



MINISTERIO SECRETARIA
GENERAL DE GOBIERNO

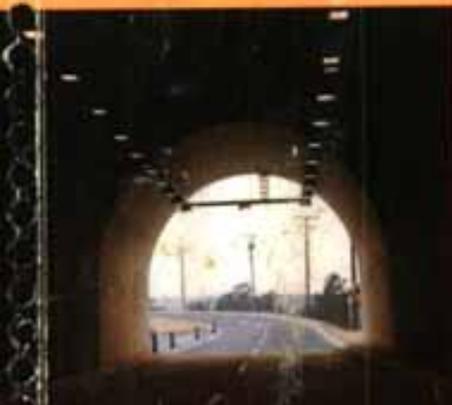


26
Caja

B A N C O
DE SE
POLITICAS SOCIALES
1 9 9 0 / 1 9 9 6



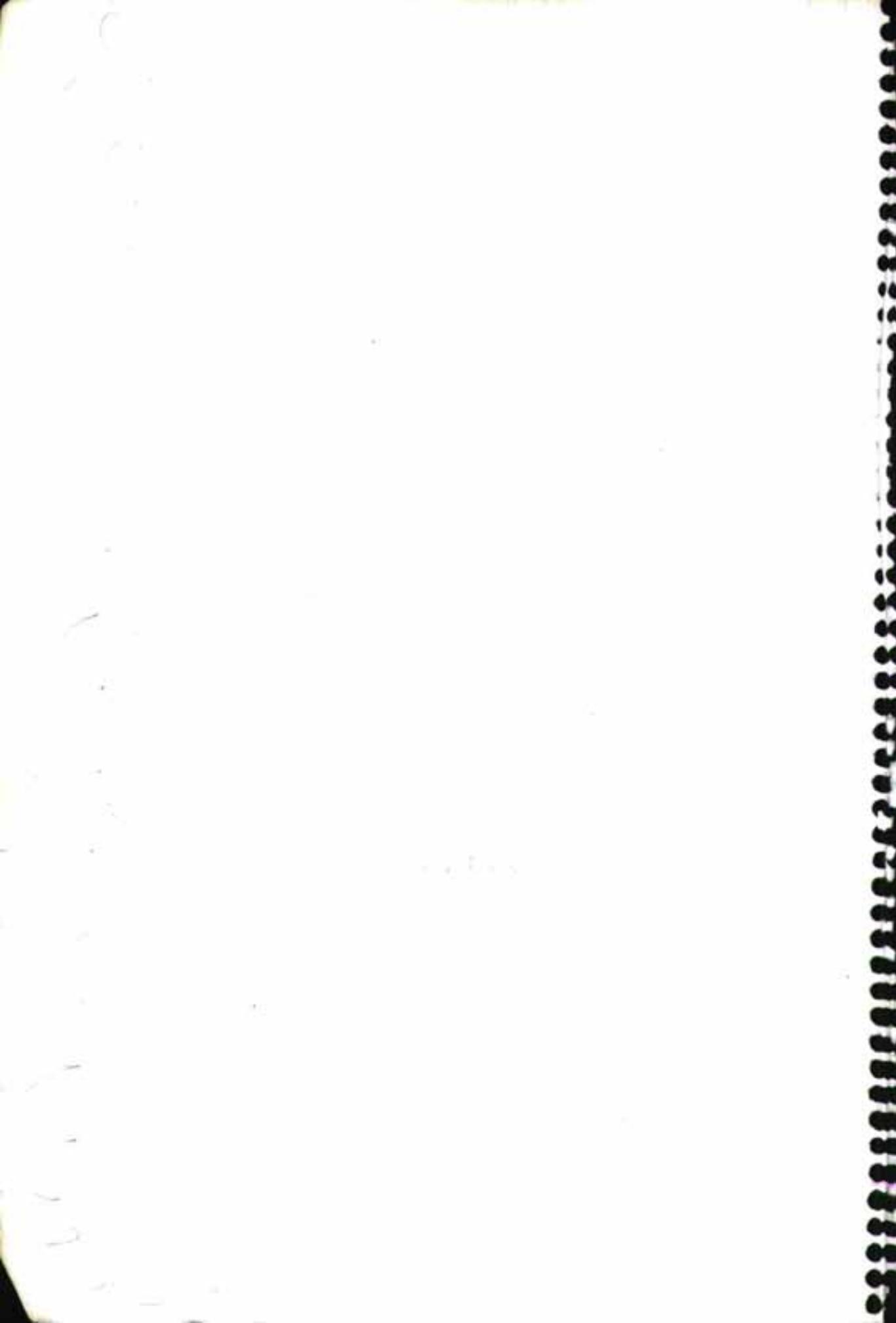
MINISTERIO
DE PLANIFICACION
Y COOPERACION





MFN 1991

16 SEP 1995





MINISTERIO SECRETARIA
GENERAL DE GOBIERNO

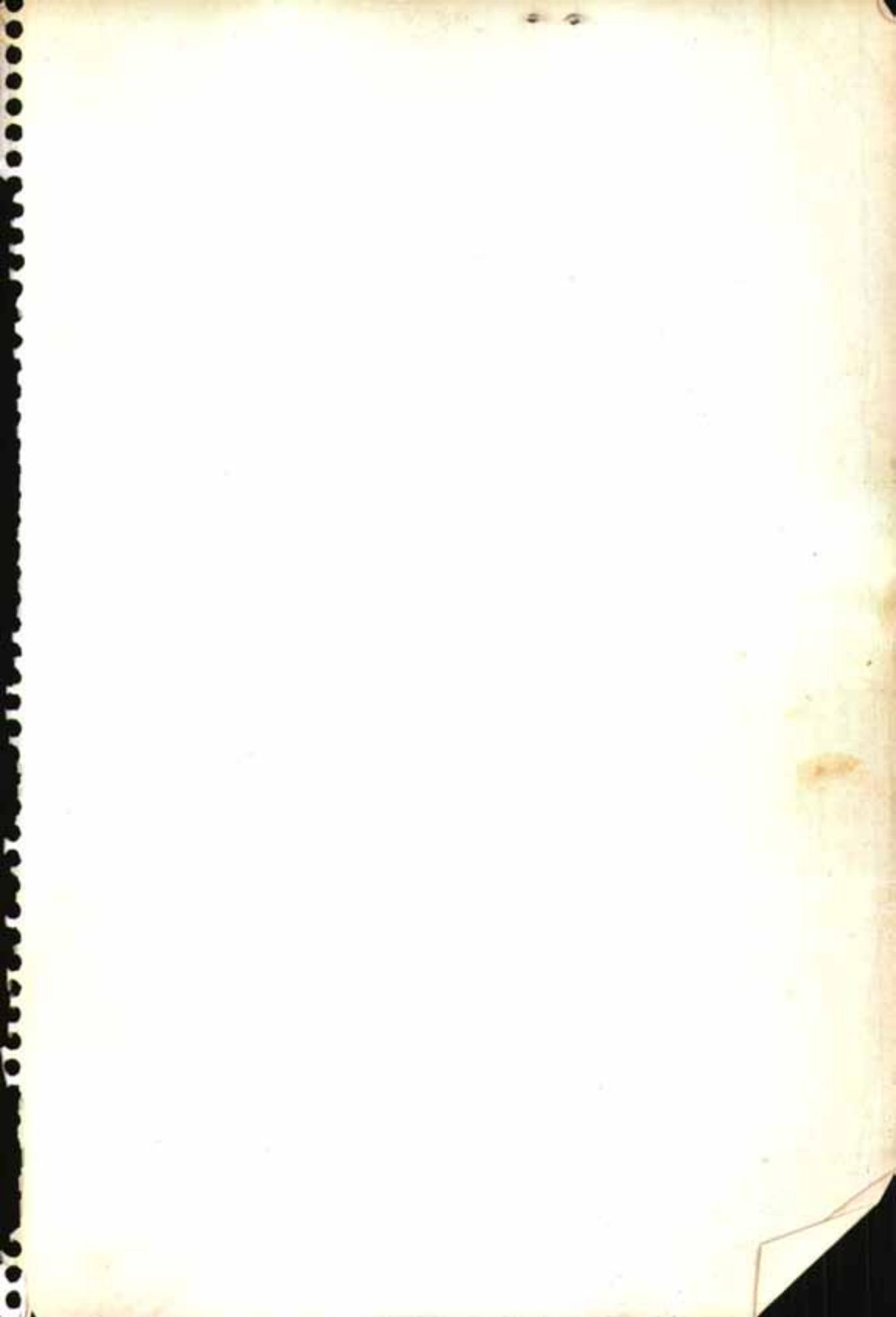


B A L A N C E
DE SEIS AÑOS DE LAS
POLITICAS SOCIALES
1 9 9 0 / 1 9 9 6



MINISTERIO
DE PLANIFICACION
Y COOPERACION







M665 Lps
1996

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION



BALANCE DE SEIS AÑOS
DE LAS POLÍTICAS SOCIALES
1990-1996

17118

BALANCE DE SEIS AÑOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES, 1990-1996

© Ministerio de Planificación y Cooperación

ISBN: 956-7463-19-0

Inscripción N° 97.432, agosto 1996

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

Indice

Presentación	9
Balance de seis años de las políticas sociales 1990-1996	11
Capítulo I	
La estrategia de desarrollo: crecimiento con equidad	17
Introducción	19
1. Crecimiento económico y empleo	22
1.1 Producto Interno Bruto	22
1.2 Empleo y remuneraciones	25
2. Internacionalización de la economía	30
2.1 Comercio exterior	30
2.2 Inversión extranjera	33
3. Inversión y desarrollo productivo	35
4. Estabilidad macroeconómica	37
5. Política y gasto social	40
5.1 La política social en la estrategia de desarrollo	40
5.2 Modernización de la política social	41
5.3 Magnitud y estructura del gasto social	43
6. Resultados sociales de la política económica y social	46
6.1 Evolución de la pobreza e indigencia	46
6.2 Distribución del ingreso	51
Anexo estadístico	56

Capítulo II	
Empleo y desarrollo productivo	85
Introducción	87
1. Empleo, remuneraciones y productividad laboral	89
1.1 Fuerza de trabajo y ocupación	89
1.2 Productividad del trabajo	91
1.3 Formalidad del empleo	93
1.4 Remuneraciones	93
1.5 La política laboral del Gobierno de la Concertación	94
2. Desarrollo productivo	96
2.1 Políticas de fomento para promover el desarrollo productivo	97
2.2 Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PYME)	99
2.2 Apoyo a la pequeña producción	101
Capítulo III	
Política de oportunidades y calidad de vida	107
Introducción	109
1. Educación	113
1.1 El período del Gobierno Militar	113
1.2 Política de educación a partir de 1990	116
1.3 Principales acciones y programas	118
1.4 Resultados del sector	125
1.5 Desafíos del sector	129
2. Salud	143
2.1 Evaluación de las políticas del período 1974-1989	143
2.2 Evaluación del período 1990-1996	146
2.3 Programas y acciones en el período 1990-1996	146
2.4 Desafíos	157
3. Vivienda	163
3.1 El período del Gobierno Militar	164
3.2 La política habitacional de los Gobiernos de la Concertación	169
3.4 Los desafíos futuros: criterios y líneas de acción	181
4. Justicia	186
4.1 Introducción	186
4.2 Régimen militar	188
4.3 Los gobiernos democráticos de Aylwin y Frei: 1990-1996	190
4.4 Evolución del presupuesto del Ministerio de Justicia	201

5. Previsión social	203
Introducción	203
5.1 Gobierno Militar: 1974 - 1989	204
5.2 Gobiernos de la Concertación: 1990 - 1996	206
5.3 Desafíos futuros	209
6. Medio ambiente	215
6.1 Introducción	215
6.2 Período 1973-1990	216
6.3 Período 1990-1996	218
6.4 Desafíos futuros	222
Bibliografía	224

Capítulo IV

Políticas asistenciales	227
--------------------------------	------------

Introducción	229
1. Período 1974-1989	231
2. Período 1990-1996	232
3. Evolución del gasto social I	234
4. Subsidios monetarios	236
Subsidio Unico Familiar	236
Pensiones asistenciales	238
Subsidio agua potable	239
Asignación familiar	243
5. Evolución del valor real de los subsidios	245
6. Instrumentos para la identificación de beneficiarios	248
Censos	248
El mapa de la extrema pobreza	248
Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	249
Encuesta CAS	250
7. Desafíos	252

Capítulo V

La incorporación de la vulnerabilidad social a la política social (1990-1996)	255
--	------------

Introducción	257
1. Política social y vulnerabilidad social: dos enfoques contrastados	258
Mundo social y vulnerabilidad social	258

Vulnerabilidad social y priorización social	259
Grupos prioritarios e integralidad de la acción del Estado	260
2. Políticas y programas para grupos prioritarios	262
2.1 Eje político-programático de género	262
2.2 Eje político-programático de edad	267
2.3 Políticas para la diferencia	278
3. Desafíos	286
3.1 Eje político-programático de género	286
3.2 Eje político-programático de la edad	287
3.3 Eje político-programático de la diferencia	289

Capítulo VI

Descentralización, desconcentración y participación:

El Estado cerca de los ciudadanos

1. La opción por la descentralización y la desconcentración	293
2. Política nacional de desarrollo regional	295
3. Reformas institucionales y legales	297
El nivel comunal	297
El nivel regional	298
4. La descentralización de los recursos de inversión pública	302
4.1 Antecedentes	302
4.2 Los instrumentos financieros del gobierno regional	304
5. Las estrategias regionales de desarrollo	311
6. 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	313
6.1 Programas regionales de superación de la pobreza	313
6.2 Mapas territoriales de pobreza	314
6.3 Programa especial de comunas	315
7. Perspectivas 1997-2000	319

Profesionales del Ministerio de Planificación y Cooperación autores del libro

321

Presentación

Desde 1985, la economía chilena vive un ciclo de crecimiento sostenido que nos ha permitido en doce años doblar el tamaño del Producto Geográfico Bruto. Este proceso ha tenido un enorme impacto a escala internacional y ha situado a Chile entre los países más dinámicos de la época en que concluye el siglo XX y se prepara el advenimiento de un nuevo milenio.

Apreciado este tiempo en perspectiva, es notable lo que el país ha avanzado. Sin embargo, tal percepción es menor que en lo concerniente al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y a la ampliación de las oportunidades que los chilenos han tenido.

El propósito de este volumen es establecer un vínculo nítido entre los logros del crecimiento y los avances que Chile experimenta en el campo de sus políticas sociales. Desde esta óptica, es posible distinguir con nitidez en esta etapa de crecimiento dos subperíodos muy marcados: uno, que va desde el inicio de la recuperación en 1985 hasta el término del régimen militar en marzo de 1990, y otro que se extiende, para los fines del análisis, entre marzo de 1990 y marzo de 1996.

Desde el inicio de la transición a la democracia, los gobiernos de los presidentes Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle han aplicado una estrategia de desarrollo fundada en dos impulsos complementarios: el crecimiento y la equidad. Dentro de tal dinámica, en este sexenio 1990-1996 Chile ha vivido el período de crecimiento más exitoso del último siglo, con una tasa promedio de aumento del PGB de 6,7% anual, un incremento sin precedentes de los índices de ahorro e inversión que han llegado a 28% y 27% del PGB de 1995 respectivamente, una disminución estable de la tasa de inflación a cifras de un dígito, índices de desocupación bajos, que fluctúan entre 5 y 6,5%, con un aumento sostenido de la fuerza de trabajo, multiplicación de las exportaciones, ampliación de los acuerdos internacionales y una alta capacidad de innovación tecnológica.

Simultáneamente se ha producido una valoración y reforzamiento de las políticas sociales. El gasto social pasó de 59% del presupuesto total en 1989 a 71% en 1996 y un conjunto de nuevos programas e instrumentos sociales se han puesto en marcha para favorecer a los sectores con mayores carencias y menores oportunidades.

El gobierno del presidente Frei, a contar de marzo de 1994, ha acentuado estas

preocupaciones poniendo en vigencia un Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, que pretende lograr la erradicación generalizada de la extrema pobreza al año 2000. Esto consolidaría los avances que el país exhibe en este rubro, puesto que de acuerdo con las cifras de la reconocida encuesta CASEN, entre 1987 y 1994 se logró una notable reducción de la pobreza al bajar la población afectada por este flagelo de 5.497.000 a 3.916.000 personas.

En términos globales, se puede afirmar que en estos años Chile logró una generalizada conciencia de la necesidad de enfrentar y superar sus principales problemas sociales, comenzando con la eliminación de la pobreza indigente, y que se ha dotado de políticas que le permiten confiar en el logro de estos objetivos.

A partir de allí, sin embargo, surgen nuevos retos. La prolongación del crecimiento demanda ahora programas que no sólo atiendan a la satisfacción progresiva de las necesidades básicas de las personas, sino que también abran paso a una efectiva igualdad de oportunidades entre los chilenos, en la medida en que se va logrando lo anterior. De este modo, en la agenda pública comienzan a entrecruzarse, cada vez más, los programas que permitirán cumplir las metas de recuperación de la pobreza con nuevas iniciativas que buscan afianzar el horizonte de la equidad, en el contexto de la sólida estabilidad económica y política que el país vive.

Para entender esta nueva fase que ahora se abre, es indispensable una comprensión cabal de las dos precedentes y, en particular, conocer y potenciar los logros del progreso social del sexenio 1990-1996, que son sistemáticamente presentados en este libro en un recuento cuantitativo que sorprende por la magnitud del camino recorrido por el país.

Hacia adelante habrá que continuar la senda abierta en el primer sexenio de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, no sólo por la exitosa proyección de sus logros, sino, sobre todo, porque la estrategia de desarrollo propuesta es la más próxima a una ética centrada en el avance de la persona humana.

JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER
Ministro Secretario
General de Gobierno

LUIS MAIRA
Ministro de Planificación
y Cooperación

Balance de seis años de las políticas sociales 1990-1996

El propósito central de este libro es dar cuenta de la política social de los Gobiernos de la Concertación por la Democracia en estos últimos seis años. Pero para comprender la actuación de los dos gobiernos es necesario contextualizarla en relación con el pasado constituido por el Régimen Militar, así como en una perspectiva de futuro que dé sentido al quehacer de hoy y del porvenir.

La tesis que inspira este libro es el cambio radical que ha experimentado el país en términos cuantitativos y cualitativos. Este cambio es producto de una nueva concepción de país, donde lo político, lo social y lo económico constituyen una unidad. La democracia ha sido la base fundamental que ha posibilitado un nuevo estilo de convivencia y de política; nos ha permitido mirar el pasado con la libertad que requiere la verdad y con la vitalidad necesaria para la reconciliación. Así, de la división política hemos pasado a una política de construcción de consensos, donde la diferencia o el disenso son considerados no sólo como legítimos, sino como valiosos para el sistema en su conjunto. Por ello podemos afirmar que hoy nuestro país es más fuerte y que en su vida política se observa un espíritu de amistad cívica, extendido por todo el país. La gente vive en un mundo democrático, donde las reglas son respetadas como un modo natural de convivencia. Sin embargo, esta democracia puede perfeccionarse más en los niveles institucionales superiores y a través de una participación cotidiana más activa.

En el plano económico, el país también exhibe una mayor solidez. No se trata solamente de los éxitos macroeconómicos en términos de sus niveles de crecimiento, ahorro e inversión, sino que también de los grandes procesos que lo acompañan. En una economía social de mercado no es suficiente destacar las ventajas comparativas; además hay que insertarse en la lógica del proceso de globalización de la economía. El país ya ha diversificado sus mercados de manera notable y en el futuro espera hacerlo más aún. El país se incorporó en 1994 a la APEC; existen acuerdos bilaterales de libre comercio con importantes países de la región; se negocia la integración al MERCOSUR y se espera una definición interna de Estados Unidos para entrar al NAFTA. Esta ampliación de los mercados favorece directamente a sus exportaciones, pero también otorga al país un rol de centro de finanzas y negocios para otras naciones. Chile, país puerto, no es sólo una imagen verbal, sino la realidad de un potencial

mayor. Desde esta perspectiva puede decirse que su economía es más autónoma, porque ha diversificado su producción y sus mercados. En este sentido, la economía nacional tiene hoy más oportunidades de desarrollo que a fines de la década pasada.

χ En el plano social, el Estado ha cumplido un papel activo frente a la neutralidad predicada por los neoliberales. Hoy día, cuenta con más recursos para desarrollar una activa política social; más recursos que son producto del crecimiento global de la economía; mayores recursos por el aumento del gasto social como parte del gasto público; más recursos por la orientación del gasto convencionalmente no social hacia una repercusión social; más recursos por un aumento de la eficiencia en la gestión de los recursos y, lo que es cualitativamente significativo, más recursos por la participación de la comunidad en la acción social. Todo esto ha permitido disminuir sustancialmente la pobreza y la indigencia, y aumentar la calidad de vida para todos los chilenos. La pobreza, que en 1987 era de 44,6%, disminuyó a 38,6% en 1990; a 28,4% en 1994 y se estima que este año llegará a 25%. La indigencia, que en 1987 era de 16,8%, llegó a 12,9% en 1990, en el año 1994 alcanzó a 8,0% y es factible que para este año baje de 7,0%.

χ Si se considera que estas cifras han sido obtenidas a través del sistema de medición por línea de ingresos, es posible estimar que el número de personas concretas que permanentemente permanecen en la pobreza entre los períodos de medición es mucho menor. Podemos concluir que el gran desafío de hoy es lograr una mayor equidad general. El carácter del sistema económico y su alta sensibilidad a los cambios internacionales traslada los rasgos dinámicos externos al terreno de las carencias y por ello el principal problema es el de la precariedad económico social de las personas y no los factores estáticos de orden estructural. Por ello no es de extrañar que nuestro país encabece el ranking de los países con mejores posibilidades de salir definitivamente de la pobreza.

χ La política social de los Gobiernos de la Concertación se ha basado en cinco pilares. El primer pilar es la política de igualdad de oportunidades responde a aquello que es estratégicamente importante. Las inversiones en salud y educación están destinadas a que los individuos se desenvuelvan en condiciones similares, en que las diferencias sólo sean el resultado de un mejor desempeño personal.

χ En esta perspectiva hay que destacar el segundo pilar de política social: la promoción de la microempresa y la capacitación individual. Estas estrategias de generación de oportunidades en el corto y mediano plazo son importantes, porque permiten a las personas insertarse ahora en el desarrollo nacional. En este sentido, han tenido especial importancia los programas de capacitación juvenil, en que la tradicional modalidad de aprendizaje en aula se ha potenciado con la práctica dentro de las empresas. Con ello se obtiene una verdadera habilitación de los jóvenes en las tecnologías de punta que manejan las empresas.

χ En el caso de la microempresa, los Gobiernos de la Concertación han desarrollado programas de apoyo financiero, a través de la banca privada, de apoyo a

acceso a los mercados y de carácter técnico. El potencial de esta estrategia socio-productiva es enorme, por su capacidad de generar empleo y de insertar a un nuevo sector en el desarrollo nacional que irradia hacia aquellos trabajadores que no tienen posibilidad de emprender iniciativas individuales.

