27,8% de la población urbana (Cuadro 1).

A pesar de este diferencial en contra de las áreas rurales, y producto de los patrones de distribución de población prevalecientes en el país, el mayor número de pobres se concentra en las zonas urbanas: 82% del total de población pobre es urbana. En el caso de la población en situación de indigencia, tal fracción es algo inferior (79%).

La comparación entre las tendencias anteriores con las observadas en períodos previos, en particular entre 1990 y 1992, muestra que, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, la disminución de la indigencia estaría presentado grados crecientes de dificultad. Esto se puede asociar, por una parte, a que el marco económico general fue menos favorable entre 1992 y 1994, que en el bienio inmediatamente anterior, lo cual afectó especialmente a los más pobres y a las áreas rurales. Por otra parte, el relativo estancamiento de la indigencia puede considerarse también un indicador de que se está alcanzando el umbral de la llamada «pobreza dura». Vale decir, sectores de población que presentan niveles de deterioro personal muy severos, con escasas posibilidades de asumir un papel activo en logro de un mejora-

miento significativo en su calidad de vida y/o territorios en los cuales existe un estancamiento económico estructural (mala calidad o escasez de recursos físicos, mercados de trabajo deprimidos, bajas tasas de inversión, etc.).

El conjunto de cifras anteriores reafirman la importancia de desarrollar políticas específicas dirigidas a la extrema pobreza, y en particular, del Plan Nacional de Superación de la Pobreza. Evidencian además la necesidad de realizar mayores esfuerzos de inversión focalizada en los grupos sociales más vulnerables conjuntamente con políticas universales dirigidas a los espacios geográficos marginados de las corrientes más dinámicas de crecimiento económico. En especial, las zonas rurales se caracterizan por la presencia de grupos importantes de población en situación de pobreza y además severas limitaciones estructurales. En estas condiciones, por tanto, no es suficiente la intervención focalizada en los grupos vulnerables. Por último, la evaluación de las políticas y programas sociales actualmente en curso adquiere especial relevancia para ratificar la pertinencia de las mismas, rediseñar aquéllas que así lo requieran y definir iniciativas innovadoras que vayan más allá de los ámbitos sectoriales tradicionales.

Cuadro Nº 1
POBLACION EN SITUACION DE INDIGENCIA Y POBREZA SEGUN ZONA, 1992-1994*

	Indigentes		Pobres No Indigentes		Total Pobres		Total No Pobres	
	N	%	N	%	N	%	N	%
NACIONAL								
1994	1.097.588	8,0	2.805.629	20,4	3.903.217	28,4	9.820.252	71,6
1992	1.169.267	8,8	3.162.434	23,8	4.331.701	32,6	8.956.822	67,4
URBANO								
1994	865.264	7,6	2.318.034	20,2	3.183.298	27,8	8.262.535	72,2
1992	933.853	8,6	2.592.859	23,8	3.526.712	32,4	7.353.977	67,6
RURAL								
1994	232.324	10,2	487.595	21,4	719.919	31,6	1.557.717	68,4
1992	235.414	9,8	569.575	23,6	804.989	33,4	1.602.845	66,6

* Se excluye la población ocupada en el servicio doméstico puertas adentro.

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Encuesta CASEN 1994-1992.

Cuadro Nº 2
HOGARES EN SITUACION DE INDIGENCIA Y POBREZA SEGUN ZONA, 1992-1994

	Indigentes		Pobres No Indigentes		Total Pobres		Total No Pobres	
	N	%	N	%	N	%	N	%
NACIONAL								
1994	233.459	6,6	614.865	17,4	848.324	24,0	2.688.450	76,0
1992	241.301	7,2	691.097	20,5	932.398	27,7	2.434.015	72,3
Dif. (94-92)	- 7.842	-0,6	- 76.232	- 3,1	- 84.074	- 3,7	254.435	3,7
URBANO								
1994	185.327	6,3	510.357	17,3	695.684	23,6	2.258.973	76,4
1992	195.113	7,0	570.778	20,5	765.891	27,5	2.014.505	72,5
Dif. (94-92)	- 9.786	-0,7	- 60.421	- 3,2	- 70.207	- 4,0	244.468	4,0
RURAL								
1994	48.132	8,2	104.508	18,0	152.640	26,2	429.477	73,8
1992	46.188	7,9	120.319	20,5	166.507	28,4	419.510	71,6
Dif. (94-92)	1.944	0,3	- 15.811	- 2,5	- 13.867	- 2,2	9.967	2,2

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Encuesta CASEN 1994-1992.