✓ Otra dimensión o pilar de la política social es su orientación hacia el mejoramiento de la calidad de vida. Hoy hay más y mejores servicios públicos que en el pasado y, es en función de esos logros que se generan nuevas demandas. El gasto social no se reduce a ser sólo un recurso orientado a la asistencialidad, la inversión en generación de oportunidades y a una estrategia socio-productiva, pues también se ha fijado como meta mejorar la calidad y acceso a los servicios. La modernización del Estado en marcha ha debido pasar por diversas etapas según sea el sector de que se trate. Así, en salud, por ejemplo, fue necesario enfrentar la realidad de un sistema público colapsado y las fases siguientes han sido de ordenamiento, de racionalización y de diversificación. Asimismo, el sistema de previsión pública fue cambiando de tal manera que hoy el usuario es visto en la lógica del cliente y no en el antiguo y erróneo enfoque del beneficiario. En esta perspectiva de innovaciones del quehacer del sector público, lo más interesante hacia el futuro son los cambios en el ámbito de justicia. El objetivo es mejorar su rapidez, bajar sus costos y permitir el acceso a ella a todos los sectores sociales.

γ El cuarto pilar de la política social se ha caracterizado por una racionalidad de la acción pública basada no sólo en sectores, sino también en sujetos. Es así como han surgido las nociones de grupos vulnerables y prioritarios. En torno a ellos ha nacido toda una institucionalidad pública con una orientación de género, etárea y de diferencia. La función de estos organismos, tales como el Servicio Nacional de la Mujer, el Instituto Nacional de la Juventud, el Fondo Nacional de la Discapacidad y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, es pensar y proponer las políticas públicas a través de la estructura sectorial. En no pocos casos ha sido necesario desarrollar experiencias piloto que, cuando han sido exitosas, se han aplicado a nivel general. Hoy día, la preocupación por los niños, los jóvenes, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad ha alcanzado el nivel local.

× Finalmente, el quinto es el de la asistencialidad. Sólo a través de la encuesta CAS-2, que permite acceder a pensiones asistenciales, subsidios familiares, de vivienda y agua potable, el Estado destina entre 6 y 7% de su gasto social a estos subsidios monetarios. Para tener una idea de la envergadura de este esfuerzo, hay que anotar que para el presente año ello significó destinar cerca de 700 millones de dólares a dichos subsidios.

✓ En síntesis, en el plano social también se dibuja la construcción de una política que busca la autonomía de las personas. Superación de la pobreza, generación de capacidades individuales y, a nivel de microempresa, apoyo para "enganchar en el carro del desarrollo". En una palabra, así como la economía del país es menos dependiente, la gente también ha alcanzado espacios propios de realización que cada

vez más dependen sólo de su esfuerzo; procesos que fueron formales, hoy son realidad. La regionalización, la desconcentración y la municipalización significan que las comunidades se ven a sí mismas como sujetos de su desarrollo y constituyen planes regionales y comunales de desenvolvimiento. De una u otra manera, el Estado está más cerca de la gente y es cada vez más influyente en su propia cotidianidad y se observa una reconstitución notable del tejido social que fuera anteriormente tan duramente dañado.

➤ Todo esto ha conducido a que hoy se observe un cambio en la actitud de los chilenos frente al futuro: hay mayor confianza y asertividad; la gente ya no sólo aspira a salir de la pobreza o la precariedad, sino a entrar de lleno al desarrollo. Así, al crecer la ambición de cada uno de los chilenos, crece también el futuro del país:

✓ Lo descrito contrasta fuertemente con la realidad política, económica y social con que el primer Gobierno de la Concertación comenzó su mandato. Es preciso recordar que recibimos un país que carecía de un régimen democrático representativo y que aún hoy hay enclaves autoritarios que superar. De igual modo y, como consecuencia de un estilo político, encontramos un país con agudos conflictos sociales, donde las confianzas mutuas estaban rotas. Una consecuencia económica significativa de este rasgo era la incertidumbre sobre el futuro nacional, que desalentaba la llegada de nuevas inversiones. En el plano económico se observaba en el quinquenio 1985-1989 un crecimiento que no era otra cosa que la recuperación normal después de la crisis vivida. Así también, la Concertación recibió un país con una inflación relativamente alta que afectaba de manera extrema a los más pobres.

✓ En el ámbito social, la capacidad de movimiento del Gobierno era extraordinariamente limitada por el "sobrecalentamiento" de la economía, motivado por el mayor gasto público orientado a crear una situación de crecimiento artificial frente a las elecciones de 1988 y 1989, y porque el gasto social estaba -y aún está- comprometido en alto grado con la previsión pública. Al mismo tiempo se registraba un alto desempleo que afectaba mayormente a jóvenes y mujeres. El nivel alcanzado por la pobreza era cercano al 45% en promedio, afectando más crudamente a los sectores populares. Las bajas remuneraciones en los sectores populares y medios enfrentaron al Gobierno de la Concertación a miniajustes con sentido social. En síntesis, hacia 1988 los chilenos observaron el agotamiento de un estilo carente de diálogo, favorecedor del factor capital y con diferencias abismantes entre dos Chile: uno pobre y el otro extraordinariamente rico. ✓

Después de resumir la política social del actual Gobierno y de recordar los grandes problemas que recibimos, debemos centrarnos en los desafíos.

El desafío sustantivo para el país es renovar y fortalecer los grandes consensos nacionales. Es preciso concordar un proyecto de país como tarea de Estado, en que debe estar presente el aporte de todos los sectores, sin distinción. Si creamos un gran marco moral, político, económico y social, habremos aprendido lo que otros ya

saben: son las naciones las que en su conjunto compiten en el mundo y no tal o cual empresa o sector, y ello implica una óptica solidaria en todos los planos.

El segundo gran desafío que motiva al país es el de la sustentabilidad ecológica del modelo de desarrollo elegido. El crecimiento debe ser discernido sin extremismo ni ignorancia. Aun cuando hay avances en la materia, las tareas pendientes son enormes.

Otro gran reto es el de examinar la apertura de nuevos mercados externos y su repercusión en la estructura productiva, en el mercado laboral y el impacto en las diversas regiones. La necesidad de prever escenarios de posibles conversiones productivas debe ser una tarea prioritaria.

Un cuarto punto sustantivo es el de la búsqueda de la disminución de las desigualdades económicas. La construcción permanente de la equidad no debe ser confundida con el igualitarismo, sino con algo muy concreto: hay que acortar las diferencias sociales. Hoy día, la diferencia entre el 20% pobre y el 20% más rico es de más de 14 veces. Esta reducción tiene dos fundamentos: eliminar los factores estructurales de conflicto social y comprender el potencial de creación de riqueza de los más pobres.

Un quinto desafío consiste en identificar a aquellos pobres crónicos -los que no cambian su situación en los períodos entre mediciones- para generar políticas en su beneficio y que permitan focalizar más los recursos públicos.

Sexto desafío: hay que mejorar siempre la eficiencia y eficacia del gasto social, en relación con los pobres crónicos. Para ello es fundamental fortalecer los mecanismos de evaluación de programas y proyectos en todas sus fases: ex-antes, concomitante y de impacto.

Finalmente, es preciso desatar las capacidades de la sociedad en la solución de los problemas que le atañen. Esta orientación tiene la más alta importancia, porque significa luchar contra la anarquía, el individualismo y la falta de solidaridad.

El libro que se presenta está dividido en seis capítulos. El primero de ellos aborda la estrategia de crecimiento y la internalización de la economía; la inversión y el desarrollo productivo; la estabilidad macroeconómica; el gasto social y los resultados de la política económica y social. El segundo capítulo se refiere al empleo y desarrollo productivo. La tercera unidad engloba la política de oportunidades y calidad de vida, donde se da cuenta de los siguientes sectores: salud; educación; vivienda; justicia; previsión social y medio ambiente.

La cuarta parte del libro se centra en el tema de las políticas asistenciales en términos de su evolución, de los subsidios monetarios y de su evolución real. El penúltimo capítulo trata sobre la incorporación de la vulnerabilidad y prioridad en la política social en los ejes de género, edad y diferencia.

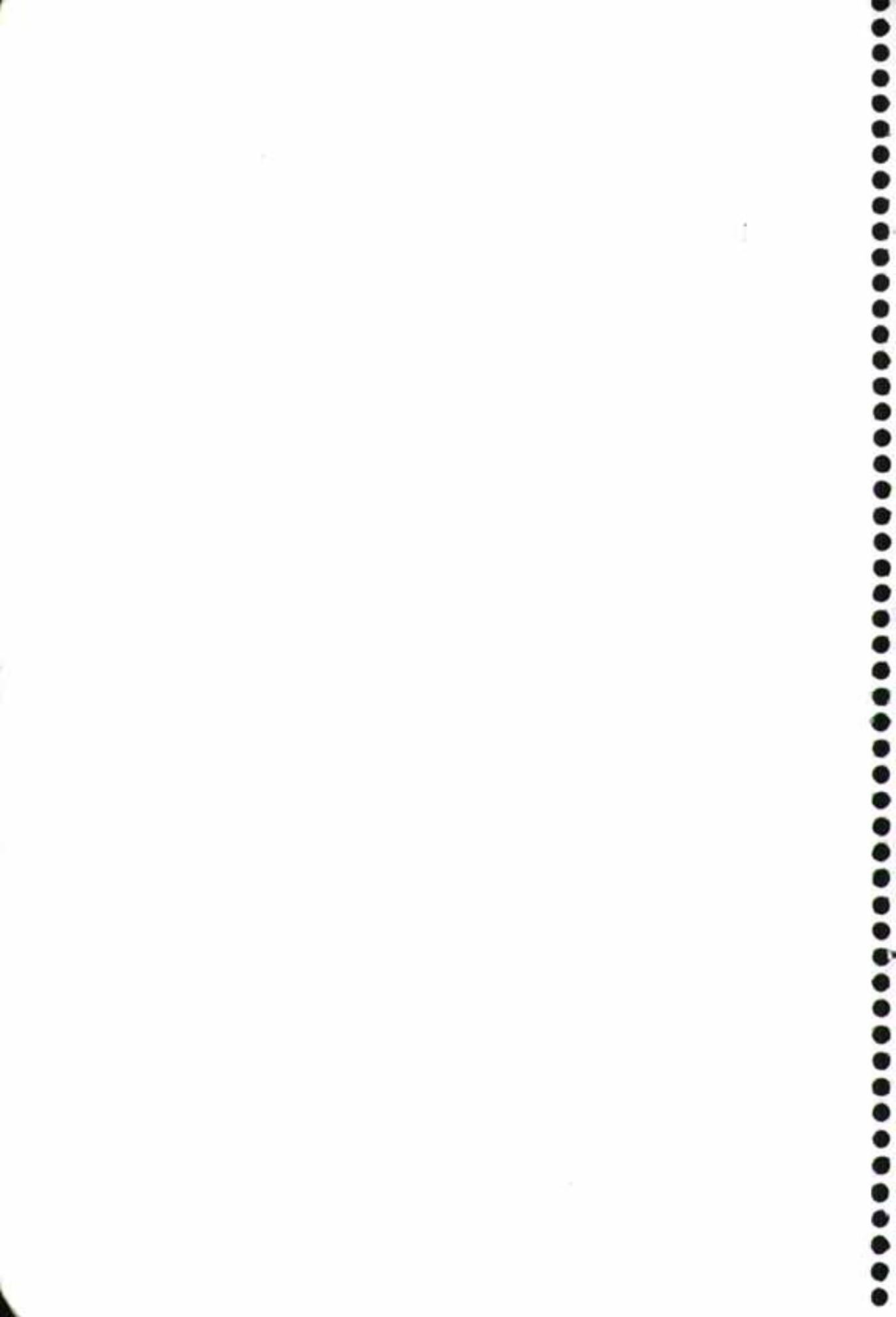
Finalmente, el último está referido a la estructura de la democracia administrativa y decisional con el concurso de la ciudadanía.

En resumen, el libro pretende dar cuenta de la construcción de la ciudadanía

social. El Estado no es más que la gente que habita nuestro territorio y un cuadro administrativo público que debe satisfacer las diversas demandas -a veces contrapuestas- que provienen de la sociedad. La democracia -y ya tenemos la experiencia- no constituye un derecho natural sino que depende de factores sociales. Fortalecer la democracia es hacerla transparente, respetarla, confiar en ella -o sea, en nosotros mismos- y hacer los cambios necesarios para que ella sea aún más poderosa. Como siempre, la democracia está por construirse: en lo político, lo económico y lo social.

Capítulo I

La estrategia de desarrollo: crecimiento con equidad



Introducción

La estrategia de desarrollo impulsada por los gobiernos de la Concertación persigue el logro de un crecimiento equitativo y sustentable, en un marco de fortalecimiento de la democracia, que permita mejorar la calidad de vida de toda la población y, en particular, superar la pobreza y las diversas formas de discriminación y exclusión.

Durante el régimen militar, el primer plano de la agenda gubernamental fue ocupado por políticas orientadas, por una parte, a lograr el equilibrio fiscal y de balanza de pagos y a reducir la inflación y, por otra parte, por reformas económicas estructurales en ámbitos tales como la liberalización de mercados, la apertura de la economía y la privatización de la actividad económica.

Estas políticas y reformas darían los fundamentos para superar los graves desequilibrios macroeconómicos existentes y lograr un crecimiento económico sostenible que, a mediano y largo plazo, redundaría por sí mismo en la reducción de la pobreza y la inequidad. Asociado a estas reformas, se reconocía un "costo social" de carácter temporal, el que era enfrentado a través de políticas y programas temporales de carácter asistencial. Es decir, se asumía la existencia de una relación lineal entre la estabilización macroeconómica y el ajuste estructural y el crecimiento y entre este último y la reducción de la pobreza y las desigualdades.

Sin embargo, las solas reformas económicas, aun cuando lograron una mejoría notable en el desempeño de la economía, en términos de estabilidad y crecimiento, se revelaron insuficientes para resolver los problemas sociales de fondo: la pobreza y la inequidad.

La estrategia que Chile ha estado implementando desde 1990 asume que la superación de la pobreza y la equidad no son un resultado del crecimiento económico, sino objetivos que deben ser abordados de manera simultánea y complementaria al crecimiento. A la vez, afirma la responsabilidad pública en la implementación de políticas en áreas vitales para el desarrollo del país, como son la modernización productiva, la equidad social y territorial y la sustentabilidad ambiental, no resueltas por la sola acción del mercado.

La actual estrategia enfatiza que, si bien el crecimiento económico es una condición esencial para reducir la pobreza y las desigualdades de manera permanente, las características que este proceso adopte, en términos de su capacidad para integrar

a los diversos grupos sociales, revisten tanta importancia como la propia tasa de crecimiento para el logro del objetivo propuesto.

En el actual contexto de globalización de la economía y acelerado cambio tecnológico, el logro de un crecimiento económico sostenido plantea como condición ineludible avanzar sustantivamente en materia de productividad y competitividad internacional. La estrategia se ha propuesto el logro de un ambiente macroeconómico estable, como un requisito para el crecimiento equitativo; una integración creciente a la economía mundial que incentive y, a la vez, se sustente progresivamente en esfuerzos de modernización productiva de los distintos segmentos de la economía, afirmando el rol de los sectores exportadores como motores del crecimiento; un aumento de la inversión en capital físico junto a un fortalecimiento de la calidad de los recursos humanos, como el camino más efectivo para aumentar la competitividad de la economía, generar empleo productivo y, a través de éste, desarrollo social.

Al mismo tiempo, la estrategia enfatiza la aplicación de políticas orientadas a mejorar la calidad de los empleos, en términos de productividad y remuneraciones, así como políticas de desarrollo productivo, orientadas a la integración de los distintos segmentos de la economía al proceso de modernización y crecimiento. Asimismo, busca garantizar una mayor igualdad de oportunidades a través de políticas de inversión social tendientes al mejoramiento de la infraestructura y servicios sociales básicos.

Durante los seis años de gobiernos de la Concertación, el país logró avances significativos en la reducción de la pobreza. Ello no sólo es resultado del exitoso desempeño macroeconómico, sino también de aquellas políticas implementadas para imprimirle calidad al crecimiento y asegurar una mayor igualdad de oportunidades.

Como se verá a continuación, durante los últimos seis años, el P.I.B. ha crecido sostenidamente, a una tasa promedio anual de 6,7 por ciento; liderado por el comportamiento de las exportaciones, cuya tasa de crecimiento promedio ha sido de 9,6 por ciento; la tasa de inversión ha crecido notablemente; la inflación ha seguido una trayectoria descendente, el desempleo ha caído a niveles record y han aumentado las remuneraciones. Junto a ello, como se observa en el Cuadro N°1, el país ha aumentado significativamente el gasto social per cápita.

No obstante lo anterior, la superación de la pobreza y el mejoramiento de la muy desigual distribución del ingreso que el país mantiene, son los grandes desafíos que el país hoy enfrenta.

Cuadro Nº1
PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICO-SOCIALES, 1974-1995

Año	Tasas de Crecimiento			Porcentajes sobre el P.L.B.			Tasa de Inflación	Tasa de Desocupación	Variación de Remuneraciones	Gasto Social Per Capita (b)	Incidencia de la pobreza (c)
	P.L.B.	Exportaciones	Formación Bruta de Capital Fijo	Exportaciones	Formación Bruta de Capital Fijo	Ahorro					
1974	1,0	46,0	19,1	20,4	16,9	20,7	375,9	9,2	- 5,4	114	-
1975	-12,9	2,3	-22,8	25,5	17,7	7,9	340,7	14,9	- 2,7	91	-
1976	3,5	24,4	-14,8	25,1	13,3	14,5	174,3	12,7	10,8	90	-
1977	9,9	11,9	15,4	20,6	13,3	10,7	63,5	11,8	21,5	102	-
1978	8,2	11,2	17,4	20,6	14,7	12,4	30,3	14,3	14,3	105	-
1979	8,3	14,1	16,8	23,3	14,9	12,4	38,9	13,6	10,9	102	-
1980	7,8	14,3	21,9	22,8	16,6	13,9	31,2	10,4	8,6	121	-
1981	5,5	- 9,0	16,8	16,4	18,6	8,2	9,5	11,3	9,0	156	-
1982	-14,1	4,7	-33,9	19,4	14,6	2,1	20,7	19,6	0,3	165	-
1983	- 0,7	0,6	-14,9	24,0	12,0	4,4	23,1	14,6	-10,9	155	-
1984	6,3	6,8	9,0	24,3	12,3	2,9	23,0	13,9	0,2	165	-
1985	2,4	6,9	14,8	28,1	16,8	7,8	26,4	12,0	- 4,5	161	-
1986	5,7	10,1	2,4	29,1	17,1	11,5	17,4	8,8	2,0	161	-
1987	6,6	6,7	21,7	30,3	19,4	17,3	21,5	7,9	- 0,2	149	45,1
1988	7,3	11,6	14,2	34,8	20,3	22,3	12,7	6,3	6,5	149	-
1989	9,9	16,1	23,8	35,0	23,0	23,7	21,4	5,3	1,9	129	-
1990	3,3	9,7	1,8	34,5	23,3	24,2	27,3	5,7	1,8	137	38,6
1991	7,3	10,7	- 2,2	32,8	20,9	24,1	18,7	5,3	4,9	150	-
1992	11,0	13,5	26,0	29,8	22,7	24,8	12,7	4,4	4,5	166	32,6
1993	6,3	4,2	17,7	26,6	25,6	23,9	12,2	4,5	3,2	181	-
1994	4,2	8,2	3,5	28,2	24,3	25,4	8,9	5,9	5,0	191	28,4
1995	6,5	11,4	12,1	29,3	23,2	27,6	8,2	4,7	4,1	203	-
Promedios											
1974-1989	3,2	10,6	5,0	25,0	16,3	12,1	54,9	11,7	3,6		
1990-1995	6,7	9,6	9,4	30,2	23,3	25,0	14,5	5,1	3,9		

Notas

(a) : Variación del índice real de remuneraciones y, a partir de 1993, del índice de remuneraciones por hora

(b) : Índice, Base 1970 = 100

(c) : Porcentaje sobre la población total de cada año.

Fuente: Banco Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988 y Boletines Mensuales, Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta Nacional de Empleo y Encuesta de Remuneraciones, Ministerio de Planificación y Cooperación, Encuestas CASEN 1987, 1990, 1992 y 1994, Ministerio de Hacienda, Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-1995.

1. Crecimiento económico y empleo

1.1 Producto Interno Bruto

Durante el período 1990-1995 el país experimentó un elevado crecimiento económico, factor clave para el éxito de la estrategia de desarrollo adoptada. En efecto, la expansión de la economía alcanzó una tasa promedio del 6,7 por ciento anual (ver Cuadro N°1 y Gráfico N°1), cifra que se compara favorablemente con la registrada en el período 1974-1989, cuando la expansión media del producto alcanzó a un 3,2 por ciento al año.

Gráfico N°1

CRECIMIENTO DEL PIB 1974-1995



Fuente: Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988 y Boletines Mensuales, Banco Central.

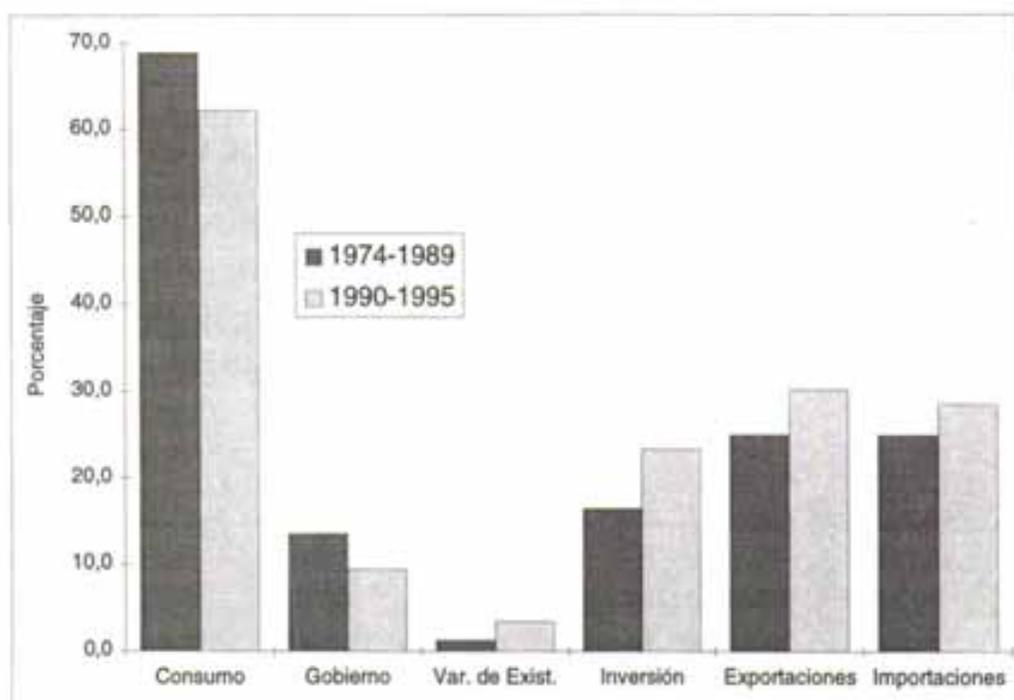
El elevado crecimiento económico observado en el sexenio reciente fue liderado por las exportaciones. Mientras éstas promediaron un 25 por ciento del PIB entre 1974 y 1989, durante los seis años de gobiernos de la Concertación el coeficiente

de exportación se elevó a un 30,2 por ciento. Esto, sin duda, significó una profundización del grado de apertura comercial de nuestra economía.