Cuadro Nº 3
CUANTIFICACION ABSOLUTA Y RELATIVA DE LOS CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, 1994-1992

	País	Urbano	Rural
Diferencias absolutas observadas 94-92			
Indigentes	- 71.679	- 68.589	- 3.090
Pobres no indigentes	-356.805	-274.825	-81.980
Total pobres	-428.484	-343.414	-85.070
*Diferencias relativas en relación a población afectada en 1992**			
Indigentes	- 6,1	- 7,3	- 1,3
Pobres No Indigentes	-11,3	-10,6	-14,4
Total pobres	- 9,9	- 9,7	-10,6
Diferencias absolutas de haberse mantenido la incidencia de 1992**			
Indigentes	-110.077	-119.078	9.116
Pobres No Indigentes	-460.557	-406.074	-49.927
Total pobres	-570.634	-525.152	-40.811

* Cambio en el número de indigentes, pobre no indigentes y total de pobres entre 1994-1992, como porcentaje de los totales de población en cada situación en 1992.

** Cambio que se habría observado en el número de indigentes, pobres no indigentes y total de pobres entre 1994 y 1992 si la proporción afectada en 1992 se hubiera mantenido en 1994.

Fuentes: Cuadros 1 y 2.

Cuadro Nº 4
EVOLUCION DE LA POBREZA 1990-1994*

	Población					
	1990**		1992		1994	
	(miles)	%	(miles)	%	(miles)	%
Indigentes	1.790,4	13,8	1.169,3	8,8	1.097,6	8,0
Pobres No Indigentes	3.412,6	26,3	3.162,4	23,8	2.805,6	20,4
Total Pobres	5.203,0	40,1	4.331,7	32,6	3.903,2	28,4
Total No Pobres	7.761,0	59,9	8.956,8	67,4	9.820,3	71,6
Total población	12.964,0	100,0	13.288,5	100,0	13.723,5	100,0

* Se excluye a las personas ocupadas en servicio doméstico puertas adentro.

** Las cifras de este año deberán ser ajustadas en base a la nueva serie de Cuentas Nacionales del Banco Central, lo que puede modificarlas levemente.

Fuente: MIDEPLAN, CASEN 92/94. Dpto. de Planificación y Estudios Sociales.

Nota metodológica

MÉTODO UTILIZADO PARA MEDIR LA POBREZA

El método utilizado se basa en el cálculo de las líneas de Pobreza, que se determina con el ingreso mínimo requerido en un hogar para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes. Esto es lo que se conoce como «*Método del Ingreso*».

El valor de la línea se estima a partir del costo de una canasta de alimentos que cubre las necesidades nutricionales promedias de la población y que considera sus hábitos de consumo. Al valor de dicha canasta se suma una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias.

Se denomina «*Línea de Indigencia*» al costo de la canasta alimentaria mensual per cápita y se define como indigentes a las personas que residen en hogares cuyo ingreso per cápita es inferior a este valor. Vale decir, hogares que aunque dedicaran la totalidad de sus ingresos a comprar alimentos, no lograrían cubrir adecuadamente las necesidades nutricionales de sus integrantes. Se estiman dos tramas de indigencia, una correspondiente a las zonas urbanas y la segunda a las zonas rurales. Las diferencias entre ambas se derivan del menor costo de los alimentos y del mayor requerimiento de energía, que según, estudios previos, caracteriza a las zonas rurales.*

El valor de la «*Línea de Pobreza*» para las zonas urbanas, se obtiene duplicando el valor de la Línea de Indigencia, en tanto que el de las zonas rurales se calcula incrementando en 75% el presupuesto básico de alimentación.

El costo de la canasta de alimentos se estimó en $15.050 por persona en las zonas urbanas y en $11.597 en las zonas rurales, a precios de noviembre de 1994. Esto significa que una familia urbana de 5 miembros, por ejemplo, requiere de $75.250 para satisfacer adecuadamente sus necesidades alimentarias; y que para la satisfacción del conjunto de necesidades básicas requiere de un presupuesto mensual de $150.500.

De esta forma, la estimación de los hogares y población en situación de indigencia y de pobreza se obtiene comparando el valor de las líneas

* "Una Estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile. 1987", CEPAL, Santiago, Chile, 1990.

establecidas con el total de ingresos de cada hogar, expresado en montos per cápita.

El ingreso de los hogares corresponde a la suma de todos los ingresos monetarios que los mismos perciben por concepto de: trabajo asalariado, trabajo independiente, incluido el valor del consumo de productos agrícolas producidos por el hogar, jubilaciones, pensiones y montepíos, ingresos del capital, transferencias y el conjunto de subsidios (Subsidio Unico Familiar, Subsidio de Cesantía, Pensiones Asistenciales y Asignaciones Familiares). Se incluye, por último, un valor o imputación por concepto de arriendo de la vivienda cuando ésta es habitada por sus propietarios, que se obtiene de la misma encuesta.

Evolución del ingreso de los hogares, 1992-1994

De acuerdo a los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, entre 1992 y 1994, el ingreso monetario promedio mensual de los hogares experimentó un crecimiento real de 6,1%, aumento que en términos de ingreso monetario per cápita alcanza a un 6,8%. La encuesta revela que el ingreso monetario promedio mensual de los hogares de Chile creció entre noviembre de 1992 y noviembre de 1994 desde $285.360 pesos a $302.824 pesos y el ingreso per cápita pasó desde 84.363 a 90.077 pesos mensuales aproximadamente (en pesos de noviembre de 1994).

Sin embargo, esta positiva tendencia presenta diferencias entre estratos socioeconómicos, los que además revelan una notable disparidad entre los niveles de ingresos. En efecto, se observa, en primer lugar, que, aproximadamente, el 70% de los hogares está por debajo del ingreso promedio. En segundo lugar, los aumentos son mayores entre los hogares de más altos ingresos, registrándose incluso una disminución para el primer decil. Consecuentemente, las diferencias de ingreso entre los hogares tienden a aumentar.

El ingreso monetario promedio estimado para el primer decil de hogares, ésto es, el 10% más pobre de los hogares, se calcula en $45.554 mensuales, con un tamaño medio del hogar

de 4,7 personas. En el extremo superior, el décimo decil, con un tamaño medio del hogar de 3,1 personas, el ingreso monetario promedio se estima en $1.269.744 mensuales. Lo anterior se traduce en que el ingreso monetario per cápita promedio de los hogares del primer decil apenas alcanza los $9.388 mensuales, en tanto que para el décimo decil esta cifra alcanza a $422.695 mensuales. Esto es una relación de 45 veces, brecha que aumentó respecto de 1992, cuando el diferencial entre el primer y décimo decil alcanzaba a 40 veces.

La desigual evolución de los ingresos que se registra en el período, se traduce en que, entre 1992 y 1994 no se observan cambios significativos en la distribución de los ingresos, la cual sigue exhibiendo un alto grado de concentración. Considerando el menor dinamismo que se observó tanto en el empleo como en el ritmo de la actividad económica durante 1994, la distribución del ingreso experimentó un leve deterioro. Estos datos confirman los registrados en la Encuesta Suplementaria de Ingresos del INE de 1992 y 1993[3], los cuales no difieren de manera significativa respecto de los resultados de la Encuesta CASEN.

En efecto, en 1992 los hogares del decil más pobre participaron con un ingreso monetario equivalente al 1,7% del total, proporción que en 1994 baja al 1,5%. A su vez, los hogares pertenecientes al decil de más altos ingresos, concentraron el 41,6% de los ingresos totales en 1992 y el 41,9% en 1994.

Estas diferencias en la evolución de los ingresos de los hogares según estrato socioeconómico, se asocian principalmente a variables ocupacionales, puesto que son los ingresos derivados del trabajo el componente central de los ingresos de los hogares.

En el ámbito del empleo, la situación de los hogares del primer decil presenta mayores dificultades que para el resto de la población. Es así que, la tasa de desocupación de este estrato

3. "Ingresos 1990-1993 de Hogares y Personas. Encuesta suplementaria de Ingresos". Instituto Nacional de Estadísticas, INE, Santiago, Chile, 1995.

socioeconómico es significativamente mayor que la tasa nacional. En el período 1992-1994, además, se observa un aumento de los ocupados no asalariados (en desmedro de los asalariados) en los hogares del primer decil; trabajadores que, en general, se desenvuelven en condiciones más precarias (menores ingresos, mayor inestabilidad de los ingresos, carencia de previsión, etc.).