Si se analiza el gasto del producto durante el período 1990-1995 (ver Cuadros N°1 y 2 en Anexo y Gráfico N°2), se aprecia que la formación bruta de capital fijo fue un componente de notable dinamismo. En efecto, ésta alcanzó una tasa promedio de expansión del 9,4 por ciento, que contrasta positivamente con la del lapso 1974-1989, durante el cual la inversión se expandió en un 5,0 por ciento anual. Ello se refleja en la tasa de inversión, que durante los dieciséis años de gobierno militar alcanzó en promedio un 16,4 por ciento, mientras que en el reciente sexenio ascendió a un 23,3 por ciento.

Gráfico N°2

PARTICIPACION DE COMPONENTES DEL GASTO EN EL PIB



Fuente: Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988 y Boletines Mensuales, Banco Central.

La existencia a abril de 1996 de una carpeta de proyectos de inversión privada por un monto de US\$ 22.186 millones, de acuerdo al catastro de los productos de inversión privada superiores a US\$5 millones elaborado por la Corporación de Bienes de Capital, asegura un crecimiento estable y sostenido para los próximos años.

El esfuerzo de ahorro realizado por el país en el período 1990-1995, considerablemente mayor al alcanzado en el lapso 1974-1989, ha permitido que el desarrollo del país sea menos dependiente del financiamiento externo y, como resultado, esté menos expuesto a fluctuaciones cíclicas del mercado de capitales internacional.

El mayor esfuerzo de austeridad que se observa en los últimos seis años,

compartido por los sectores público y privado, ha significado que mientras en el período 1974-1989 la tasa de ahorro nacional promedió el 12,1 por ciento del PIB, durante el sexenio 1990-1995 ésta alcanzó al 25 por ciento (ver Cuadro N°1).

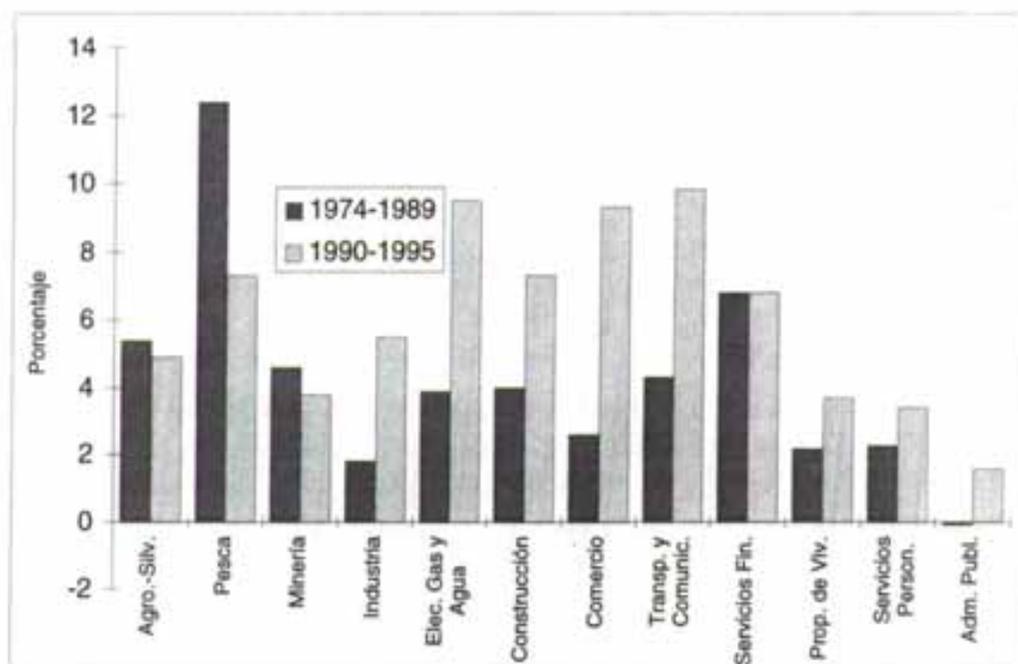
La revisión de los demás componentes del gasto entrega otros interesantes resultados: el gasto en consumo final de hogares promedió un 68,9 por ciento del PIB durante el período 1974-1989, mientras que durante el sexenio 1990-1995 dicha proporción fue de 62,2 por ciento. Sin embargo, el consumo creció a una tasa promedio anual más vigorosa durante los últimos seis años (7,4 por ciento) que durante los dieciséis anteriores (1,6 por ciento) (ver Cuadros N°1 y 2 en Anexo y Gráfico N°2).

El gasto en consumo final de gobierno durante el período 1974-1989 promedió un 13,5 por ciento del PIB, al paso que durante los últimos seis años dicha tasa sobrepasó apenas el 9,4 por ciento del producto. Aun cuando, el crecimiento real de este componente del gasto interno alcanzó durante el período 1974-1989 una tasa media de 0,7 por ciento y entre 1990 y 1995 un 3,1 por ciento, se mantiene la tendencia a que el gasto del gobierno se reduzca como porcentaje del PIB.

Al comparar las tasas de crecimiento reales por rama de actividad económica (ver Cuadro N°3 en Anexo y Gráfico N°3) se aprecia que, en el período 1990-1995, la mayoría de las ramas aumenta el ritmo de crecimiento que habían alcanzado entre 1974 y 1989.

Gráfico N°3

TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD



Fuente: Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988 y Boletines Mensuales, Banco Central.

1.2 Empleo y remuneraciones

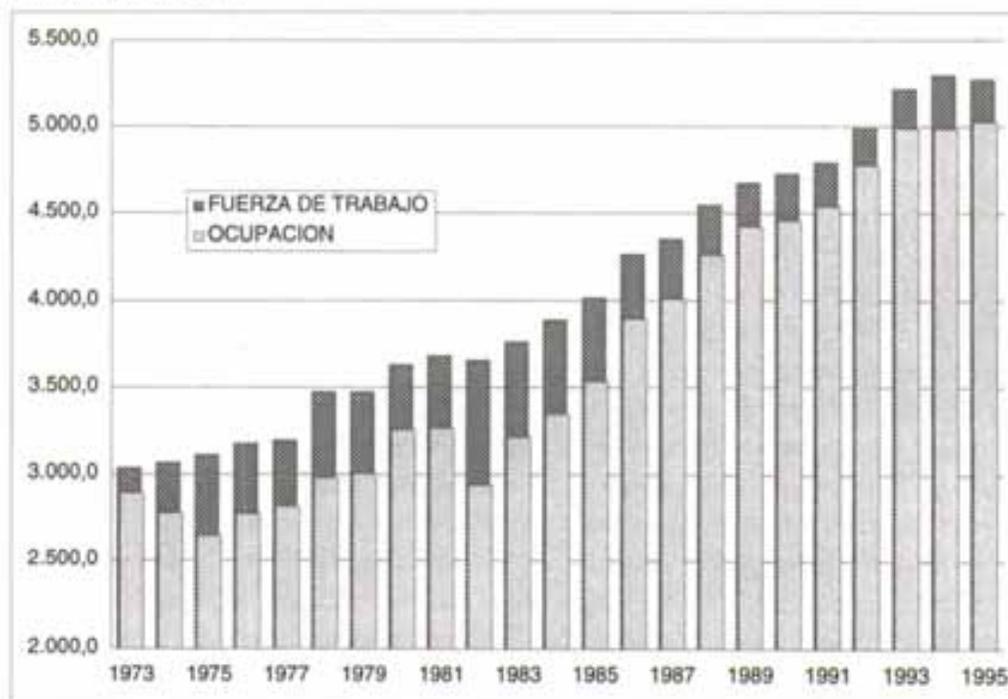
El elevado crecimiento económico del período 1990-1995 se reflejó en procesos de creación de empleos que significaron tanto una reducción de la tasa de desocupación, a niveles prácticamente de pleno empleo, como un mejoramiento de la calidad de los empleos. Durante el período 1990-1995, la ocupación creció a una tasa promedio anual de 2,1 por ciento y la tasa de desocupación promedio se ubicó en 5,1 por ciento.

En 1990 se cierra un período (1974-1989) caracterizado por fuertes fluctuaciones en el ritmo de creación de puestos de trabajo y por la mantención de altas tasas de desocupación, en promedio, superiores al 10 por ciento. Es posible distinguir dos fases: 1974-1982, marcada por dos fuertes recesiones, y 1983-1989, de recuperación y crecimiento, (ver Cuadro N°4 en Anexo y Gráficos N°4 y 5).

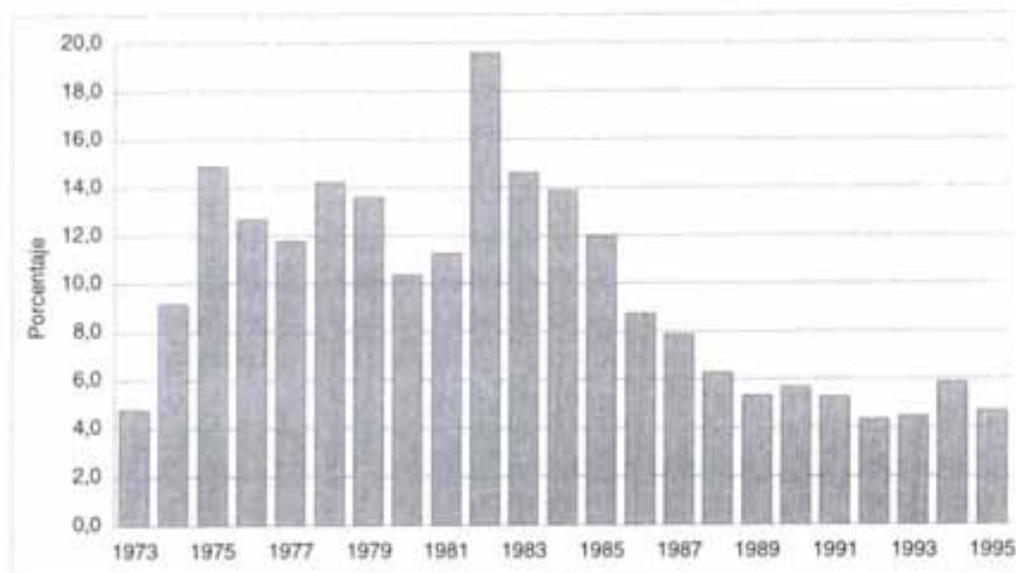
Gráfico N°4

FUERZA DE TRABAJO Y OCUPACION 1973 - 1995

(Miles de personas)



Fuente: I.N.E., Encuesta Nacional de Empleo

Gráfico N°5**TASA DE DESOCUPACION 1973 - 1995**

Fuente: I.N.E., Encuesta Nacional de Empleo

La presencia de dos importantes recesiones, en 1975 y en 1982, determinó que el empleo exhibiera un ritmo de expansión extremadamente bajo en el período 1974-1982. En efecto, en ese período la ocupación creció a una tasa promedio anual de 0,2 por ciento, registrando disminuciones drásticas en 1975 (4,8 por ciento) y en 1982 (10,0 por ciento). Esta situación llevó a que la tasa de desocupación se mantuviera, prácticamente durante todo este período, sobre el 10 por ciento, llegando a un máximo de 19,6 por ciento en 1982.

Para enfrentar el alto desempleo, el gobierno militar implementó programas especiales de empleo (Plan de Empleo Mínimo y Programa de Ocupación para Jefes de Hogar). Estos empleos, que se caracterizaron por ser de baja productividad y con remuneraciones inferiores al sueldo mínimo legal, llegaron a absorber más de un 8 por ciento de la fuerza de trabajo en 1982, y más de un 13 por ciento en 1983.

A partir de 1983, se inició un proceso de recuperación en el ritmo de crecimiento de la ocupación y de descenso en la tasa de desocupación. Entre 1983 y 1989, la ocupación creció a una tasa promedio anual de 4,7 por ciento, mientras la tasa de desocupación se redujo desde 14,6 por ciento en 1983 a 5,3 por ciento en 1989.

Esta fuerte expansión del empleo se explica por la recuperación que experimentó la economía chilena en ese período. Además, el crecimiento económico de esa fase se caracterizó por ser especialmente intensivo en mano de obra, debido a la situación de precios relativos de los factores a la que había llevado el alto desempleo

y, por otra parte, por el alto nivel de capacidad ociosa que las empresas habían acumulado en la fase recesiva.

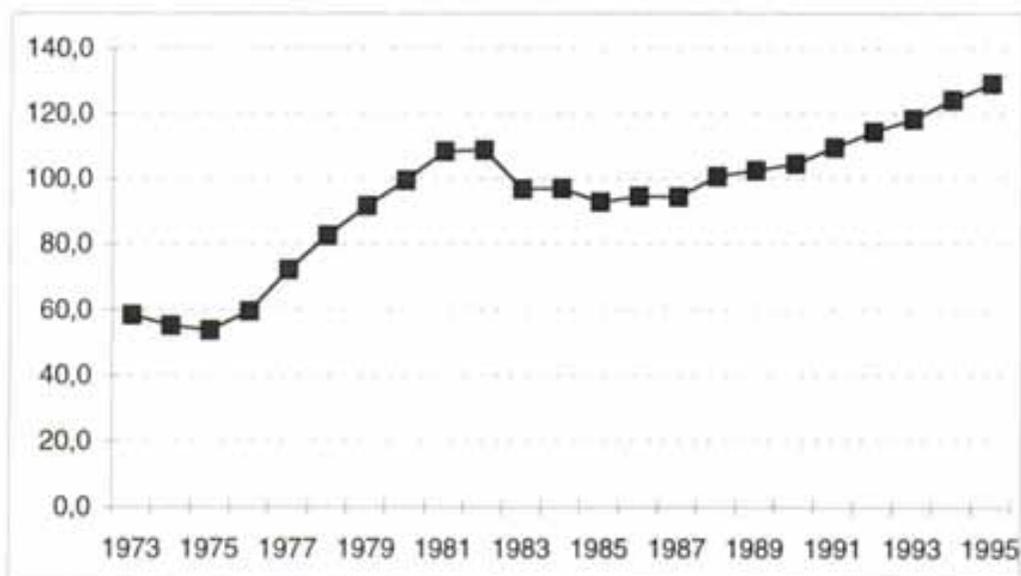
A pesar de que la economía mantiene un gran dinamismo, en la primera mitad de los 90 el crecimiento de la ocupación (2,1 por ciento) se reduce en relación a lo alcanzado durante el período de recuperación de los 80 (4,7 por ciento). Las causas de este proceso están asociadas, por una parte, a las menores tasas de desempleo del período, y, por otra, a los mayores requerimientos de inversión física para la creación de un puesto de trabajo. Lo anterior ha determinado que las ocupaciones creadas en este período tengan una mayor productividad y mayores salarios.

En efecto, a partir de 1990, comienza a consolidarse la recuperación de las remuneraciones, en especial, del salario mínimo. En el período 1990-1995 los salarios registraron un crecimiento de 3,6 por ciento promedio anual, mientras que el salario mínimo se incrementó en 5,6 por ciento anual.

Este comportamiento contrasta con lo observado entre 1974 y 1989. Sin embargo, es importante señalar la existencia de dos fases claramente distinguibles durante este período. La primera fase, 1974-1982, se inicia con caídas en los salarios reales, para luego presentar fuertes tasas de crecimiento que permitieron completar un incremento promedio anual de 7,2 por ciento para el período. Una tendencia similar mostró el salario mínimo, que entre 1974 y 1982¹ alcanzó un crecimiento promedio anual de 8,6 por ciento. El alto incremento de los salarios en la segunda mitad de los 70 se produce en un contexto de alta inflación inicial, pero con una tendencia declinante, y fuerte indexación en base a inflación pasada (ver Cuadro N°5 en Anexo y Gráficos N°6 y 7).

1. En este caso se excluye el crecimiento de 1974 debido a que éste representa sólo una recuperación de la fuerte caída experimentada por el salario mínimo en 1973 (ver Cuadro N°5 en Anexo).

Gráfico N°6
INDICE REAL DE REMUNERACIONES
 (Base: Diciembre 1982=100)



Fuente: I.N.E., Encuesta Mensual de Remuneraciones.

Gráfico N°7
INDICE REAL DE SALARIO MINIMO
 (Base: 1989=100)



Fuente: I.N.E. y Ministerio del Trabajo.

A partir de 1983, en el contexto de una fuerte caída del producto y un alto nivel de desempleo, los salarios comenzaron a disminuir drásticamente. En 1983 se presentaron las máximas reducciones en los salarios reales, tanto en el índice general (10,4 por ciento) como en el salario mínimo (19,4 por ciento), mientras que, en el período 1983-1989 la caída fue de 0,8 por ciento y 4,9 por ciento anual, respectivamente. Durante ese período, la autoridad económica planteaba la reducción de los salarios como un mecanismo necesario para ajustar el mercado del trabajo y reducir el desempleo.

De esta manera, durante el período 1974-1989, los salarios reales se incrementaron a una tasa promedio de 3,6 por ciento anual, mientras que el salario mínimo se incrementó a una tasa de 2,1 por ciento anual durante el período 1975-1989. Se debe destacar que este crecimiento promedio es el resultado de una trayectoria que muestra fuertes fluctuaciones, con importantes incrementos y drásticas disminuciones. Además, en 1989 los salarios aún no recuperaban el nivel que habían alcanzado en 1982.

El mayor crecimiento de los salarios reales en el período 1990-1995 se puede explicar por una situación de menores tasas de desempleo, el establecimiento de relaciones laborales más equitativas, mayor productividad laboral y una política del Gobierno orientada a recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo.

2. Internacionalización de la economía

2.1 Comercio exterior

El país se ha planteado como objetivo estratégico alcanzar mayor competitividad y participar activamente en los mercados internacionales con el propósito de aprovechar las ventajas y oportunidades que estos mercados ofrecen.

Durante el período 1990-1995, se ha continuado impulsando la política de liberalización del comercio que comenzó a implementarse a partir de los años 70. En esta nueva fase, la inserción internacional está basada en nuevos mecanismos orientados al establecimiento de relaciones comerciales internacionales estables y de cooperación.

Durante el período 1974-1989, la política de liberalización comercial se caracterizó por ser unilateral, retirándose el país de pactos comerciales regionales en los que participaba. Se tomaron medidas tendientes a la reducción y homogeneización de los aranceles, los que alcanzaron un mínimo de 10 por ciento en 1979, subieron transitoriamente a 35 por ciento en 1984 y luego bajaron a 15 por ciento, para mantenerse a ese nivel hasta fines de la década. Por otra parte, se eliminaron las barreras no arancelarias y las exenciones que habían existido hasta 1974.

Durante la primera mitad de la década de los 80 la economía chilena, así como la mayoría de las economías latinoamericanas, debió ajustarse ante las condiciones que se enfrentaron debido a la crisis externa. Se interrumpió la implementación de la estrategia de liberalización comercial, orientándose la política comercial hacia la promoción de las exportaciones y la mantención de un tipo de cambio alto y estable.

La estrategia de inserción comercial impulsada al iniciarse la década de los 90 se basó en nuevos mecanismos. En 1990 el gobierno renovó el compromiso hacia la globalización del comercio a través de varias acciones:

- Reducción unilateral del arancel a 11 por ciento.
- Participación activa en las negociaciones multilaterales dentro del marco de la Ronda Uruguay del GATT.
- Mantenimiento de una política de antidumping controlada.

- Negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio con países de América Latina, como México, Argentina, Colombia, Perú, y Canadá.
- Negociación para la integración al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA).
- Negociación para la integración al Mercado Común del Cono Sur (Mercosur).

Durante 1994 el país se incorporó a la Comunidad Económica del Asia Pacífico (APEC), donde entre otros países participan EE.UU., Japón y China.

En 1995 se suscribió una declaración conjunta que institucionaliza el diálogo entre Chile y la Unión Europea para avanzar hacia la creación de una asociación bilateral de carácter político y económico, que otorgaría mayores facilidades a los productos chilenos para ingresar al mercado europeo. El primer paso de la nueva relación entre Chile y la Unión Europea está dado por la firma de un acuerdo-marco en el mes de junio de 1996, en el que se enfatiza la cooperación en los campos científico y tecnológico. En una segunda fase, se negociará la desgravación progresiva y recíproca de los aranceles.

La participación de Chile en el Mercosur, concretada durante junio de 1996, que significa la incorporación a un mercado en creciente dinamismo, constituye un paso importante en la internacionalización de la economía, en un momento en que los países comienzan a organizarse en bloques, dando forma al libre comercio administrado, en que las concesiones se hacen en forma recíproca y buscando un mejor acceso a los distintos mercados.

La incorporación de Chile al Mercosur abre mayores oportunidades a las vinculaciones entre Chile y la Unión Europea, que se interesa en favorecer sus nexos con grupos o bloques subregionales.