Todo lo anterior, conjuntamente con las cifras sobre la evolución de la indigencia y la pobreza, muestra que el buen desempeño de la economía no es suficiente para asegurar un mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más postergados, los que son altamente vulnerables a fluctuaciones moderadas de la misma. Las cifras reiteran la relevancia de las políticas específicas dirigidas a generar condiciones que favorezcan la participación activa de estos sectores en el desarrollo nacional, y la urgencia de que el país como conjunto se proponga hacer frente a las profundas iniquidades existentes, que se mantienen a pesar de los avances macroeconómicos.

El tema del empleo es de particular relevancia, tanto en relación a las tasas de crecimiento de la ocupación, como en lo que se refiere a las condiciones de trabajo y calidad de los empleos. Estos aspectos deberían tener un lugar prioritario no sólo en el diseño de las políticas dirigidas a combatir la pobreza sino fundamentalmente a imprimirle un mayor componente de equidad al proceso de crecimiento económico.

Cuadro Nº 5

PROMEDIO DE INGRESO MONETARIO MENSUAL Y PER CAPITA DE LOS HOGARES SEGUN DECIL DE INGRESO, 1992-1994*

(En pesos de noviembre de 1994)

Decil monetario del hogar	Encuesta CASEN 1992		Encuesta CASEN 1994	
	Ingreso monetario del hogar		Ingreso monetario del hogar	
	Promedio	Per cápita	Promedio	Per cápita
1	48.767	9.983	45.554	9.388
2	82.832	18.217	84.943	18.818
3	108.138	24.622	110.723	25.649
4	134.325	31.120	136.796	32.918
5	159.806	39.176	168.036	41.719
6	188.119	49.703	191.604	52.592
7	227.568	63.115	240.641	67.103
8	298.720	84.045	315.734	91.218
9	419.085	127.221	464.059	138.500
10	1.186.138	396.374	1.269.744	422.695
Promedio total	285.360	84.363	302.824	90.077

* Los deciles de ingreso se construyen con el ingreso monetario per cápita del hogar.

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1992 y 1994, Departamento de Planificación y Estudios Sociales.

Cuadro Nº 6

DISTRIBUCION DEL INGRESO MONETARIO SEGUN GRUPO DECILICO 1992-1994
(En porcentaje)

Decil	CASEN	
	1992	1994
1	1,7	1,5
2	2,9	2,8
3	3,8	3,7
4	4,7	4,5
5	5,6	5,5
6	6,6	6,5
7	8,0	7,9
8	10,4	10,4
9	14,7	15,3
10	41,6	41,9
Indice de Gini	0,4856	0,4958

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1992-1994, Departamento de Planificación y Estudios Sociales.

MIDEPLAN. CHILE

M665sp

MIDEPLAN. CHILE

Superando la pobreza,

construyendo la equidad.

M665sp
1995

10559

27/Dic.95 Pi Consejo Nac. Sup. de la ...

10559

M665sp
1995

MIDEPLAN
BIBLIOTECA

Entre 1985 y 1987 fué investigador en el Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional (CLEPI), asesor del Programa de Seguimiento de Políticas Exteriores de América Latina (PROSPEL) y consultor de la Comisión Sudamericana de Paz.

Entre 1990 y 1993 fué presidente del Centro para el Análisis y Transformación de la Sociedad Chilena (CENAT) y dirigió un proyecto sobre «El impacto latinoamericano del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México», en el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET).

Es autor de numerosos trabajos y artículos especializados en el campo de las relaciones internacionales y de los sistemas políticos comparados, y de nueve libros, entre los que se pueden destacar: «América Latina y la crisis de hegemonía norteamericana», editorial Desco, Lima, 1982; «Los Estados Unidos: una visión Latinoamericana», editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1984; «¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?», Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985.

En 1990 se integró al Partido Socialista con ocasión del Congreso de Unidad realizado en Valparaíso, siendo designado Vicepresidente de Estudios y Programas. En 1992 es elegido Secretario General del PS. Desde marzo de 1994 se desempeña como Ministro de Planificación y Cooperación, en el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

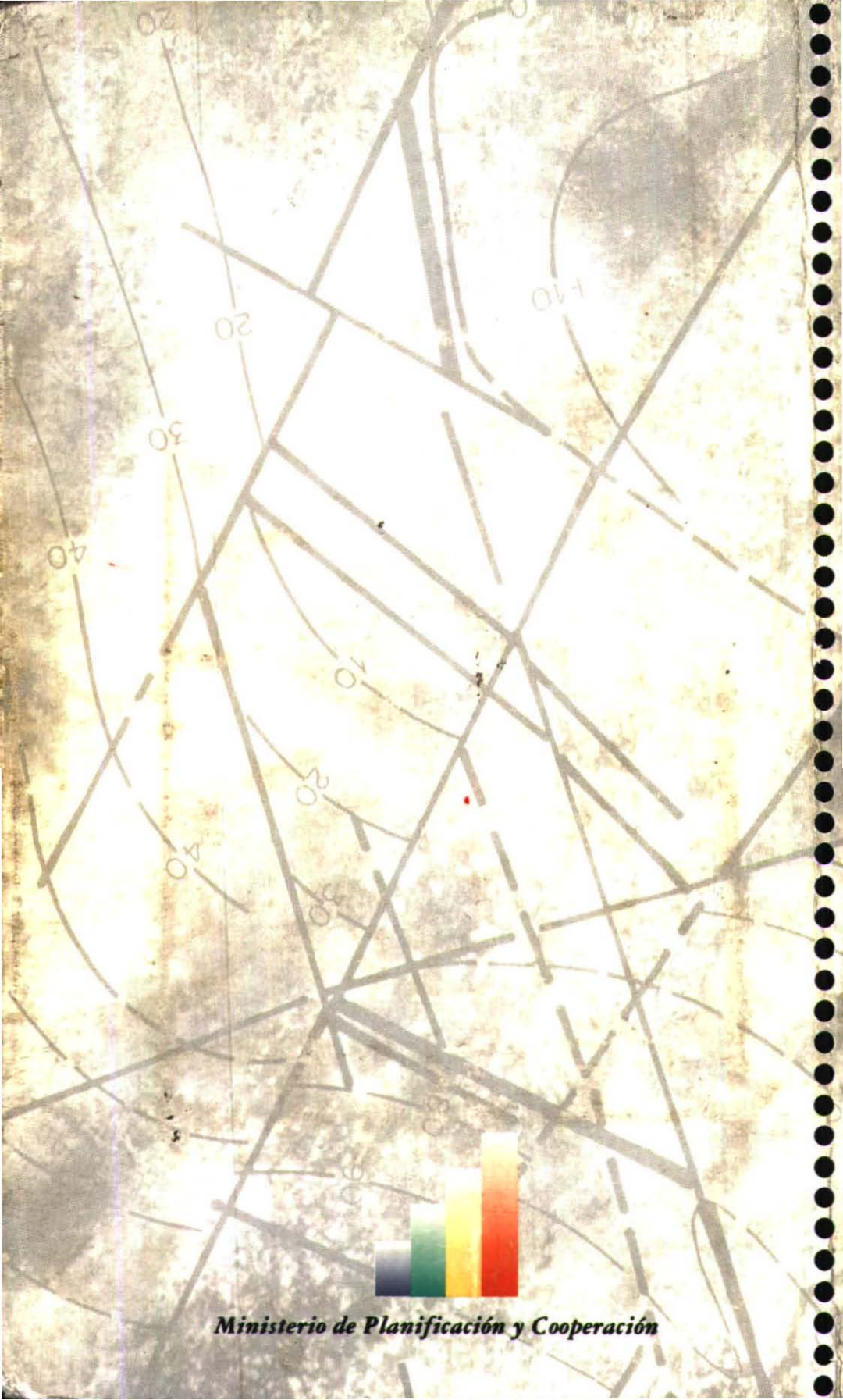
PRESIDENCIA DE
OFICINA DE PLANIFI
ODEP

ESTE LI
EN LA U

10/mayo/96

27/9/02

Ministerio de Planificación
y Cooperación
Ahumada 48, 7° piso
Fono: 672 2033 / Fax: 672 1879
Santiago, Chile



Ministerio de Planificación y Cooperación