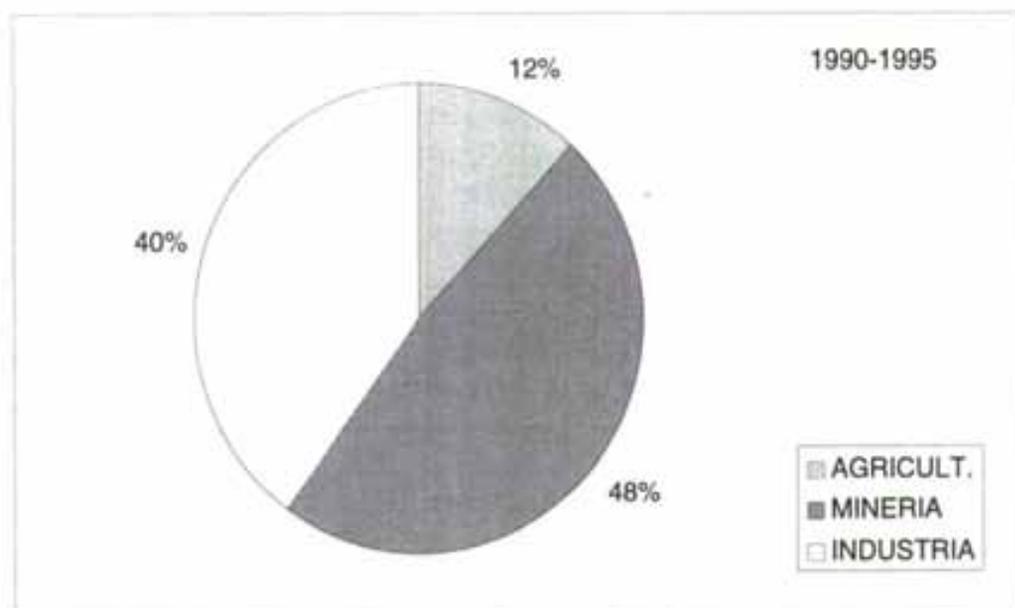
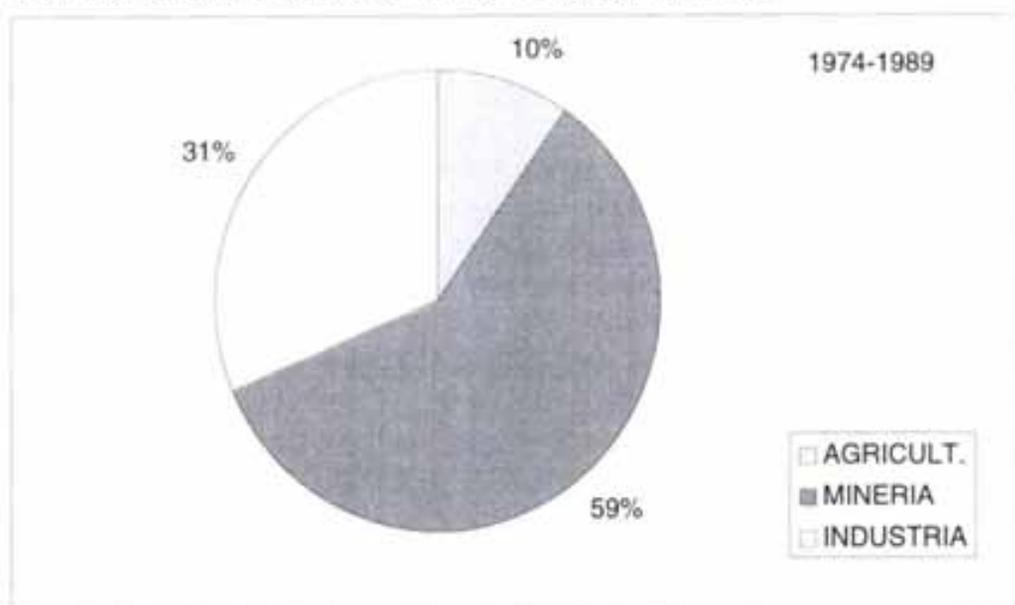
La evolución y composición de las exportaciones e importaciones permite examinar una de las principales dimensiones del proceso de internacionalización de la economía, su inserción comercial.

Las exportaciones chilenas han experimentado un significativo aumento y diversificación en los últimos años. En efecto, los embarques de exportación registraron un continuo crecimiento durante los dos períodos considerados, alcanzando en 1995 a US\$ 16.038,6 millones, cifra que supera ampliamente los US\$ 14.000 millones que se esperaban para ese año. De esta forma, las exportaciones de 1995 representaron cerca de un 30 por ciento del PIB de ese año.

Por otra parte, la composición sectorial de las exportaciones ha cambiado considerablemente. En efecto, entre 1974 y 1989 las exportaciones mineras constituían en promedio un 58,9 por ciento del total, mientras que entre 1990 y 1995 éstas redujeron su participación a un 48,1 por ciento. Asimismo, las exportaciones de tipo industrial entre 1974 y 1989 representaban un 31,4 por ciento del total exportado y entre 1990 y 1995 alcanzaron el 40 por ciento (ver Cuadro N°6 a y b en Anexo y Gráfico N°8).

Gráfico N°8

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES SEGUN SECTOR



Fuente: Boletín Mensual de Comercio Exterior, Banco Central.

Al examinar los países de destino de las exportaciones chilenas, se constata que éstos se han diversificado. Mientras en 1974 cuatro países, Japón, Alemania, Estados Unidos y Reino Unido, concentraban más del 50 por ciento del valor de las

exportaciones, en 1995 la participación de estos países se reduce a un 44 por ciento, aumentando el número de países de destino, especialmente en Asia. (ver Cuadro N°7 a y b en Anexo).

Las importaciones de bienes y servicios entre 1974 y 1989 alcanzaron un promedio de 25 por ciento del PIB (ver Cuadro N°1 en Anexo y Gráfico N°2), mientras que entre 1990 y 1995 esta proporción se elevó a un 28,5 por ciento. En términos de tasas reales de crecimiento, las compras al exterior crecieron a una tasa promedio de 3,7 por ciento en el período 1974-1989; mientras que durante el sexenio 1990-1995 dicha tasa se empujó por sobre el 12,1 por ciento.

En relación a las importaciones por tipo de bien (ver Cuadro N°8 en Anexo) se puede apreciar que en el período 1974-1989 éstas se distribuyeron en promedio de la siguiente manera: los bienes de consumo alcanzaron al 28,1 por ciento del total de las compras al exterior, los bienes de capital al 20,3 por ciento y los bienes intermedios al 51,6 por ciento. Durante el período 1990-1995 esta distribución sufrió algunas modificaciones dignas de señalar: la participación de bienes de consumo cayó a un 15,0 por ciento del total importado en promedio, la de bienes de capital creció a un 26,1 por ciento y la de bienes intermedios alcanzó un 58,9 por ciento del total.

En relación a las importaciones por país de origen (ver Cuadro N°9 a y b en Anexo), durante los dos períodos de análisis destaca Estados Unidos como el principal proveedor, seguido por Argentina, Brasil, Alemania y Japón, en proporciones variables.

2.2 Inversión extranjera

Desde el año 1990 se ha registrado un continuo crecimiento de la inversión extranjera, tanto directa como financiera, producto de la mayor confianza que el país ha ganado en el contexto internacional. En efecto, entre los años 1990 y 1995, la inversión materializada a través del D.L. 600 asciende a US\$ 10.561 millones. Esta cifra supera largamente a la alcanzada durante el período 1974-1989, que totalizó US\$ 4.986 millones.

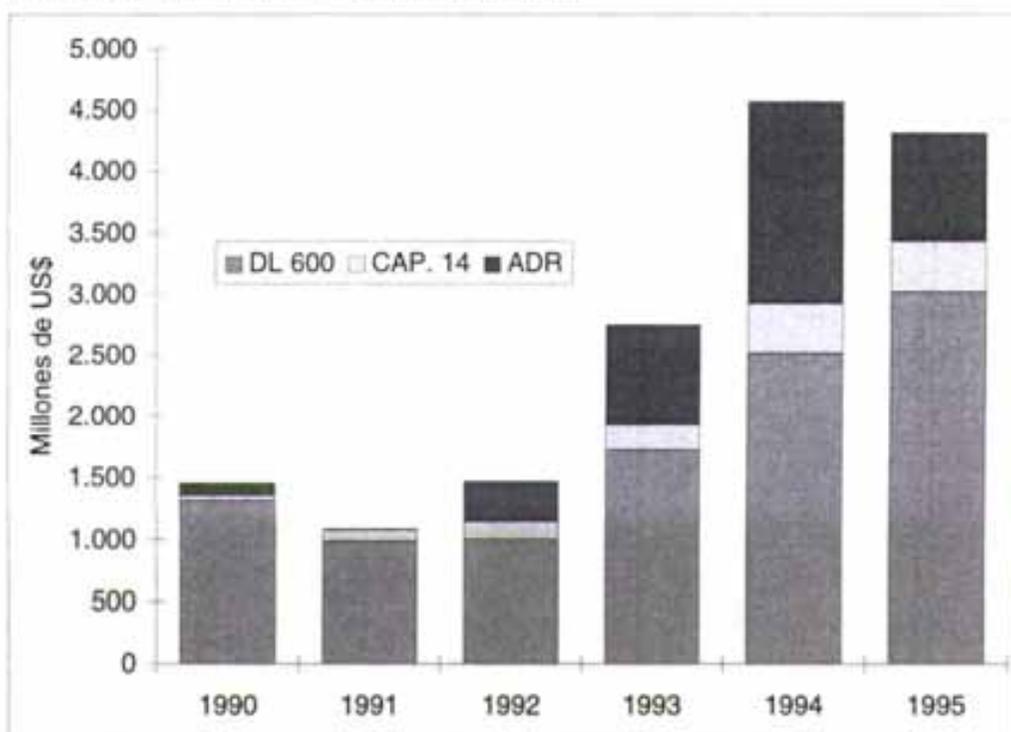
Durante estos dos períodos los sectores que concentran la mayor parte de esta inversión son Minería, Servicios e Industria, como puede observarse en el Cuadro N°10 a y b en Anexo. En relación a la distribución regional de la misma (ver Cuadro N°11 a y b en Anexo), durante el período 1990-1995, ésta presentó bastante más diversificación que durante el período previo.

Entre 1990 y 1995, la entrada de capitales extranjeros a través del Capítulo 14 y por medio de los ADRs experimentó aumentos considerables (ver Gráfico N°9). En efecto, durante 1990 la participación de la inversión a través del Capítulo 14 fue de un 2,4 por ciento, mientras que en 1995 llegó al 9,5 por ciento. Asimismo, durante

1990 la inversión extranjera vía ADRs representó un 7,2 por ciento del total de inversión extranjera y en 1995 superó el 20 por ciento.

Gráfico N°9

INVERSION EXTRANJERA MATERIALIZADA



Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras.

Al analizar el total de inversión extranjera, es decir, la inversión a través del D.L. 600, los aportes de capital vía Capítulo 14 más los ADRs; en 1995, el país atrajo capitales extranjeros destinados a inversión por un monto superior a los US\$ 4.300 millones, cifra que representa un notable aumento, 195 por ciento, respecto a lo registrado en 1990 (ver Cuadro N°12 en Anexo y Gráfico N°9).

3. Inversión y desarrollo productivo

Incentivar y posibilitar la materialización de inversiones constituye uno de los ejes centrales de la actual estrategia de desarrollo. La inversión constituye un requisito indispensable para lograr un crecimiento económico sostenido, aun más en el actual contexto de globalización de la economía y de acelerado cambio tecnológico. En efecto, la inversión permite elevar la productividad y la competitividad del país, constituyendo la vía a través de la cual se incorpora el progreso tecnológico.

El déficit generado por las bajas tasas de inversión registradas durante los ochenta planteó como uno de los mayores desafíos para la presente década la realización de mayores esfuerzos para incrementar el potencial de crecimiento productivo. Los gobiernos de la Concertación han implementado un conjunto de políticas tendientes a elevar sustancialmente la proporción del ingreso que el país destina a inversión, creando un ambiente macroeconómico propicio a la realización de inversiones y aumentando la inversión pública que complementa y potencia la actividad privada.

La evolución de las cifras muestra resultados exitosos en el logro de este objetivo. En efecto, en el período 1974-1989, como consecuencia de las crisis y de las políticas de ajuste aplicadas, la inversión como porcentaje del PIB llegó sólo al 16,4 por ciento en promedio, con un nivel mínimo de 12 por ciento en 1983 (ver Cuadro N°1). En cambio, en el período 1990-1995, esta cifra ha superado en promedio el 23 por ciento del PIB, alcanzando un nivel máximo de un 25,6 por ciento del PIB en 1993.

Desde 1990, los gobiernos de la Concertación han incrementado el esfuerzo público en inversión, con el propósito de cubrir los fuertes déficits que se habían generado en esta área en el pasado. En efecto, en la década de los 80, la inversión pública efectiva total se incrementó a una tasa promedio de 2,9 por ciento anual, mientras que entre 1990 y 1994 esta inversión se expande a la tasa de 10,1 por ciento anual. Esta evolución permitió que la participación de la inversión pública sobre el PIB llegase a un 2,9 por ciento, en 1994 (ver Cuadro N°13 en Anexo).

El crecimiento de la inversión pública en la década de los 90 se ha dirigido a dotar de una infraestructura de carácter social a los sectores más pobres y a satis-

facilitar los requerimientos de una economía en crecimiento, orientada a insertarse competitivamente en los mercados internacionales.

Para lograr los objetivos mencionados, el gobierno ha introducido modificaciones a la Ley de Concesiones para incentivar la participación de los privados en el financiamiento de obras de infraestructura pública, específicamente, vialidad interurbana. Así es como hasta 1995 se habían concesionado a privados, proyectos por un monto de US\$ 413 millones, esperándose que esta cifra se incremente a US\$ 1.773 millones durante 1996.

Por otra parte, de acuerdo a un catastro elaborado por la Corporación de Bienes de Capital sobre los proyectos de inversión privada superiores a US\$ 5 millones, se observan favorables perspectivas de crecimiento para la inversión privada. En efecto, a abril de 1996 se registra un stock de 500 proyectos, de un monto superior a US\$ 5 millones, que totalizan US\$ 22.186 millones.

4. Estabilidad macroeconómica

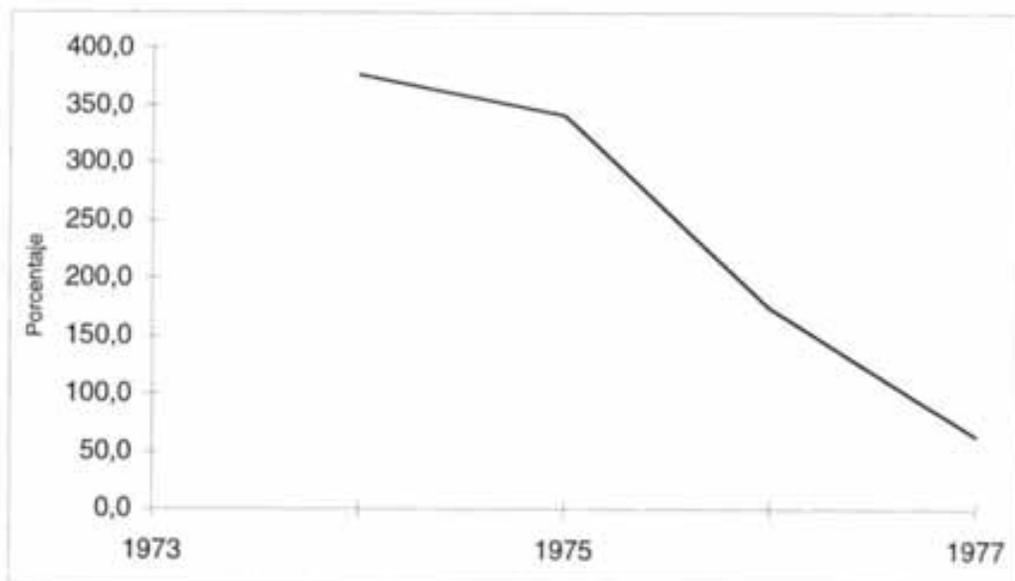
Dentro de las bases de la estrategia de desarrollo adoptada por los gobiernos de la Concertación, la estabilidad macroeconómica es una condición esencial para asegurar el crecimiento económico y para la aplicación de una política social estratégicamente viable.

La estabilidad económica permite generar condiciones favorables para la inversión y el desarrollo de nuevos proyectos que, a su vez, contribuyan a la generación de empleos más productivos. Por otra parte, la inflación afecta especialmente a los grupos más pobres de la sociedad, pues ellos carecen de mecanismos de protección frente al alza sostenida del nivel de precios. De esta manera, la estabilidad también contribuye a la equidad social, asegurando la mantención del poder adquisitivo de los ingresos de todas las familias.

El control de la inflación ha sido una preocupación constante en la historia económica reciente del país; sin embargo, las estrategias para enfrentarla no siempre han sido exitosas. El compromiso de los gobiernos de la Concertación con el objetivo de la estabilidad se manifestó desde sus inicios y se ha mantenido invariable, alcanzando importantes logros en este tema.

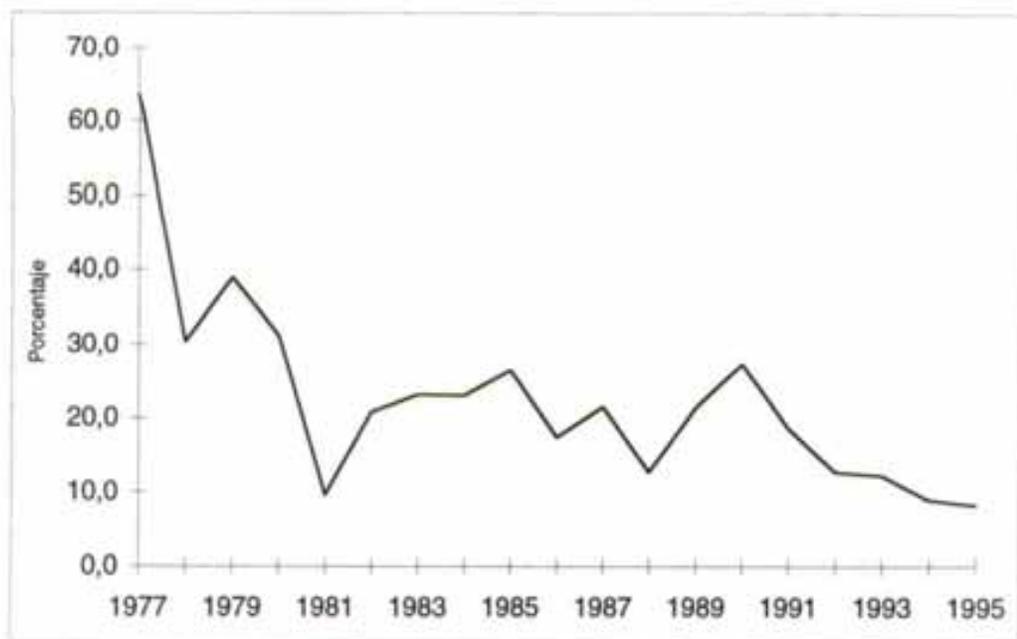
Durante la primera mitad de los setenta se registraron altas tasas de inflación como consecuencia de fuertes desequilibrios fiscales y monetarios. El gobierno militar, aplicando políticas fuertemente restrictivas, logró reducir el déficit fiscal desde un 24,7 por ciento del PIB en 1973 a un superávit de 1,7 por ciento del PIB en 1979. Lo anterior, en conjunto con otras medidas, permitió reducir la inflación anual desde 375 por ciento en 1974 a menos de 40 por ciento en 1979 (ver Cuadro N°14 en Anexo y Gráfico N°10 a y b).

Gráfico N°10a
TASA DE INFLACION ANUAL 1974-1977



Fuente: I.N.E.

Gráfico N°10b
TASA DE INFLACION ANUAL 1977-1995



Fuente: I.N.E.

A partir de 1979, continuaron registrándose avances en la reducción de la inflación, llegando a una tasa de un dígito en 1981. Sin embargo, estos avances se basaron, por una parte, en la mantención de una política de tipo de cambio fijo que agravó las consecuencias de la crisis internacional de 1982 y, por otra, en reducciones persistentes de los salarios reales. Entre 1978 y 1989, la inflación se ubicó en promedio en un 22,8 por ciento, lo que corresponde a un nivel sólo levemente inferior a las tasas históricas, anteriores a 1970. En los últimos años de la década de los 80 se registró un rebrote inflacionario que elevó la tasa de inflación a un 27,3 por ciento en 1990, la más alta de los últimos 10 años.

Ante esta situación, el gobierno en conjunto con el Banco Central, aplicaron medidas restrictivas del gasto que permitieron ajustar la economía e ingresar en una fase de continuo descenso de la tasa de inflación. Es así como en 1995 se registró una inflación de 8,2 por ciento, la más baja en los últimos 25 años. Lo anterior demuestra que es posible lograr avances significativos en materia de reducción de la inflación, sin sacrificar otros objetivos como el crecimiento, el pleno empleo y la mantención de una política social eficaz.

5. Política y gasto social

5.1 La política social en la estrategia de desarrollo

Mejorar la calidad de vida de toda la población y, en particular, superar la pobreza y las diversas formas de discriminación y exclusión, constituye el objetivo fundamental de la estrategia de desarrollo de crecimiento con equidad adoptada por los gobiernos de la Concertación.

En esta estrategia, la política social, como herramienta específica para superar las graves carencias sociales que afectan al país y lograr la igualdad de oportunidades, adquiere carácter central como instrumento de desarrollo. Esta visión contrasta con el enfoque predominante hasta 1990, que asumía la existencia de una relación lineal entre el crecimiento económico y la superación de la pobreza y la inequidad, centrando los esfuerzos de las políticas públicas en aquellas áreas que maximizan la tasa de crecimiento económico y enfrentando los problemas sociales desde una perspectiva asistencial.

✕ Los problemas sociales de fondo, esto es la pobreza y la inequidad, no se resuelven por la sola acción del mercado. Más allá del crecimiento económico y de paliativos temporales, se requiere implementar políticas que garanticen una mayor igualdad de oportunidades y posibiliten la integración al desarrollo de los sectores marginados. ✕

Así, a diferencia de la política social implementada durante el régimen militar, orientada a enfrentar las urgencias del corto plazo, en espera de los "efectos del derrame", la política social de los gobiernos de la Concertación, además de dirigirse a reducir las carencias sociales más agudas, se ha orientado a asentar las bases para el logro de un desarrollo social equitativo, a través de la implementación de políticas y programas sociales eficaces y eficientes que maximicen la complementariedad entre los objetivos de crecimiento, reducción de la pobreza y equidad.

Para ello se ha propuesto garantizar oportunidades más equitativas a las personas, familias y grupos para integrarse al proceso de desarrollo, asegurando su acceso a servicios sociales básicos y a programas de inversión social que les permitan mejorar sus propias capacidades de generación de ingresos. De esta manera, la política social, al mismo tiempo que ha mejorado directamente el bienestar de los pobres,

representa un elemento central para la integración social y constituye un importante instrumento para la ampliación del proceso de modernización y crecimiento.

En efecto, si bien el crecimiento genera oportunidades en el mercado del trabajo, para que éstas puedan ser aprovechadas y se traduzcan en un mejoramiento de la situación de empleo y remuneraciones de la población en situación de pobreza y en una mayor equidad distributiva, éste debe ser acompañado de políticas orientadas al desarrollo de capital humano, que efectivamente amplíen las oportunidades de los pobres y permitan la inserción de los sectores marginados.

El convencimiento de la centralidad que el desarrollo del capital humano tiene para el logro de los objetivos de crecimiento y equidad, se refleja en la prioridad que el gobierno ha otorgado a la puesta en marcha de un amplio conjunto de reformas y programas orientados a aumentar la calidad, la equidad y la pertinencia de la educación.

5.2 Modernización de la política social

La transformación de la política social en un instrumento de desarrollo, propuesta por los gobiernos de la Concertación, ha planteado el desafío de modernizar el diseño y la gestión de la acción pública social.

Entre las reformas que los gobiernos de la Concertación han llevado a cabo en materia de modernización de la acción pública social destacan aquellas en las áreas de la coordinación interinstitucional, la descentralización, la focalización, la participación y la información.

× Diversas iniciativas se han orientado a lograr una mayor coordinación al interior de la institucionalidad pública social para el diseño y gestión de las políticas y programas sociales, como un requisito para una mayor integralidad de la acción pública, la superación de la sectorialidad excesiva y un mejor impacto social de sus resultados.

Un importante avance en este campo ha sido la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación, que ha realizado importantes funciones como coordinador del desarrollo social. Entre ellas, ha tenido como responsabilidad el proceso de evaluación de metas ministeriales de los distintos sectores sociales, la evaluación económica social de todos los proyectos de inversión del sector público, el diseño y coordinación de políticas para grupos vulnerables, el seguimiento y monitoreo de programas sociales específicos, además del desarrollo, aplicación y análisis de instrumentos para la evaluación y planificación social, como la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) y la Ficha de Clasificación Social (CAS).

En el ámbito de la descentralización de la gestión estatal, los Gobiernos de la Concertación han impulsado diversos procesos orientados a una mayor equidad territorial, que han permitido, de manera creciente, hacer más efectiva la coordinación

pública interinstitucional, convocar la participación de las comunidades, así como crear espacios de colaboración pública-privada.

Por otra parte, los gobiernos de la Concertación han impulsado, a través de distintos programas y proyectos sociales, la participación activa y directa de la comunidad beneficiaria y la integración del sector privado, factores claves para el éxito de los mismos.

En relación a la focalización, aun cuando se enfatiza su relevancia, ésta se relativiza al reconocerse la importancia de algunos programas universales. Por otra parte, la focalización se ha planteado no sólo en función de la situación de pobreza del hogar, sino también según grupo étnico, género y ubicación geográfica, entre otros, definiéndose como grupos prioritarios, además de la población pobre, a los niños, jóvenes, mujeres, ancianos, discapacitados, indígenas y los habitantes de las localidades más pobres.

Para el diseño e implementación de políticas y programas orientadas hacia estos grupos prioritarios ha sido creada y desarrollada una institucionalidad específica: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, el Servicio Nacional de la Mujer, el Instituto Nacional de la Juventud, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y el Fondo Nacional de la Discapacidad.

La prioridad que el actual gobierno otorga a la superación de la pobreza queda reflejada en la puesta en marcha en 1994 de un Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, cuyo objetivo fundamental es eliminar la pobreza en sus formas extremas al año 2000.

El programa que el gobierno desarrolla para la superación de la pobreza considera una activa intervención pública a través de políticas y programas ordenados en torno a cinco impulsos principales, que dan cuenta de la amplitud y complejidad del esfuerzo público:

- Avanzar hacia el acceso de todos los chilenos a los servicios básicos.
- Orientar la inversión hacia la infraestructura de impacto social.
- Ampliar el acceso equitativo a políticas sociales de calidad.
- Propiciar el aumento de los ingresos mediante el desarrollo productivo y laboral.
- Elevar la capacidad de gestión innovativa, descentralizada y participativa.

Por otra parte, los gobiernos de la Concertación han promovido el perfeccionamiento de los indicadores de las condiciones de vida de la población, especialmente de aquélla en situación de pobreza e indigencia, así como de los indicadores para la evaluación de la política y los programas sociales, como instrumentos esenciales que retroalimentan la toma de decisiones en materia social, permitiendo elegir las políticas y programas más eficaces y eficientes así como su rectificación o reorientación.

Finalmente, es importante destacar la institucionalidad gubernamental y no gubernamental responsable de llevar adelante el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, que ha sido constituida en la perspectiva de lograr una mayor coordinación interinstitucional, descentralización, participación y adecuada focalización.

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 tres 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 diseñar y llevar adelante los programas regionales de superación de la pobreza, en el marco de las estrategias regionales de desarrollo.

A nivel no gubernamental, en mayo de 1994, se constituyó, por decreto presidencial, el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. Este está integrado por veinte personalidades provenientes del ámbito empresarial, poblacional, de los trabajadores, de las iglesias, de los organismos no gubernamentales, de las 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 propuesta de iniciativas no gubernamentales encaminadas a superar la extrema pobreza, así como de colaboración con el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, a través de propuestas que hagan más eficaces y eficientes las políticas sociales, complementando los esfuerzos públicos con los de la sociedad civil e incentivando su participación.

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 en las trece regiones del país.

5.3 Magnitud y estructura del gasto social

Durante el primer gobierno de la Concertación, ante la magnitud del déficit social heredado y consciente de que sin una activa responsabilidad del Estado grandes

sectores sociales quedarían marginados del desarrollo, el gobierno se propuso reforzar sustancialmente la debilitada acción pública en el área social. Con este objeto, se consideró necesario incrementar significativamente la cantidad de recursos asignados a la acción pública social, pero sin perder de vista el objetivo de estabilidad.

Para ello, el gobierno llevó a cabo una reforma tributaria de carácter progresivo que permitió contar con los recursos necesarios para financiar la nueva política social y, al mismo tiempo, mantener una situación fiscal sana, sin crear presiones inflacionarias.

Como puede ser observado en el Cuadro N°1 y en el Gráfico N°11, a partir de 1990, el monto de recursos públicos destinados a lo social aumenta significativa y persistentemente. Esta notable expansión alcanzada por el gasto fue posibilitada por los mayores recursos tributarios resultantes de la reforma tributaria así como de las altas tasas de crecimiento del período. Ello revierte claramente la tendencia decreciente que mostró la evolución del gasto social per cápita durante la década pasada.

Gráfico N°11

GASTO SOCIAL PER CAPITA 1974-1995

(Base 1970=100)



Fuente: Banco Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988, 1989

Ministerio de Hacienda, Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-1995, 1996

Instituto Nacional de Estadísticas.

Los Gráficos N°1, 2, 3, 4 y 5 en Anexo muestran la evolución del gasto social sectorial. El significativo crecimiento observado del gasto social per cápita a partir de 1990, se produce en todos los sectores sociales, educación, salud, vivienda y previsión, exceptuando el gasto social asistencial, cuyo crecimiento es más bien

moderado. Ello contrasta con la evolución observada hasta 1990; en efecto, el gasto en educación y salud caen persistentemente durante la década pasada, observándose que, al final del período, sólo el gasto asistencial y previsional registran niveles claramente superiores a los de 1970.

En términos generales, la evolución del gasto social per cápita así como del gasto social sectorial entre 1974 y 1995 refleja el carácter que las distintas estrategias de desarrollo implementadas por el régimen militar y los gobiernos democráticos han otorgado a la política social.

En efecto, durante el régimen militar, las reformas económicas estructurales y las políticas de ajuste ocuparon el primer plano como instrumentos de desarrollo, orientándose la política social a enfrentar el "costo social" que éstas producían, básicamente a través de programas de carácter asistencial. A partir de 1990, como ya ha sido señalado, la estrategia adoptada otorga un papel central a la política social como instrumento de desarrollo, lo que queda reflejado en el significativo aumento de los recursos destinados a lo social así como en su evolución sectorial.

✓

6. Resultados sociales de la política económica y social

6.1 Evolución de la pobreza e indigencia

En esta sección se analiza la evolución de los niveles de pobreza e indigencia durante los gobiernos de la Concertación, comparándola con una situación inicial dada por los últimos años del régimen militar. Es importante destacar que los únicos datos representativos a nivel nacional relativos a pobreza provienen de las Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), las que se han aplicado los años 1987, 1990, 1992 y 1994. Este hecho limita, en alguna medida, los puntos de observación disponibles y obliga a separar el análisis en tres períodos: años 1987-1990, es decir los tres últimos años del régimen militar, período 1990-1992, primera mitad del gobierno de Aylwin y años 1992-1994, segunda mitad del gobierno de Aylwin.

Contexto inicial

Como ya se ha señalado, en 1982 y 1983 el país experimentó una profunda recesión, con una caída del producto cercana al 14 por ciento, cuyas causas pueden atribuirse a shocks externos adversos y errores de política.

Las medidas de ajuste aplicadas por el régimen militar tuvieron frecuentemente efectos regresivos, a través de la contracción del gasto, lo que incrementó el desempleo y redujo los salarios reales. Especialmente pronunciada fue la reducción en el gasto social en salud, educación y vivienda. Es así como el gasto real per cápita en dólares de 1985 pasó entre 1980-1981 y 1982-1989, en salud desde US\$ 40 a US\$ 36,5, en educación de US\$ 63,4 a US\$ 52,6 y vivienda de US\$ 16,8 a US\$ 15,7. Además, la devaluación real que se aplicó, cercana a un 50 por ciento, entre 1980-81 y 1987, generó cambios de importancia en los costos de vida de los distintos grupos sociales del país. Aun cuando no existen cifras oficiales de los niveles de pobreza que prevalecieron en estos años, se puede afirmar que un elevado porcentaje de los hogares del país se situaron bajo las líneas de pobreza e indigencia.

Con el transcurso de la década y la aplicación de políticas centradas en mantener los equilibrios de las cuentas internas y externas, el país recuperó sus niveles

de actividad con lo que se observó una sostenida mejoría en los niveles de empleo y, aun cuando el gasto social continuó restringido y los salarios reales continuaron cayendo, la tendencia en los niveles de pobreza fue positiva. Contribuyó en cierta medida a este resultado la política social asistencialista aplicada en estos años, la cual logró paliar en algún grado los déficits de ingreso de los grupos más pobres.

La tendencia anterior se puede confirmar al observar, en el Cuadro N°2 de la página siguiente, los niveles de pobreza en 1987 y 1990. Es así como en 1987 la encuesta CASEN detectó a un 45,1 por ciento de la población en situación de pobreza y a un 17,4 por ciento, en extrema pobreza. En cambio, en 1990 las personas pobres representaban a un 38,6 por ciento del total de la población y las indigentes a un 12,9 por ciento.

Evolución de la pobreza e indigencia durante los gobiernos de la Concertación

Los gobiernos de la Concertación se han planteado una estrategia de desarrollo cuyo objetivo central es lograr un proceso de crecimiento sostenido, equitativo y sustentable, con el claro fin de mejorar la calidad de vida de todos los chilenos y superar la pobreza. Este cambio de acento en la política económica y social se puede resumir como el paso de una política centrada en mantener los equilibrios macroeconómicos y asistir a los grupos pobres con programas focalizados, a otra que, sin perder de vista los equilibrios macroeconómicos, incorpora como objetivo principal y no secundario el logro de una mayor equidad.

Puede afirmarse que este nuevo espíritu de la autoridad en Chile se permeó rápidamente en el resto de la sociedad. El énfasis en el logro de acuerdos y consensos permitió reducir los conflictos de intereses entre empresarios y trabajadores, así como implementar una reforma tributaria destinada a aunar recursos para recuperar los niveles del gasto social.

El Cuadro N°2 muestra que entre 1990 y 1992 se verificó una marcada reducción en los niveles de pobreza e indigencia en el país. Efectivamente, el porcentaje de la población en situación de pobreza pasó de un 38,6 por ciento en 1990 a un 32,6 por ciento en 1992. Por su parte la indigencia se redujo de un 12,9 por ciento en 1990 a un 8,8 por ciento en 1992. El período 1992-1994 se caracterizó nuevamente por una reducción en la pobreza e indigencia, aunque esta última reducción fue moderada. Es así como la incidencia de la pobreza bajó de un 32,6 por ciento en 1992 a un 28,4 por ciento en 1994. Por su parte, la incidencia de la indigencia pasó de un 8,8 por ciento en 1992 a un 8,0 por ciento en 1994.

Cuadro N°2**EVOLUCION DE LA POBLACION POBRE E INDIGENTE EN CHILE, 1987-1994**
(Porcentajes de personas)

Año	Indigentes	Pobres no Indigentes	Total Pobres	No Pobres	Total
1970	6,0	12,0	17,0	83,0	100,0
1987	17,4	27,7	45,1	54,9	100,0
1990	12,9	25,7	38,6	61,4	100,0
1992	8,8	23,8	32,6	67,4	100,0
1994	8,0	20,4	28,4	71,6	100,0

Fuentes: MIDEPLAN, Encuestas CASEN años 1987, 1990, 1992 y 1994; datos para 1970: CEPAL, División de Estadísticas y Proyecciones.

Es interesante analizar la distinta relación que ha existido entre el crecimiento del PIB y la reducción de la pobreza e indigencia en los períodos 1987-1990, 1990-1992 y 1992-1994. Los datos presentados en el Cuadro N°15 en Anexo, permiten estimar las distintas elasticidades pobreza-producto e indigencia-producto que existieron en cada período. Es así como la elasticidad pobreza-producto crece sostenidamente, pasando de -0,45 en 1987-1990, a -0,67 en 1990-1992 y a -0,92 en 1992-1994. Por su parte, la elasticidad indigencia-producto crece fuertemente al comparar 1987-1990 con 1990-1992, para luego caer entre 1990-1992 y 1992-1994.

Las mayores respuestas de la pobreza e indigencia al crecimiento del producto en el lapso 1990-1992 en relación al período 1987-1990 puede explicarse por los cambios ocurridos en el mercado laboral, es decir, mejores empleos y mayores remuneraciones, especialmente el salario mínimo; por el impacto de los programas sociales del gobierno y por la menor inflación registrada en este período.

Fue así como la tasa de desocupación a nivel nacional pasó de un 8,4 por ciento en 1990 a un 5,5 por ciento en 1992. Además, para el quintil más pobre, esta tasa pasó desde un 22,8 por ciento a un 14,1 por ciento entre los mismos años. Por otra parte, se observó una mejoría en la calidad del empleo, dado que los empleos formales crecieron un 14,4 por ciento, en tanto que el empleo total creció en un 10 por ciento. En cuanto a las remuneraciones reales, éstas crecieron un 9,1 por ciento entre 1990 y 1992, mientras que el salario mínimo tuvo un crecimiento real del 10 por ciento. De este modo, puede afirmarse que entre estos años, la dinámica del mercado laboral favoreció principalmente al 20 por ciento más pobre de los hogares.

Los aumentos en los niveles de gasto social, ya analizados, contribuyeron de manera importante a la reducción de la pobreza en este período. Destacan por su

impacto en pobreza, los reajustes aplicados a las jubilaciones y pensiones, las que compensaron las caídas en términos reales ocurridas durante el gobierno militar, los aumentos en las remuneraciones de los funcionarios públicos de menores ingresos, y los aumentos en los montos reales de los subsidios monetarios que entrega el estado a los hogares más pobres. El impacto de estas transferencias en los niveles de pobreza fue probablemente de gran magnitud, dada la elevada focalización que éstas muestran, así como la existencia de un significativo porcentaje de hogares pobres constituidos por ancianos que dependen exclusivamente de estas transferencias.

Por último, la inflación en este período presentó una tendencia decreciente, y además, la inflación relevante para el 20 por ciento más pobre de la población fue menor que la variación promedio que experimentó el índice de precios al consumidor, lo que ayuda a explicar la evolución más favorable de los ingresos reales de este grupo en relación al promedio nacional en este período.

El rasgo distintivo del período 1992-1994 en relación a los períodos anteriores es la menor reacción de la indigencia al crecimiento económico, en relación a la respuesta observada en la pobreza. Este hecho ha permitido al gobierno y a la sociedad en general tomar conciencia de una diferencia conceptual de importancia dentro de la pobreza.

Esto puede confirmarse al observar que entre estos años el crecimiento acumulado del producto llegó a un 10,8 por ciento, con una reducción en el número de pobres de un 9,9 por ciento, es decir, una reducción de 0,92 puntos porcentuales en la pobreza por cada punto porcentual de crecimiento del PIB. En cambio, la reducción en el número de indigentes fue de sólo 0,57 puntos porcentuales por punto porcentual de crecimiento del producto.

En resumen, el panorama más reciente de pobreza e indigencia indica que el crecimiento económico y la política social vigentes han seguido mostrando un buen desempeño para reducir el número de pobres no indigentes, pero cada vez encuentran más difícil reducir significativamente la indigencia.

Los datos históricos de pobreza así como las proyecciones de crecimiento del PIB para 1996 nos permiten proyectar los niveles de pobreza para 1996. Esto se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro N°3
PROYECCION DE REDUCCION DE LA POBREZA
Y LA INDIGENCIA EN CHILE, 1996

	1990	1992	1994	1996(*)
Número de pobres (miles)	4.966	4.332	3.903	3.495
Porcentaje sobre la población total	39	33	28	24,7(**)
Número de indigentes	1.659	1.169	1.098	916
Porcentaje sobre la población total	13	9	8	6,5(**)

(*) : Proyectado. Se supone una elasticidad pobreza-producto de -0,67, una elasticidad indigencia-pobreza de -1,06 y un crecimiento del PIB de 6,5 por ciento en 1996.

(**) : Se asume una población total de 14.171.000 personas en 1996.

Fuente: Estimación MIDEPLAN, a partir de datos de encuestas CASEN 1987, 1990, 1992 y 1994 y datos de PIB del Banco Central.

El cuadro anterior muestra que durante los seis primeros años de gobierno de la Concertación el número de pobres habrá disminuido en casi 1,5 millones de personas, lo que se traduce en una baja en la incidencia de la pobreza desde casi un 40 por ciento de la población en 1990 a un 25 por ciento en 1996.

Además, en el mismo lapso más de 700 mil personas habrán abandonado la indigencia, la cual pasará de representar casi un 13 por ciento de la población en 1990 a sólo un 6,5 por ciento en 1996.

Pobreza, indigencia y dimensión urbano-rural

Es bien sabido que la población nacional se concentra fuertemente en zonas urbanas. Es así como cerca de un 80 por ciento de los hogares viven en estas zonas. Por esta misma razón, la mayoría de los hogares pobres e indigentes se sitúan en zonas urbanas. Sin embargo, históricamente ha tendido a existir una mayor incidencia de pobreza e indigencia en las zonas rurales, lo que se constata en el Cuadro N°16 en Anexo, donde es posible apreciar la evolución de la pobreza e indigencia en el país separando entre habitantes de zonas urbanas y rurales.

En dicho cuadro puede verse que la pobreza se reduce significativamente en ambas zonas a lo largo de todo el período analizado. No obstante, la incidencia de la pobreza es algo superior en las zonas rurales. La evolución de la indigencia por zona resulta menos homogénea que para el caso de la pobreza. Es así como en zonas urbanas se constata un continuo descenso en la incidencia de la indigencia la que llega a sólo 7,6 por ciento de la población urbana en 1994. Por el contrario, en zonas

rurales se observa un estancamiento en la indigencia dado que ésta se mantiene en cerca de un 10 por ciento de la población rural en 1992 y 1994.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia de las medidas emprendidas por el actual gobierno destinadas a apoyar a las zonas rurales con obras de infraestructura social y mejoras en la calidad de los servicios sociales.

Pobreza e indigencia a nivel regional

La reducción de la pobreza e indigencia que se ha producido durante los gobiernos de la Concertación ha beneficiado a la totalidad de las regiones del país. No obstante lo anterior, la magnitud de estas reducciones difiere en grado no despreciable entre regiones. Lo anterior puede verse en los Cuadros N°17 y 18 en Anexo, que presentan respectivamente la evolución de la incidencia de la pobreza e indigencia por regiones.

✖ Puede afirmarse que las regiones extremas junto con la Metropolitana son las que muestran sistemáticamente las menores incidencias de pobreza e indigencia del total de regiones del país. Por el contrario, las regiones VII y VIII son las que muestran los mayores niveles de pobreza e indigencia.

En cuanto a las tendencias, la mayoría de las regiones presenta un avance en cuanto a menor pobreza e indigencia, con la excepción de las regiones III, VI y VII. Llama la atención nuevamente el dinamismo de las regiones I, XII y Metropolitana.

6.2 Distribución del ingreso

En esta sección se analiza la evolución de la distribución del ingreso en el país, distinguiendo entre los niveles de desigualdad de ingresos observados históricamente y la evolución observada durante los gobiernos de la Concertación.

Los datos a analizar se refieren a la distribución personal y funcional del ingreso. La distribución personal indica cómo se reparte el ingreso entre los distintos hogares del país. Estos hogares se separan en quintiles, los que se construyen ordenando a los hogares de menor a mayor ingreso per cápita y luego separándolos en grupos, cada uno representativo de un veinte por ciento del total de hogares. La distribución funcional del ingreso se refiere a cómo se distribuye el ingreso entre los distintos factores productivos, los que tradicionalmente se separan en capital y trabajo.

Contexto inicial

Los escasos datos existentes muestran una persistente mala distribución del ingreso en el país. Como se aprecia en el Cuadro N°4, esta distribución entre los hogares del Gran Santiago no ha variado significativamente en los últimos 30 años.

Cuadro N° 4

DISTRIBUCION DEL INGRESO EN EL GRAN SANTIAGO, 1959-1992
(Participación en el ingreso por quintil, en porcentajes)

Quintil	Gobierno de Alessandri, 1959-1964	Gobierno de Frel, 1965-1970	Gobierno de Allende, 1971-1973	Régimen de Pinochet, 1974-1989	Gobierno de Aylwin, 1990-1993
1	3,2	3,2	3,1	2,7	3,4
2	7,5	7,1	7,5	6,4	6,7
3	11,9	11,4	12,5	10,6	10,5
4	20,1	19,7	21,5	18,3	17,9
5	57,9	58,6	55,4	62,0	61,5
5 / 1 (*)	18,1	19,5	17,9	23,0	18,1
5 / (1+2) (**)	5,4	5,7	5,2	6,8	6,1

(*) : Razón entre la participación del quintil 5 y la participación del quintil 1.

(**) : Razón entre la participación del quintil 5 y la participación del 40 por ciento más pobre.

Fuente: Encuesta de Ingresos de Hogares, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Puede verse que durante todo este período los ingresos del quinto quintil son entre 17,9 y 23 veces mayores a los del primer quintil, que agrupa a los hogares de menores ingresos. Es así como históricamente el veinte por ciento de los hogares con mayores ingresos del país obtiene alrededor del 57 por ciento del total de ingresos, en contraste con el veinte por ciento más pobre que percibe cerca de un 3 por ciento de este total.

También es evidente el empeoramiento ocurrido en la distribución de ingresos durante el régimen militar, la peor en comparación con todas las administraciones consideradas en el cuadro.

Es importante destacar que históricamente los niveles de desigualdad de ingresos observados en el país superan holgadamente los niveles a nivel mundial y para los países en desarrollo como un todo. Es así como el Coeficiente de Gini en Chile se sitúa levemente bajo un 0,5, en tanto que su valor es de 0,39 a nivel mundial, 0,33 en los países desarrollados y 0,43 en los países en desarrollo.²

2. El coeficiente de Gini es un indicador de desigualdad que se calcula a partir de la curva de Lorenz y cuyo valor se incrementa mientras más desigual es la distribución de ingresos del grupo bajo estudio. Su valor se sitúa en el rango (0,1), tomando valor 0 cuando no existe desigualdad de ingresos, es decir, todos los hogares o individuos tienen el mismo nivel de ingresos, y valor 1 cuando existe máxima desigualdad, i.e. todo el ingreso se concentra en un hogar o individuo.

Evolución de la distribución del ingreso durante los Gobiernos de la Concertación

El mayor énfasis dado a la equidad por los gobiernos de la Concertación logró mejorar la distribución del ingreso en relación a la situación existente durante el anterior régimen, como puede verse en el Cuadro N°4. Sin duda, la mayoría de las políticas que permitieron reducir la pobreza, mencionadas con anterioridad, contribuyeron a este resultado. Puede apreciarse que durante el Gobierno de Aylwin se vuelve a los niveles de equidad que prevalecían con anterioridad al régimen militar.

Datos de las encuestas CASEN que, a diferencia de los empleados en el Cuadro N°4, representan a toda la nación, indican que durante los gobiernos de la Concertación la distribución de ingresos se ha mantenido estable, como puede observarse en el Cuadro N°5.

Cuadro N°5
DISTRIBUCION DEL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES
POR DECIL DE INGRESO TOTAL PER CAPITA, 1987-1994
(Porcentajes)

Decil	1987	1990	1992	1994
1	1,7	1,7	1,9	1,7
2	2,8	2,9	3,1	3,0
3	3,6	3,9	4,0	3,8
4	4,6	4,7	4,8	4,7
5	5,5	5,7	5,8	5,7
6	6,6	6,8	6,7	6,6
7	8,0	8,3	8,2	8,0
8	11,0	10,2	10,3	10,4
9	15,8	15,2	14,8	15,3
10	40,3	40,7	40,6	40,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0
10/1	23,7	23,9	21,4	24,0
(9+10)/(1+2)	12,5	12,2	11,1	11,9

Nota: Corresponde a la distribución de los ingresos monetarios totales, más los arriendos imputados.

Fuente: MIDEPLAN, encuestas CASEN 1987, 1990, 1992 y 1994.

Según el cuadro anterior, el veinte por ciento de hogares con mayores ingresos del país recibiría entre un 55,4 y un 56,1 por ciento del total de ingresos, en tanto que el veinte por ciento de hogares con menores ingresos recibiría entre un 4,5 y un

5 por ciento de este total. La diferencia entre estos resultados y los del Cuadro N°4 se debe, como ya se dijo, a que cubren universos distintos, concluyéndose que en el Gran Santiago existiría una peor distribución que a nivel nacional. Lo anterior es razonable si consideramos que en las zonas rurales la distribución de ingresos es menos desigual que en las urbanas.³

Es importante destacar que el Cuadro N°5 dimensiona la distribución de los ingresos monetarios de los hogares, lo que no considera las transferencias de bienes y servicios que realiza el estado, dadas por los gastos en salud, educación y vivienda. El impacto distributivo de las anteriores transferencias puede verse en el Cuadro N°19 en Anexo. Se constata que la distribución del ingreso mejora con estas transferencias, de modo que los hogares del primer quintil aumentan su participación desde un 4,1 a un 6,4 por ciento en 1992.

El Cuadro N°20 en Anexo presenta los niveles de ingreso per cápita promedio de los hogares por decil de ingreso para zonas urbanas y rurales en los años 1992 y 1994. Este cuadro nos permite apreciar varios hechos de interés.

Primero, más de un 70 por ciento del total de hogares del país tiene ingresos per cápita inferiores al promedio nacional. Esto se debe a que el promedio está fuertemente influenciado por los altos niveles de ingreso per cápita de los hogares del décimo decil.

Segundo, la relación entre el ingreso per cápita de los hogares muy ricos (décimo decil) y los muy pobres (primer decil) fue de 40 en 1994 y de 36 en 1992. En otras palabras, entre estos años se incrementó el diferencial de ingresos entre estos dos grupos. Como ya se mencionó, en zonas rurales existe menor desigualdad de ingresos, lo que se confirma al observar que la razón entre el ingreso per cápita promedio del décimo decil y del primer decil en zonas rurales es de 30, en tanto que en zonas urbanas es de 38,6.

Tercero, entre 1992 y 1994 aumenta el ingreso per cápita real promedio a nivel nacional (6,4 por ciento) al igual que para todos los deciles, salvo para el primero en donde se aprecia una caída del 3,9 por ciento. En las zonas urbanas se observa un comportamiento similar, con una mejoría en todos los deciles salvo el primero. En cambio, en las zonas rurales la tendencia promedio es a la baja, con una caída promedio de 3,2 por ciento. En estas zonas sufren una caída la mayoría de los deciles, aunque destaca la caída del primer decil con un 9,2 por ciento.

Los Cuadros N°21 y 22 en Anexo presentan datos relativos a la distribución funcional del ingreso en Chile entre los años 1965 y 1993. Tomando en cuenta que una gran parte de la población obtiene sus ingresos de su participación en el mercado del trabajo y que éstos constituyen el componente más importante de los ingresos

3. Según la Encuesta CASEN de 1994 el coeficiente de Gini en zonas rurales era de 0,41 en tanto que en zonas urbanas ascendía a 0,48.

totales de los hogares, resulta relevante analizar la evolución de la participación de la masa salarial en el producto total.

Puede verse que la participación del trabajo en el ingreso total oscila considerablemente en el período bajo estudio. La tendencia ascendente observada en la segunda mitad de los años 60 culmina en 1973, año en que se produce una pronunciada caída en esta participación. Entre 1973 y 1982 se verifica una recuperación paulatina en la participación del trabajo y entre 1983 y 1988 una caída sostenida. Nuevamente a partir de 1989 se reinicia una fase de recuperación en este indicador, la que se explica tanto por el aumento en las remuneraciones como por el crecimiento en el empleo verificado durante los noventa.

Anexo estadístico

Cuadro N°1

ESTRUCTURA DEL GASTO POR COMPONENTES 1974-1995

(Porcentajes sobre valores en pesos de cada año)

	Consumo Final de Hogares	Consumo Final de Gobierno	Variación de Existencias	Formación Bruta de Capital Fijo	Exportaciones de Bienes y Servicios	Importaciones de Bienes y Servicios	Producto Interno Bruto
1974	62,4	15,8	4,2	16,9	20,4	19,7	100,0
1975	73,2	15,7	-4,6	17,7	25,5	27,4	100,0
1976	68,9	14,0	-0,5	13,3	25,1	20,8	100,0
1977	72,8	14,6	1,1	13,3	20,6	22,4	100,0
1978	71,1	14,4	3,1	14,7	20,6	23,9	100,0
1979	70,7	14,3	2,9	14,9	23,3	26,1	100,0
1980	70,7	12,5	4,3	16,6	22,8	27,0	100,0
1981	74,5	13,2	4,1	18,6	16,4	26,8	100,0
1982	75,3	15,3	-3,4	14,6	19,4	21,3	100,0
1983	73,3	14,2	-2,2	12,0	24,0	21,3	100,0
1984	73,0	14,5	1,3	12,3	24,3	25,3	100,0
1985	67,0	13,4	0,3	16,8	28,1	25,7	100,0
1986	65,5	12,6	1,7	17,1	29,1	26,0	100,0
1987	64,0	10,9	2,8	19,4	30,3	27,4	100,0
1988	59,9	10,4	2,5	20,3	34,6	27,6	100,0
1989	60,1	9,9	2,5	23,0	35,0	30,5	100,0
1990	60,5	9,8	3,0	23,3	34,5	31,0	100,0
1991	62,0	9,5	3,6	20,9	32,8	28,9	100,0
1992	62,4	9,4	4,1	22,7	29,8	28,3	100,0
1993	63,8	9,7	3,2	25,6	26,6	28,9	100,0
1994	62,5	9,3	2,5	24,3	28,2	26,8	100,0
1995	62,0	8,8	4,1	23,2	29,3	27,4	100,0
PROMEDIO							
1974 - 1989	68,9	13,5	1,3	16,4	25,0	25,0	100,0
1990 - 1995	62,2	9,4	3,4	23,3	30,2	28,5	100,0

Fuente: Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988 y Boletines Mensuales, Banco Central de Chile.

Cuadro Nº2

EVOLUCION DEL GASTO POR COMPONENTES 1974-1995

(Tasas de crecimiento real)

	Consumo Final de Hogares	Consumo Final de Gobierno	Variación de Existencias	Formación Bruta de Capital Fijo	Exportaciones de Bienes y Servicios	Importaciones de Bienes y Servicios	Producto Interno Bruto
1974	-18,3	9,6	-2.251,2	19,1	46,0	3,4	1,0
1975	-11,4	-10,3	- 114,4	-22,8	2,3	-38,7	-12,9
1976	0,3	- 0,1	- 166,1	-14,8	24,4	4,3	3,5
1977	16,0	3,8	36,3	15,4	11,9	35,5	9,9
1978	7,5	6,8	96,8	17,4	11,2	17,6	8,2
1979	6,5	9,2	118,0	16,8	14,1	22,7	8,3
1980	6,8	- 8,1	67,3	21,9	14,3	18,7	7,8
1981	10,7	- 3,1	36,9	16,8	- 9,0	15,7	5,5
1982	-12,1	- 1,3	- 140,9	-33,9	4,7	-36,3	-14,1
1983	- 3,4	- 0,6	- 7,1	-14,9	0,6	-15,1	- 0,7
1984	1,3	1,5	- 161,5	9,0	6,8	16,5	6,3
1985	- 1,1	- 0,3	- 141,6	14,8	6,9	-11,0	2,4
1986	5,1	1,1	86,8	2,4	10,1	7,9	5,6
1987	7,2	- 2,6	77,2	21,7	6,7	18,6	6,6
1988	7,0	3,6	- 5,6	14,2	11,6	12,8	7,3
1989	10,4	3,6	10,9	23,8	16,1	24,5	9,9
1990	0,4	1,1	23,8	1,8	9,7	3,6	3,3
1991	8,9	4,3	30,1	- 2,2	10,7	8,5	7,3
1992	11,6	5,3	26,0	26,0	13,5	23,5	11,0
1993	8,1	3,3	- 17,1	17,7	4,2	11,2	6,3
1994	4,4	2,3	- 18,4	3,5	8,2	5,1	4,2
1995	11,7	2,3	88,2	12,1	11,4	22,2	8,5
<i>PROMEDIO</i>							
1974 - 1989	1,6	0,7	14,9	5,0	10,6	3,7	3,2
1990 - 1995	7,4	3,1	17,1	9,4	9,6	12,1	6,7

Fuente: Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988 y Boletines Mensuales, Banco Central de Chile.

Cuadro N°3
EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONOMICA 1974-1995
 (Tasas de crecimiento)

	Agropor- cuario Sivícola	Pesca	Minería	Industria Manufac- turera	Electrici- dad, Gas y Agua	Consti- tución	Comercio, Hotelería y Restaurantes	Transporte, Comuni- caciones y Servicios	Servicios Finan- cieros	Propiedad de Vivienda	Servicios Perso- nales	Adminis- tración Pública	Producto Interno Bruto
1974	26,7	27,6	22,2	- 2,6	5,3	26,2	-19,7	1,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,0
1975	4,8	- 6,7	-11,2	-25,4	-3,8	-26,0	-17,1	- 7,7	- 4,2	1,8	-1,2	1,9	-12,9
1976	- 2,9	33,5	12,2	6,0	5,8	-16,5	2,5	4,7	9,3	0,7	1,3	5,9	3,5
1977	10,4	15,4	2,7	8,5	5,8	- 0,9	24,8	10,8	14,5	0,6	3,6	1,8	9,9
1978	- 4,9	17,8	1,6	9,3	6,7	8,1	20,0	8,4	20,1	0,9	3,6	-3,1	8,2
1979	5,6	14,3	5,4	7,9	6,8	23,9	11,0	9,0	28,0	0,5	4,4	-1,2	8,3
1980	3,6	7,6	5,2	6,2	5,0	23,9	12,3	11,8	24,7	1,0	2,4	-3,2	7,8
1981	2,8	18,1	7,7	2,6	2,1	21,1	7,3	1,9	14,2	1,5	1,2	-1,8	5,5
1982	- 1,6	9,4	6,5	-21,0	0,1	-23,5	-18,6	-11,3	- 4,4	2,7	-8,5	-2,6	-14,1
1983	- 3,1	8,8	- 2,1	3,1	4,1	-14,4	- 1,1	- 3,2	-40,5	0,7	1,9	1,6	- 0,7
1984	8,4	13,8	5,5	8,9	7,1	2,2	3,2	4,7	- 9,2	1,2	5,6	-1,7	6,3
1985	7,1	6,4	3,3	2,7	3,8	17,8	- 6,0	5,2	42,5	-0,9	6,3	0,5	2,4
1986	6,9	12,7	0,9	7,6	6,1	9,7	5,1	6,6	8,5	0,9	4,8	2,1	5,6
1987	9,6	9,2	- 0,3	5,3	5,5	9,1	10,9	9,8	8,0	0,9	2,6	-1,7	6,6
1988	12,6	4,3	7,8	8,8	5,6	8,6	5,3	8,8	9,1	1,3	3,9	0,5	7,3
1989	4,7	12,2	9,5	10,9	-2,8	17,2	14,1	12,6	9,4	1,7	3,5	-0,3	9,9
1990	7,6	- 4,6	5,5	1,1	-4,3	4,5	3,8	6,6	3,5	2,6	3,0	1,2	3,3
1991	1,8	9,7	4,6	6,6	28,3	3,8	11,5	9,8	8,5	2,0	3,5	1,7	7,3
1992	7,0	10,5	2,0	11,0	20,7	12,8	18,2	13,8	9,9	1,6	3,7	2,9	11,0
1993	1,6	0,8	0,9	5,1	4,3	14,0	8,6	7,9	6,8	2,5	4,0	1,8	6,3
1994	6,9	18,8	2,7	2,9	4,5	2,0	3,8	8,6	4,7	2,9	3,4	0,7	4,2
1995	4,8	10,1	7,2	6,5	6,9	7,4	10,6	12,3	7,7	3,0	2,9	1,4	8,5
PROMEDIO													
1974 - 1989	5,4	12,4	4,6	1,8	3,9	4,0	2,6	4,3	6,8	2,2	2,3	-0,1	3,2
1990 - 1995	4,9	7,3	3,8	5,5	9,5	7,3	9,3	9,8	6,8	3,7	3,4	1,6	6,7

Fuente: Cuentas Nacionales de Chile 1974-1985, Cuentas Nacionales de Chile 1985-1992 y Boletines Mensuales del Banco Central de Chile.

Cuadro N°4
FUERZA DE TRABAJO, OCUPACION Y DESOCUPACION 1973 - 1995

Año	Miles de personas			Tasa de crecimiento anual		
	Fuerza de Trabajo	Ocupados	Desocupados	Fuerza de Trabajo	Ocupados	Tasa de Desocupación
1973	3.037,0	2.891,2	145,8			4,8
1974	3.066,8	2.784,7	282,1	1,0	- 3,7	9,2
1975	3.114,7	2.650,1	464,6	1,6	- 4,8	14,9
1976	3.182,3	2.777,4	404,8	2,2	4,8	12,7
1977	3.199,1	2.820,6	378,4	0,5	1,6	11,8
1978	3.476,7	2.981,4	495,2	8,7	5,7	14,2
1979	3.477,5	3.003,3	474,1	0,0	0,7	13,6
1980	3.635,5	3.257,1	378,3	4,5	8,5	10,4
1981	3.687,9	3.270,9	417,0	1,4	0,4	11,3
1982	3.660,7	2.943,1	717,6	-0,7	-10,0	19,6
1983	3.767,7	3.215,7	551,7	2,9	9,3	14,6
1984	3.890,7	3.349,3	541,2	3,3	4,2	13,9
1985	4.018,7	3.537,4	481,3	3,3	5,6	12,0
1986	4.270,0	3.895,7	374,3	6,3	10,1	8,8
1987	4.354,4	4.010,8	343,6	2,0	3,0	7,9
1988	4.551,6	4.265,8	285,8	4,5	6,4	6,3
1989	4.674,6	4.424,8	249,8	2,7	3,7	5,3
1990	4.728,6	4.459,6	269,0	1,2	0,8	5,7
1991	4.794,1	4.540,4	253,7	1,4	1,8	5,3
1992	4.990,4	4.773,3	217,1	4,1	5,1	4,4
1993	5.219,3	4.985,7	233,6	4,6	4,5	4,5
1994	5.299,6	4.988,3	311,3	1,5	0,1	5,9
1995	5.273,9	5.025,8	248,1	-0,5	0,8	4,7
<i>PROMEDIO 1974-1982</i>				2,1	0,2	12,3
<i>PROMEDIO 1983-1989</i>				3,1	4,7	9,8
<i>PROMEDIO 1990-1995</i>				2,0	2,1	5,1

Fuente: I.N.E.

Cuadro N°5

INDICE REAL DE REMUNERACIONES Y DE SALARIO MINIMO 1973-1995

Año	Indice* Real de Remuneraciones	Variación Anual	Indice** Real de Salario Mínimo	Variación Anual
1973	58,3		26,4	
1974	55,2	- 5,4	73,2	177,4
1975	53,7	- 2,7	74,0	1,1
1976	59,5	10,8	82,0	10,8
1977	72,3	21,5	96,7	18,0
1978	82,8	14,3	122,3	26,4
1979	91,6	10,9	121,2	- 0,9
1980	99,5	8,6	121,5	0,2
1981	108,4	9,0	140,8	15,9
1982	108,7	0,3	141,6	0,6
1983	96,8	-10,9	114,1	- 19,4
1984	97,1	0,2	97,5	- 14,5
1985	92,7	- 4,5	92,5	- 5,2
1986	94,6	2,0	89,4	- 3,4
1987	94,4	- 0,2	83,9	- 6,1
1988	100,6	6,5	89,9	7,2
1989	102,5	1,9	100,0	11,2
1990	104,4	1,8	106,8	6,8
1991	109,5	4,9	116,4	9,0
1992	114,5	4,5	121,6	4,4
1993	118,1	3,2	127,6	3,2
1994	124,0	5,0	131,0	5,0
1995	129,1	4,1	138,3	4,1
<i>PROMEDIO 1974-1982 (1)</i>		7,2		8,6
<i>PROMEDIO 1983-1989</i>		- 0,8		- 4,9
<i>PROMEDIO 1990-1995</i>		3,9		5,6

* Base: Diciembre 1982 = 100, a partir de 1993 corresponde al índice de remuneraciones por hora.

** Base: 1989 = 100

Fuente: I.N.E. y Ministerio del Trabajo

(1): Para el salario mínimo se consideró 1974 como año inicial, debido a que en 1973 el salario mínimo real fue anormalmente bajo.

Cuadro N°6a
EXPORTACIONES 1974-1995 SEGUN SECTORES
 (Millones de US\$ FOB)

	Agric., Frut., Silv., Ganad. y Pesca	Minería	Industria	Total
1974	57,4	1.780,4	312,7	2.150,5
1975	84,3	1.074,6	430,6	1.589,5
1976	111,2	1.417,6	586,8	2.115,6
1977	159,5	1.348,8	677,2	2.185,5
1978	203,5	1.425,9	830,6	2.460,0
1979	264,5	2.155,0	1.415,9	3.835,4
1980	339,9	2.614,6	1.750,8	4.705,3
1981	365,4	2.177,5	1.293,6	3.836,5
1982	374,9	2.123,7	1.207,1	3.705,7
1983	327,5	2.335,4	1.167,6	3.830,5
1984	428,1	1.961,7	1.260,6	3.650,4
1985	515,1	2.120,7	1.168,3	3.804,1
1986	683,0	2.096,1	1.412,1	4.191,2
1987(*)	875,6	2.603,3	1.824,1	5.303,0
1988(*)	932,7	3.848,3	2.273,1	7.054,1
1989(*)	994,5	4.472,8	2.612,7	8.080,0
1990(*)	994,5	4.639,5	2.738,7	8.372,7
1991(*)	1.213,9	4.412,0	3.315,6	8.941,5
1992(*)	1.252,8	4.723,5	4.031,1	10.007,4
1993(*)	1.166,6	3.976,0	4.056,1	9.198,7
1994(*)	1.298,1	5.191,5	5.114,5	11.604,1
1995(*)	1.449,2	7.850,1	6.739,3	16.038,6

(*): Cifras provisionales.

Fuente: Banco Central de Chile, Indicadores de Comercio Exterior, Febrero 1996,
 Diciembre 1995, Febrero 1993 e Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988.

Cuadro N°6b**COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES 1974-1995 SEGUN SECTORES
(Porcentajes)**

	Agric., Frut., Silv., Ganad. y Pesca	Minería	Industria	Total
1974	2,7	82,8	14,5	100,0
1975	5,3	67,6	27,1	100,0
1976	5,3	67,0	27,7	100,0
1977	7,3	61,7	31,0	100,0
1978	8,3	58,0	33,8	100,1
1979	6,9	56,2	36,9	100,0
1980	7,2	55,6	37,2	100,0
1981	9,5	56,8	33,7	100,0
1982	10,1	57,3	32,6	100,0
1983	8,5	61,0	30,5	100,0
1984	11,7	53,7	34,5	100,0
1985	13,5	55,7	30,7	100,0
1986	16,3	50,0	33,7	100,0
1987(*)	16,5	49,1	34,4	100,0
1988(*)	13,2	54,6	32,2	100,0
1989(*)	12,3	55,4	32,3	100,0
1974-1989	9,7	58,9	31,4	100,0
1990(*)	11,9	55,4	32,7	100,0
1991(*)	13,6	49,3	37,1	100,0
1992(*)	12,5	47,2	40,3	100,0
1993(*)	12,7	43,2	44,1	100,0
1994(*)	11,2	44,7	44,1	100,0
1995(*)	9,0	48,9	42,0	100,0
1990-1995	11,8	48,1	40,0	100,0

(*) Cifras provisionales.

Fuente: Banco Central de Chile, Indicadores de Comercio Exterior, Febrero 1996,
Diciembre 1995, Febrero 1993 e Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988.

Cuadro Nº7a
EMBARQUES DE EXPORTACION(*), 1974-1995 CLASIFICADOS POR PAIS DE DESTINO
 (Millones de US\$ FOB)

Destinos	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
América Latina	358,1	368,7	587,6	634,2	630,6	952,4	1.138,4	864,8	718,7	463,8	500,0	504,8	717,3	868,5	825,0	898,1	1.074,8	1.303,0	1.701,7	1.858,9	2.448,9	3.095,0
Argentina	147,1	155,8	134,1	148,5	165,7	275,6	290,8	191,3	151,3	118,4	116,7	84,3	163,8	174,9	168,1	110,1	113,5	257,4	481,8	588,8	637,1	585,6
Brazil	124,9	91,5	269,5	314,5	253,4	383,7	448,8	268,2	208,2	184,3	227,5	209,7	292,9	348,2	341,7	522,6	487,4	447,8	603,9	407,1	604,7	1.066,8
Resto	86,1	127,8	184,0	170,2	211,5	293,1	409,2	385,3	259,2	179,9	205,8	260,8	382,8	343,4	415,2	363,4	473,9	598,0	788,2	863,9	1.203,1	1.452,6
América del Norte	204,8	158,8	247,7	298,5	339,5	441,8	647,7	732,6	624,2	1.143,7	982,3	946,5	872,6	1.211,8	1.441,4	1.521,4	1.525,4	1.648,4	1.733,1	1.716,3	2.082,5	2.471,9
Estados Unidos	248,5	136,9	230,9	291,9	321,4	413,9	588,9	591,9	800,7	1.080,3	991,2	870,7	815,2	1.140,5	1.393,2	1.456,0	1.489,2	1.596,3	1.648,4	1.655,2	2.012,1	2.375,0
Resto	56,1	121,9	116,8	106,6	118,1	227,9	258,8	240,7	323,5	60,4	21,1	75,8	56,4	71,1	48,2	65,4	56,2	53,1	63,7	61,1	70,4	96,0
Europa	973,9	782,5	919,5	839,8	953,2	1.610,4	1.912,8	1.474,2	1.368,2	1.483,2	1.257,8	1.059,7	1.038,3	1.877,2	2.360,8	3.262,5	3.394,2	3.082,3	3.214,5	2.640,2	2.945,7	4.839,2
Alemania	292,3	223,5	306,7	285,7	338,0	398,9	612,9	453,5	428,3	484,7	364,9	370,8	441,2	483,4	817,9	914,3	941,3	708,4	653,7	496,5	582,4	837,4
Resto Unido	188,5	129,2	126,6	111,6	155,1	244,4	248,1	185,3	184,8	209,3	196,1	256,2	218,9	317,8	365,8	499,0	558,7	408,4	571,5	554,4	523,0	1.076,0
Resto	493,1	410,8	486,2	442,5	460,1	767,1	1.051,8	835,2	775,1	793,2	696,8	632,9	665,3	1.079,5	1.777,3	1.863,2	1.894,2	1.874,5	2.059,3	1.599,3	1.840,3	2.825,8
Asia	455,3	186,4	256,3	265,2	308,7	518,4	612,4	489,6	503,9	443,0	533,9	521,7	500,3	640,0	860,4	2.091,4	2.245,9	2.638,6	3.147,1	2.901,1	3.799,1	5.987,9
Japón	353,4	174,4	223,7	246,8	278,4	415,8	508,8	426,7	440,0	348,1	407,7	398,5	450,1	561,3	861,3	1.320,5	1.388,2	1.844,0	1.707,3	1.922,3	1.978,2	2.906,4
Resto	101,9	12,0	32,6	18,4	30,3	102,6	103,6	62,9	63,9	94,9	126,2	129,2	100,2	78,7	89,1	870,9	857,7	894,6	1.439,8	1.308,8	1.822,9	2.081,5
Medio Oriente	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.																		
África	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.																		
Oceanía	7,6	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	2,7	7,7	1,8	2,9	6,4	14,0	26,3	39,3	68,4	59,2	52,8	46,2	45,3	55,7	99,0	
Otros	53,0	78,8	71,4	153,3	245,4	370,8	338,7	387,8	356,7	290,2	330,4	333,9	370,9	480,3	791,4	71,4	103,9	137,3	130,2	132,9	148,9	159,2
TOTAL	2.152,5	1.582,1	2.082,6	2.190,3	2.477,7	3.894,2	4.670,7	3.951,5	3.709,5	3.805,5	3.857,3	3.820,0	4.222,4	5.101,9	7.048,3	8.182,7	8.980,3	9.048,4	10.125,5	9.415,0	11.643,5	16.448,3

(*) Esta información no coincide con las exportaciones de Balanza de Pagos por diferencias en las fuentes y en la valoración de los bienes.

Fuente: Banco Central de Chile. Indicadores Económicos y Sociales 1960-1989. Indicadores de Comercio Exterior (febrero 1996 y febrero 1993) y Boletín Mensual (noviembre 1990 y febrero 1993).

Cuadro N°7b
COMPOSICION DE LOS EMBARQUES DE EXPORTACION(*), 1974-1995 CLASIFICADOS POR PAIS DE DESTINO
(Porcentajes)

Destino	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
América Latina	16,6	23,8	28,2	29,0	25,5	24,5	24,4	24,4	21,9	19,4	12,1	15,0	14,5	17,0	17,0	13,1	12,2	12,5	14,4	16,8	19,8	21,0	18,8
Argentina	6,8	10,0	6,4	6,8	7,1	6,0	6,0	6,0	4,8	4,1	3,1	3,2	2,2	3,8	3,4	2,4	1,3	1,3	2,8	4,8	6,3	5,5	3,6
Brazil	5,8	5,9	12,9	14,4	10,2	9,9	9,6	7,3	6,3	6,3	4,3	6,2	5,5	6,9	6,8	4,8	6,4	5,7	4,9	4,5	4,3	3,2	6,4
Perú	4,0	7,8	8,6	7,8	6,5	7,5	6,8	6,8	9,8	7,0	4,7	5,6	6,8	6,2	6,7	5,9	4,4	5,5	6,8	7,8	9,2	10,3	8,8
América del Norte	14,2	10,0	11,9	13,8	13,7	11,2	14,3	14,3	16,5	22,5	29,8	26,9	24,8	23,1	23,7	20,5	16,6	17,8	16,2	16,9	16,2	17,9	15,0
Estados Unidos	11,5	8,8	11,1	13,3	13,0	10,8	12,6	12,6	15,0	21,6	28,2	26,0	22,8	21,7	22,4	18,8	17,8	17,1	17,6	16,3	17,8	17,3	14,4
Perú	2,6	1,2	0,6	0,3	0,7	0,7	1,7	1,7	3,6	0,9	1,6	0,9	2,0	1,4	1,4	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,6
Europa	45,2	49,1	44,2	38,3	36,5	41,4	40,9	37,3	37,4	36,9	34,4	34,4	36,2	38,5	36,8	42,0	39,8	39,8	34,2	31,7	28,0	25,3	28,4
Alemania	13,6	14,4	14,7	13,0	13,6	15,3	13,1	11,5	11,5	12,6	12,6	10,0	9,7	10,4	9,5	11,6	11,2	11,0	7,8	6,0	5,2	5,0	5,1
Reino Unido	8,8	8,3	6,1	5,1	6,3	6,3	5,3	4,2	4,2	3,0	5,5	5,4	6,7	5,2	6,2	5,2	6,1	6,5	4,5	5,6	5,9	4,5	6,5
Perú	22,9	26,5	23,3	20,2	18,6	19,7	22,5	21,6	20,9	20,8	18,1	21,6	22,9	21,1	21,1	25,2	22,6	22,1	21,8	20,1	17,0	15,8	17,8
Asia	21,2	12,0	12,3	12,1	12,5	13,3	13,1	12,4	12,4	13,6	11,5	14,6	13,6	12,3	12,5	13,9	25,5	26,2	29,2	31,1	30,8	32,6	34,0
Japón	16,4	11,2	10,7	11,3	11,2	10,7	10,8	10,8	11,9	9,1	11,1	10,3	9,9	11,0	11,0	12,5	13,7	16,2	16,2	16,9	16,0	17,0	17,7
Perú	4,7	0,8	1,6	0,8	1,2	2,8	2,3	1,6	1,7	2,5	3,5	3,4	2,4	2,4	1,5	1,4	11,8	10,0	11,0	14,2	14,9	15,7	16,3
Medio Oriente	n.d.	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,5															
África	n.d.	1,2	1,1	1,1	0,8	0,4	0,8	0,8															
Oceanía	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,5	0,8	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Otros	2,5	3,1	3,4	7,0	9,9	8,5	7,3	9,8	6,9	7,6	9,5	8,7	8,8	8,4	10,0	0,8	1,2	1,5	1,3	1,4	1,3	1,4	1,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*): Esta información no coincide con las exportaciones de Balanza de Pagos por diferencias en las fuentes y en la valoración de los bienes.

Fuente: Banco Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales 1980-1989, Indicadores de Comercio Exterior (febrero 1996 y febrero 1993) y Boletín Mensual (noviembre 1990 y febrero 1993).

Cuadro N°8

IMPORTACIONES POR TIPO DE BIENES, 1974-1995

(Millones de US\$ CIF)

Año	Bienes de Consumo	% de participación	Bienes de Capital	% de participación	Bienes Intermedios	% de participación	Total
1974	561,8	27,9	281,2	14,0	1.172,5	58,2	2.015,5
1975	478,7	28,0	325,4	19,1	903,7	52,9	1.707,8
1976	443,0	26,8	366,5	22,1	845,5	51,1	1.655,0
1977	789,1	32,6	519,0	21,5	1.109,2	45,9	2.417,3
1978	1.078,4	33,3	733,7	22,6	1.430,5	44,1	3.242,6
1979	1.327,2	28,2	946,0	20,1	2.435,2	51,7	4.708,4
1980	2.070,5	33,7	1.273,7	20,7	2.800,5	45,6	6.144,7
1981	2.727,0	37,3	1.447,0	19,8	3.144,0	43,0	7.318,0
1982	1.484,2	36,3	696,9	17,0	1.912,8	46,7	4.093,9
1983	1.024,3	32,3	391,8	12,4	1.754,7	55,3	3.170,8
1984	1.017,5	27,8	573,1	15,7	2.063,2	56,5	3.653,8
1985	714,2	22,1	642,2	19,9	1.872,9	58,0	3.229,3
1986	754,2	21,9	731,9	21,3	1.950,2	56,8	3.436,3
1987(*)	900,4	20,5	1.100,8	25,0	2.395,2	54,5	4.396,4
1988(*)	1.089,3	20,5	1.369,9	25,8	2.845,0	53,6	5.304,2
1989(*)	1.492,0	20,9	1.949,0	27,3	3.703,2	51,8	7.144,2
1990(*)	821,2	10,7	2.137,3	27,8	4.719,2	61,5	7.677,7
1991(*)	1.160,8	14,3	1.858,2	23,0	5.074,7	62,7	8.093,7
1992(*)	1.650,1	16,3	2.539,5	25,1	5.939,0	58,6	10.128,6
1993(*)	1.769,1	15,9	3.013,1	27,1	6.343,2	57,0	11.125,4
1994(*)	1.876,9	15,9	3.243,2	27,4	6.704,5	56,7	11.824,6
1995(*)	2.698,2	17,0	4.176,8	26,2	9.039,1	56,8	15.914,1
PROMEDIOS							
1974-1989		28,1		20,3		51,6	
1990-1995		15,0		26,1		58,9	

(*): Cifras provisionales.

Fuente: Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988 y Boletines Mensuales, Banco Central de Chile.

Cuadro N°9a
REGISTROS DE IMPORTACIONES(*) CLASIFICADAS POR PAISES 1974-1995
 (Millones de US\$ CIF)

Origen	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Estados Unidos	525,1	389,4	449,2	534,1	810,0	954,3	1.464,3	1.631,9	916,1	703,5	747,8	654,6	641,5	773,1	1.002,1	1.347,9	1.273,4	1.581,9	1.864,9	2.477,4	2.638,0	3.792,9
Europa	626,8	208,6	343,5	485,1	862,0	1.002,3	1.399,8	1.516,4	858,3	597,3	735,1	734,2	842,1	1.104,6	1.269,0	1.693,6	2.261,7	1.722,8	2.290,0	2.571,0	2.833,3	3.423,8
Alemania	191,3	111,4	191,1	190,7	221,5	289,5	308,7	264,5	214,3	183,2	215,7	209,0	250,7	326,0	365,1	462,9	522,9	487,8	629,6	619,6	554,8	789,5
Reino Unido	87,1	42,4	54,8	59,0	65,6	122,3	141,7	171,0	76,1	60,7	79,8	84,3	86,5	128,3	123,3	151,5	179,9	163,0	197,1	214,8	243,0	247,0
Francia	66,7	30,1	35,1	43,2	79,8	172,8	195,8	219,4	124,6	82,9	97,8	78,6	94,1	129,3	149,6	223,3	296,8	240,5	282,0	345,6	362,5	445,8
España	38,2	28,2	36,1	69,9	85,4	114,8	143,6	213,2	149,8	64,3	81,1	105,5	82,2	116,5	117,9	157,2	159,4	148,3	223,5	277,8	340,8	444,8
Italia	22,8	21,8	15,6	30,3	43,9	86,7	103,8	146,6	71,1	51,3	66,1	50,3	64,0	85,8	120,3	132,2	193,3	177,1	273,2	335,5	350,5	508,6
Holanda	81,2	28,9	18,3	18,4	25,3	38,7	72,2	84,3	38,0	28,9	28,2	24,8	30,1	33,9	38,5	32,3	62,7	54,8	88,0	88,2	91,2	106,4
Suecia	24,5	11,5	14,6	18,3	20,6	31,4	28,8	38,3	26,1	24,0	33,1	41,1	47,8	51,3	77,5	84,5	189,0	81,9	100,7	112,8	119,1	193,2
Resto	132,0	54,3	67,9	67,3	117,7	156,1	206,6	291,1	188,3	122,0	133,7	130,6	165,5	214,5	275,8	264,7	457,7	380,3	505,9	578,5	568,4	683,3
América Latina	807,8	374,0	557,2	770,1	878,5	1.068,0	1.268,0	1.476,4	822,8	588,3	802,7	787,7	737,4	853,7	1.384,4	1.764,2	1.740,8	2.051,3	2.422,0	2.457,1	2.837,8	4.198,7
Argentina	409,0	94,2	219,5	276,6	218,8	161,1	157,4	141,7	132,4	200,6	180,3	105,9	123,5	159,0	278,6	398,8	503,1	553,8	633,6	580,8	964,7	1.384,5
Brasil	107,2	71,7	86,2	116,2	253,1	261,8	294,8	370,5	258,4	190,2	286,4	348,9	247,8	280,0	354,9	703,1	584,2	697,6	896,2	1.080,2	899,8	1.194,7
México	37,8	30,2	21,8	42,9	42,0	55,7	28,2	42,8	11,0	16,9	21,8	14,7	20,1	44,1	69,0	116,5	100,8	139,2	178,3	209,7	263,7	600,8
Venezuela	30,3	36,8	84,5	135,7	148,8	154,0	257,1	369,5	280,4	234,8	251,8	267,7	148,2	163,7	163,0	168,8	191,0	197,9	131,1	141,7	139,9	226,8
Resto	223,3	146,1	195,2	294,7	215,7	333,4	420,5	382,1	142,8	135,8	171,8	150,5	199,0	228,9	296,9	379,0	381,5	483,8	483,8	464,8	579,5	702,1
Demanda Países	453,4	248,2	425,9	615,0	851,9	1.195,0	1.201,6	1.729,1	931,3	684,9	805,0	576,1	693,4	859,9	1.096,3	1.714,1	1.847,7	2.067,0	2.844,2	3.135,5	3.984,7	3.736,2
Japón	81,4	65,1	190,2	252,9	226,6	318,6	370,3	679,0	229,6	161,2	312,7	186,5	296,4	387,2	201,8	737,0	568,4	645,7	964,7	882,8	1.007,1	1.013,0
Corea	30,2	31,7	19,2	44,0	62,4	78,5	76,6	94,3	55,5	60,8	66,5	59,2	54,3	66,4	110,7	106,7	224,3	156,9	162,4	203,1	264,8	315,1
China	16,2	0,7	1,8	19,0	11,8	26,3	21,1	26,0	21,7	9,9	12,4	24,0	21,0	37,1	55,0	47,8	57,0	96,2	140,7	212,5	280,7	390,3
Resto	205,6	147,7	214,9	308,1	351,1	771,6	733,6	906,8	624,3	452,9	413,4	304,4	321,7	449,2	538,8	822,6	898,0	1.169,2	1.570,4	1.837,3	1.532,1	2.018,8
TOTAL	2.412,9	1.338,2	1.775,8	2.494,3	3.052,4	4.217,8	5.133,7	6.363,8	3.528,5	2.754,0	3.190,6	2.742,6	2.914,4	3.793,3	4.730,8	6.495,8	7.023,4	7.453,0	9.542,1	10.641,0	11.290,6	15.060,8

(*) Esta información no coincide con las importaciones de Balanza de Pagos por diferencias en las fuentes y en la valoración de los bienes.

Fuente: Indicadores Económicos y Sociales 1960-1998 e Indicadores de Comercio Exterior, Banco Central de Chile.

Cuadro N°9b
COMPOSICIÓN DE LOS REGISTROS DE IMPORTACIONES(*) CLASIFICADAS POR PAISES 1974-1995
 (Porcentaje)

Origen	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Estados Unidos	21,8	20,1	25,3	22,1	27,0	22,8	28,8	25,6	26,0	25,5	23,4	23,9	22,0	20,4	21,2	20,8	18,8	21,2	20,8	20,3	23,4	25,2
Europa	28,0	24,4	18,3	20,5	22,0	23,8	23,4	23,8	24,3	21,7	23,0	26,4	20,9	20,1	26,8	25,7	29,4	23,5	24,0	24,2	23,3	22,7
Alemania	7,9	8,3	5,7	7,9	7,4	6,4	6,0	5,6	6,1	6,7	6,8	7,6	6,6	6,8	7,7	7,4	7,4	6,7	6,6	5,8	4,9	5,2
Reino Unido	3,8	3,2	3,1	2,4	2,2	2,9	2,8	2,7	2,2	2,2	2,5	3,1	3,0	3,4	2,6	2,3	2,6	2,2	2,9	2,9	2,2	1,6
Francia	2,8	2,2	2,0	1,8	2,7	4,1	3,8	3,4	3,5	3,0	3,1	2,9	3,2	3,4	3,2	3,4	4,2	3,2	3,0	3,2	3,2	3,0
España	1,6	2,0	2,0	2,9	2,8	2,7	2,8	3,4	4,2	2,3	2,5	3,8	2,8	3,1	2,5	2,4	2,3	2,9	2,3	2,6	3,0	3,0
Italia	0,8	1,6	0,9	1,3	1,5	2,5	2,0	2,3	2,1	1,9	2,1	1,8	2,2	2,5	2,5	2,4	2,8	2,4	2,9	2,2	3,1	3,4
Holanda	2,5	2,2	1,0	0,8	0,8	0,9	1,4	1,3	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9	0,7	0,9	0,8	0,8	0,7
Suecia	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9	1,0	1,5	1,6	1,4	1,6	1,5	2,7	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3
Resto	5,5	4,1	3,8	2,8	3,9	3,7	4,0	4,6	4,5	3,7	4,2	4,8	4,4	3,7	3,8	3,5	6,5	5,2	5,3	5,4	5,0	4,6
América Latina	33,5	27,9	31,4	31,9	29,3	25,3	24,8	22,2	23,3	27,8	28,3	28,7	25,3	25,2	28,8	27,2	24,8	27,5	25,4	25,1	26,0	27,3
Argentina	17,0	7,0	12,4	11,5	7,9	3,8	3,1	2,2	4,3	7,3	3,0	3,9	4,2	4,2	5,9	6,1	7,2	7,4	6,8	5,5	6,3	8,2
Brasil	4,4	5,4	3,7	4,6	8,4	8,8	7,7	8,0	7,3	8,9	9,3	8,1	8,5	10,0	11,7	10,8	8,0	8,4	10,4	10,0	9,9	7,9
México	1,8	1,5	1,2	1,9	1,4	1,3	0,6	0,7	0,3	0,6	0,7	0,5	0,7	1,2	1,5	1,8	1,4	1,9	1,9	2,0	2,3	4,0
Venezuela	1,3	2,0	4,8	5,8	5,0	3,7	5,0	5,8	7,4	8,2	7,9	8,8	5,1	3,8	3,5	2,8	2,7	2,7	1,4	1,3	1,2	1,5
Resto	8,3	11,1	8,3	8,5	7,2	7,9	6,2	5,7	4,0	4,9	5,4	5,5	6,8	6,0	6,3	5,8	5,4	6,2	5,1	4,4	5,1	4,7
Demás Países	18,8	18,5	24,0	25,5	21,7	29,3	22,5	27,3	26,4	24,8	25,2	21,0	23,8	25,3	23,2	26,4	26,3	27,7	28,8	29,5	27,3	24,9
Japón	2,5	5,1	16,7	10,5	7,5	7,8	7,2	10,8	6,5	5,9	9,8	6,9	10,2	10,2	8,3	11,3	8,1	8,7	10,1	8,3	8,9	8,7
Canadá	2,1	2,4	1,1	1,8	2,1	1,9	1,5	1,5	1,6	2,2	2,1	2,2	1,9	1,8	2,3	1,8	3,2	2,1	1,7	1,9	2,3	2,1
China	0,7	0,1	0,1	0,4	0,4	0,6	0,4	0,5	0,6	0,4	0,4	0,9	0,7	1,5	1,2	0,7	0,8	1,3	1,5	2,0	2,3	2,8
Resto	13,5	11,0	12,1	12,8	11,7	18,3	14,3	14,7	17,7	16,4	13,0	11,1	11,0	11,8	11,4	12,7	14,2	15,7	16,5	17,2	13,8	13,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Esta información no coincide con las importaciones de Balanza de Pagos por diferencias en las fuentes y en la valoración de los bienes.

Fuente: Indicadores Económicos y Sociales 1960-1989 e Indicadores de Comercio Exterior, Banco Central de Chile.

Cuadro N°10a
INVERSION EXTRANJERA D.L. 600 MATERIALIZADA 1974-1995
 (en miles de US\$ nominales)

Sector	1974-1989	1990	1991	1992	1993*	1994*	1995*	1990-1995	Total
Agricultura y pesca	79.756	8.696	14.457	12.359	15.490	22.305	8.796	82.103	161.859
Silvicultura	10.694	20.001	10.598	6.813	22.661	14.527	53.865	128.465	139.159
Piscicultura y acuicultura	17.655	5.725	4.717	1.365	1.427	53.506	43.114	109.854	127.509
Minería	2.558.633	802.909	440.103	562.690	902.490	1.761.564	1.715.568	6.185.324	8.743.957
Industria	863.583	98.172	236.317	120.306	450.474	305.940	296.328	1.507.537	2.371.120
Construcción	123.302	5.414	32.486	23.711	20.648	38.514	59.270	180.043	303.345
Electricidad, gas y agua	0	0	0	0	2.766	12.550	52.433	67.749	67.749
Transporte	21.060	3.385	17.098	5.963	38.092	14.729	5.481	84.748	105.808
Servicios	1.311.395	375.629	224.792	262.418	271.354	294.231	786.533	2.214.957	3.526.352
TOTAL	4.986.078	1.319.931	980.568	995.625	1.725.402	2.517.866	3.021.388	10.560.780	15.546.858

* : Cifras provisionarias.

Nota: La inversión materializada incluye montos autorizados en cada año así como en años anteriores, y en todas las modalidades aceptadas por el D.L. 600.
 Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras - Chile.

Cuadro N°10b
COMPOSICION DE LA INVERSION EXTRANJERA D.L. 600 MATERIALIZADA SEGUN SECTOR ECONOMICO
 (Porcentajes)

Sector	1974-1989	1990	1991	1992	1993*	1994*	1995*	1990-1995	Total
Agricultura y pesca	1,6	0,7	1,5	1,2	0,9	0,9	0,3	0,8	1,0
Silvicultura	0,2	1,5	1,1	0,7	1,3	0,6	1,8	1,2	0,9
Piscicultura y acuicultura	0,4	0,4	0,5	0,1	0,1	2,1	1,4	1,0	0,8
Minería	51,3	60,8	44,9	56,5	52,3	70,0	56,8	58,6	56,2
Industria	17,3	7,4	24,1	12,1	26,1	12,2	9,8	14,3	15,3
Construcción	2,5	0,4	3,3	2,4	1,2	1,5	2,0	1,7	2,0
Electricidad, gas y agua	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	1,7	0,6	0,4
Transporte	0,4	0,3	1,7	0,6	2,2	0,6	0,2	0,8	0,7
Servicios	26,3	28,5	22,9	26,4	15,7	11,7	26,0	21,0	22,7
TOTAL	100,0								

* : Cifras provisionales.

Nota: La inversión materializada incluye montos autorizados en cada año así como en años anteriores, y en todas las modalidades aceptadas por el D.L. 600.

Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras - Chile.

Cuadro Nº11a
DISTRIBUCION REGIONAL DE LA INVERSION EXTRANJERA D.L. 600 1974-1995
 (Millones de US\$)

Región	1974-1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990-1995	Total
I	62,5	15,3	5,6	274,8	358,1	181,0	366,4	1.201,2	1.263,7
II	665,3	402,6	105,5	45,0	89,8	1.026,3	999,7	2.668,9	3.334,2
III	67,4	225,5	72,0	83,1	305,5	245,3	125,3	1.056,7	1.124,1
IV	210,3	12,2	11,3	6,9	4,0	185,4	68,3	288,1	498,4
V	88,0	0,3	3,6	14,0	6,4	8,7	9,7	42,7	130,7
VI	20,4	1,8	4,0	2,3	7,6	22,9	5,6	44,2	64,6
VII	85,6	6,7	5,7	26,0	79,2	61,9	29,8	209,3	294,9
VIII	54,6	12,6	52,2	20,8	41,9	46,8	26,0	202,3	256,9
IX	9,0	33,4	16,3	6,7	4,4	3,8	1,4	66,0	75,0
X	94,6	12,4	62,1	15,2	21,8	10,7	52,4	174,6	269,2
XI	6,2	0,3	0,0	2,3	1,9	1,5	59,7	65,7	71,9
XII	303,5	3,1	1,1	1,2	25,3	5,5	62,6	98,8	402,3
Multirregional	724,2	97,5	199,4	89,4	161,7	204,4	606,8	1.359,2	2.083,4
R.M.	2.594,5	496,2	441,9	407,9	617,8	513,6	605,7	3.083,1	5.677,6
TOTAL NACIONAL	4.986,1	1.319,9	980,7	995,6	1.725,4	2.517,9	3.021,4	10.560,8	15.546,9

Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras - Chile.

Cuadro N°11b
COMPOSICION DISTRIBUCION REGIONAL DE LA INVERSION EXTRANJERA D.L. 600
 (Porcentajes)

Región	1974-1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990-1995	Total
I	1,3	1,2	0,6	27,6	20,8	7,2	12,1	11,4	8,1
II	13,3	30,5	10,8	4,5	5,2	40,8	33,1	25,3	21,4
III	1,4	17,1	7,3	8,3	17,7	9,7	4,1	10,0	7,2
IV	4,2	0,9	1,2	0,7	0,2	7,4	2,3	2,7	3,2
V	1,8	0,0	0,4	1,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,8
VI	0,4	0,1	0,4	0,2	0,4	0,9	0,2	0,4	0,4
VII	1,7	0,5	0,6	2,6	4,6	2,5	1,0	2,0	1,9
VIII	1,1	1,0	5,3	2,1	2,4	1,9	0,9	1,9	1,7
IX	0,2	2,5	1,7	0,7	0,3	0,2	0,0	0,6	0,5
X	1,9	0,9	6,3	1,5	1,3	0,4	1,7	1,7	1,7
XI	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	2,0	0,6	0,5
XII	6,1	0,2	0,1	0,1	1,5	0,2	2,1	0,9	2,6
Multirregional	14,5	7,4	20,3	9,0	9,4	8,1	20,1	12,9	13,4
R.M.	52,0	37,6	45,1	41,0	35,8	20,4	20,0	29,2	36,5
TOTAL NACIONAL	100,0								

Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras - Chile.

Cuadro Nº12
INVERSION EXTRANJERA MATERIALIZADA 1990-1995
 (Millones de US\$)

Año	D.L. 600				Capítulo 14 (*) Aportes Capital	Total Aportes	ADRs (*)	Total Ingresos Capital	Total Inversión						
	Aportes Capital		Créditos Asociados							Total D.L. 600	(a)+(b)	(c)	(a)+(c)	(d)	(a)+(c)+(d)
	(a)	(b)	(a)+(b)	(c)											
1990	511,1	808,8	1319,3	35,7	546,8	105,2	652	1460,8							
1991	571,2	409,4	980,6	93,4	664,6	8,9	673,5	1082,9							
1992	688,7	306,9	995,6	149,8	838,5	331,7	1170,2	1477,1							
1993	893,1	832,3	1725,4	204,2	1097,3	821,6	1918,2	2751,2							
1994	1541,4	976,5	2517,9	407,1	1948,5	1643,5	3592	4568,5							
1995	1801,5	1219,9	3021,4	409,6	2211,1	886,1	3097,2	4317,1							
Var. % 1994-1995	26,7	8,6	18,0	62,9	32,2	53,1	36,6	24,2							

(*): Información proporcionada por el Banco Central de Chile, cifras provisionales.

Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras - Chile.

Cuadro Nº13

INVERSION PUBLICA EFECTIVA TOTAL 1980-1994

Años	Millones de \$ de 1994	Inv. / PIB	Tasa de Var. Real
1980	309.791	2,6	
1981	339.824	2,8	9,7
1982	266.525	2,5	-21,6
1983	221.585	2,1	-16,9
1984	253.124	2,4	14,2
1985	293.653	2,6	16,0
1986	328.903	2,7	12,0
1987	340.518	2,5	3,5
1988	422.778	2,7	24,2
1989	399.051	2,4	- 5,6
1990	348.119	2,1	-12,8
1991	423.110	2,4	21,5
1992	510.785	2,6	20,7
1993	592.100	2,9	15,9
1994	645.847	2,9	8,1
<i>PROMEDIO</i>			
1980-1989		2,5	2,9
1990-1994		2,6	10,1

Fuente: MIDEPLAN, Documentos Regionales, Serie regionalizada de la Inversión Pública Efectiva: 1980-1991, 1988-1994.

Cuadro Nº14

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Y TASA ANUAL DE INFLACION

Año	Indice de Precios al Consumidor	Varición del I.P.C.
1973	0,1	
1974	0,5	375,9
1975	2,2	340,7
1976	6,1	174,3
1977	9,9	63,5
1978	12,9	30,3
1979	18,0	38,9
1980	23,6	31,2
1981	25,8	9,5
1982	31,2	20,7
1983	38,4	23,1
1984	47,2	23,0
1985	59,7	26,4
1986	70,1	17,4
1987	85,1	21,5
1988	95,9	12,7
1989	116,5	21,4
1990	148,3	27,3
1991	176,0	18,7
1992	198,3	12,7
1993	222,6	12,2
1994	242,5	8,9
1995	262,4	8,2
<i>PROMEDIO 1974-1977</i>		211,4
<i>PROMEDIO 1978-1989</i>		22,8
<i>PROMEDIO 1990-1995</i>		14,5

* Base: 1989 = 100

Fuente: I.N.E.

Cuadro Nº 15**CAMBIOS EN PIB, NUMERO DE POBRES Y NUMERO DE INDIGENTES**
(Variaciones porcentuales)

Período	1987-1990	1990-1992	1992-1994
PIB	21,7	19,1	10,8
Número de pobres	- 9,7	-12,8	- 9,9
Número de indigentes	-21,9	-29,5	- 6,1

Fuente: Banco Central, Mideplan, encuestas CASEN 1987, 1990, 1992 y 1994.

Cuadro Nº 16**EVOLUCION DE LA POBLACION POBRE E INDIGENTE EN CHILE**
POR ZONA URBANO-RURAL, 1987-1994
(Porcentajes)

Año	Indigentes		Pobres no indigentes		Total pobres		No pobres		Total	
	urbano	rural	urbano	rural	urbano	rural	urbano	rural	urbano	rural
1987	16,7	20,6	26,9	30,9	43,6	51,5	56,4	48,5	100,0	100,0
1990	12,4	15,2	26,0	24,3	38,4	39,5	61,6	60,5	100,0	100,0
1992	8,6	9,8	23,8	23,6	32,4	33,4	67,7	66,6	100,0	100,0
1994	7,6	10,2	20,2	21,4	27,8	31,6	72,2	68,4	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN, encuestas CASEN 1987, 1990, 1992 y 1994.

Cuadro Nº 17**EVOLUCION DE LA POBLACION POBRE EN CHILE POR REGION, 1987-1994**
(Porcentajes)

Año	Región												
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM
1987	43,2	39,8	42,6	50,5	41,7	46,1	46,8	57,0	59,6	54,3	28,3	22,9	38,7
1990	26,4	34,1	34,2	45,5	43,0	41,0	42,6	48,2	45,1	40,1	31,0	30,1	33,0
1992	27,0	31,3	30,4	38,4	34,4	30,1	39,9	45,4	40,6	34,2	30,5	24,0	26,1
1994	22,7	26,2	33,9	33,1	27,2	34,1	40,5	40,3	33,6	33,0	28,8	14,8	20,9

Fuente: MIDEPLAN, encuestas CASEN 1987, 1990, 1992 y 1994.

Cuadro N°18
EVOLUCION DE LA POBLACION INDIGENTE EN CHILE
POR REGION, 1987-1994
 (Porcentajes)

Año	Región												
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM
1987	14,0	14,3	12,1	17,8	15,0	17,0	17,2	26,1	29,3	23,4	5,4	6,4	13,5
1990	6,4	9,7	8,6	15,8	15,6	14,8	15,0	17,8	20,2	13,4	8,6	8,7	9,6
1992	6,7	7,5	7,7	9,8	8,6	6,8	12,8	15,5	11,8	9,5	6,9	4,5	6,0
1994	5,7	6,4	10,2	9,0	7,0	9,3	13,5	13,8	10,8	9,7	8,1	2,8	4,8

Fuente: MIDEPLAN, encuestas CASEN 1987, 1990, 1992 y 1994.

Cuadro N°19
DISTRIBUCION DEL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES (1990-1993)
 (Porcentajes)

Quintil	Ingreso Autónomo		Ingreso Total (*)	
	1990	1993	1990	1993
1	3,8	4,1	5,9	6,4
2	8,5	8,6	9,8	9,9
3	12,8	12,7	13,2	13,2
4	19,1	18,9	18,6	18,3
5	55,8	55,7	52,5	52,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

NOTA: (*) Incluye el gasto social en educación y salud y los subsidios monetarios.

Fuente: MIDEPLAN

Cuadro N°20

INGRESO PER CAPITA PROMEDIO DE LOS HOGARES POR DECILES DE INGRESO FAMILIAR PER CAPITA, SEGUN ZONA URBANA Y RURAL, 1992 y 1994
(\$ de noviembre de 1994)

Decil	1992	1994	Variación 92/94
<i>Total Nacional</i>	90.565	96.402	6,4
1	11.582	11.131	-3,9
2	20.170	20.794	3,1
3	27.003	28.223	4,5
4	34.193	36.362	6,3
5	42.954	46.061	7,2
6	54.280	57.696	6,3
7	68.927	73.764	7,0
8	91.158	99.003	8,6
9	137.197	149.093	8,7
10	418.220	441.749	5,6
10/1	36,1	39,7	
<i>Zonas Urbanas</i>	97.481	104.433	7,1
1	12.476	12.175	-2,4
2	22.032	22.908	4,0
3	29.354	31.301	6,6
4	37.382	40.469	8,3
5	47.266	51.054	8,0
6	59.230	63.725	7,6
7	75.064	81.322	8,3
8	99.399	108.493	9,1
9	149.033	162.482	9,0
10	443.577	470.167	6,0
10/1	35,6	38,6	
<i>Zonas Rurales</i>	57.432	55.581	-3,2
1	9.236	8.386	-9,2
2	15.317	15.162	-1,0
3	19.551	19.679	0,7
4	24.281	24.038	-1,0
5	29.355	28.792	-1,9
6	35.247	34.888	-1,0
7	43.715	42.773	-2,2
8	56.007	54.293	-3,1
9	77.815	75.956	-2,4
10	263.685	251.812	-4,5
10/1	28,5	30,0	

Nota: Corresponde a los ingresos monetarios totales, más los arriendos imputados.

Fuente: MIDEPLAN, encuestas CASEN 1992 y 1994.

Cuadro N°21
DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO 1965-1985
 (Porcentajes)

Año	Remuneración asalariados	Exedente de explotación	Consumo de capital fijo	Impuestos ind. netos	PGB
1965	39,1	42,9	9,2	8,7	100,0
1966	39,9	43,0	8,0	9,1	100,0
1967	39,3	42,5	8,2	10,0	100,0
1968	40,8	41,4	8,0	9,7	100,0
1969	40,1	42,4	7,7	9,8	100,0
1970	42,7	38,9	7,7	10,7	100,0
1971	50,6	31,4	8,3	9,8	100,0
1972	52,2	31,0	8,4	8,5	100,0
1973	37,3	41,7	10,6	10,5	100,0
1974	37,2	35,9	11,3	15,6	100,0
1975	39,0	32,4	14,7	14,0	100,0
1976	38,3	34,7	13,2	13,7	100,0
1977	39,4	34,5	11,7	14,4	100,0
1978	38,5	36,3	11,4	13,8	100,0
1979	36,1	41,6	9,9	12,4	100,0
1980	38,1	40,2	9,6	12,1	100,0
1981	40,0	36,5	9,3	14,1	100,0
1982	42,4	33,1	10,8	13,7	100,0
1983	38,3	38,1	11,8	11,8	100,0
1984	36,5	38,1	11,9	13,5	100,0
1985	33,0	42,2	12,0	12,8	100,0

Nota: Calculado a partir de series de Cuentas Nacionales con base en el año 1977.

Fuente: Banco Central de Chile.

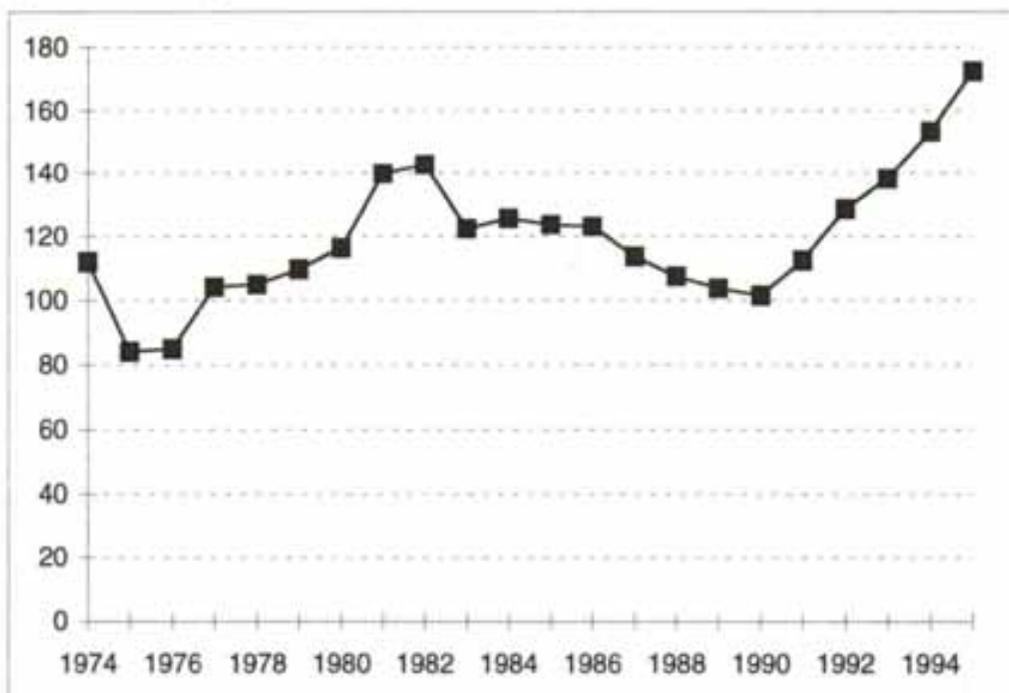
Cuadro N° 22
DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO 1985-1993
 (Porcentajes)

Año	Remuneración asalariados	Exedente de explotación	Consumo de capital fijo	Impuestos ind. netos de subs.	PGB
1985	35,6	37,2	11,1	16,0	100,0
1986	34,0	38,4	10,9	15,7	100,0
1987	31,9	42,2	10,2	15,7	100,0
1988	30,9	46,6	9,6	12,9	100,0
1989	31,7	46,7	9,3	12,3	100,0
1990	33,3	44,3	9,5	12,8	100,0
1991	33,3	43,9	9,1	13,6	100,0
1992	32,8	45,0	8,5	13,7	100,0
1993	33,9	42,9	8,5	14,6	100,0

Nota: Calculado a partir de series de Cuentas Nacionales con base en el año 1986.

Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico N°1
 GASTO SOCIAL EN EDUCACION 1974-1995
 (Base 1970=100)



Fuente: Banco Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988, 1989
 Ministerio de Hacienda, Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-1995, 1996

Gráfico N°2
GASTO SOCIAL EN SALUD 1974-1995
 (Base 1970=100)



Fuente: Banco Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988, 1989
 Ministerio de Hacienda, Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-1995, 1996

Gráfico N°3
GASTO SOCIAL EN VIVIENDA 1974-1995
 (Base 1970=100)



Fuente: Banco Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988, 1989
 Ministerio de Hacienda, Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-1995, 1996

Gráfico N°4
GASTO SOCIAL EN PREVISION 1974-1995
 (Base 1970=100)



Fuente: Banco Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988, 1989
 Ministerio de Hacienda, Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-1995, 1996

Gráfico N°5
GASTO SOCIAL ASISTENCIAL 1974-1995
 (Base 1970=100)



Fuente: Banco Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988, 1989
 Ministerio de Hacienda, Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-1995, 1996





Capítulo II

Empleo y desarrollo productivo



Introducción

La pobreza forma parte de procesos de exclusión social más amplios, que la generan. Los pobres, así como segmentos de la población de ingresos bajos o medios y diversos grupos sociales, quedan fuera del progreso social y económico, lo que exige buscar las vías más efectivas para su integración al desarrollo.

El desafío consiste en enfrentar las múltiples dimensiones de la pobreza y la exclusión social, entre las cuales destaca, en primer lugar, la exclusión del desarrollo económico, a pesar de que Chile ha alcanzado un dinámico ritmo de crecimiento.

La heterogeneidad de la estructura productiva se traduce en una brecha de productividad e ingresos entre los distintos segmentos de la economía. Ello se expresa en el mercado de trabajo.

La participación en el mercado de trabajo constituye el determinante inmediato en los ingresos de los hogares y del perfil distributivo del país. Esta estructura distributiva está marcada por la baja proporción de ingresos percibidos por los deciles más bajos y por los estratos medios, en comparación a la excesiva proporción que obtiene el decil más alto, situación que contrasta con lo que se registra en países en un proceso de desarrollo similar al que aspira Chile.

La exclusión del desarrollo económico conlleva no solamente un costo social sino también económico, pues implica una subutilización de los recursos de que dispone una sociedad como la chilena. El desarrollo de procesos de movilidad social constituye parte esencial de la modernización requerida para lograr la inserción a la que aspira un país como Chile en la economía mundial. Si bien en las últimas décadas han tenido lugar formas de movilidad social, como el incremento de las ocupaciones no manuales, nuevas formas de empleo asalariado en el sector servicios e incremento del empleo femenino, entre otros aspectos, este proceso ha sido parcial, pues no se ha visto acompañado de una modificación en la distribución de los ingresos obtenidos por las personas como resultado de su trabajo.

Así, las características que adopte el proceso de crecimiento, en términos de su capacidad para integrar al desarrollo a los diversos grupos sociales, revisten tanta importancia como la propia tasa de crecimiento, para lograr reducir la pobreza y las desigualdades. En ello juegan un papel fundamental las políticas dirigidas a mejorar la calidad de los empleos, en términos de productividad y remuneraciones, así como

políticas de desarrollo productivo, orientadas a la integración de los distintos segmentos de la economía al proceso de modernización y crecimiento.

Los cambios impulsados por el gobierno en la institucionalidad laboral, así como las políticas de capacitación y educación, muestran que es posible una política activa hacia el mercado de trabajo. Al mismo tiempo, la experiencia reciente en el campo del fomento productivo, indica que es posible dar un impulso a la competitividad de las microempresas y pequeñas empresas. Sin duda, este tipo de políticas debería desempeñar un rol crucial para lograr la integración al desarrollo de los sectores menos incorporados a éste.

1. Empleo, remuneraciones y productividad laboral

En esta sección se analizará el desempeño mostrado por la economía en cuanto a la creación de empleos y la calidad de éstos, en función de su productividad, formalidad y remuneraciones. El análisis se centrará en el período 1986-1995, comparando las tendencias previas y posteriores a 1990. Se ha considerado este período debido a que en este lapso se registra un continuo crecimiento en la ocupación, después de superada la crisis de los años 1982-1983 y, además, presenta la ventaja de contar con una serie homogénea de datos, perfectamente comparables.

Los temas a tratar serán la evolución de la fuerza de trabajo, la ocupación, las remuneraciones, la calidad del empleo (formal, informal) y la productividad del trabajo. Las variables se desagregarán por sectores productivos y por género, cuando corresponda. Además, se revisarán brevemente las principales orientaciones de la política laboral aplicada por los gobiernos de la Concertación.

1.1 Fuerza de trabajo y ocupación

En el período 1986-1995, más de 1 millón de personas se incorporaron a la fuerza de trabajo, lo que equivale a una tasa de crecimiento promedio anual de 2,3%. Más del 50% de este crecimiento de la fuerza de trabajo se explica por la incorporación de mujeres al mercado laboral (Cuadro N°1).

En cuanto a la ocupación, en el período 1989-1995 se crearon alrededor de 1 millón 200 mil puestos de trabajo, lo que equivale a un crecimiento promedio anual de 2,9%. El mayor crecimiento de la ocupación en relación a la fuerza de trabajo permitió que la tasa de desocupación se redujese desde un 12,0% en 1985 a 4,7% en 1995.

El crecimiento de la ocupación muestra tendencias diferentes si se comparan los períodos 1986-1989 y 1990-1995. Entre 1990-1995 la ocupación registró un crecimiento de 2,1% promedio anual, mientras que en el primer período se había alcanzado una tasa de crecimiento de 4,5% promedio anual.

Cuadro N°1**FUERZA DE TRABAJO, OCUPACION, PRODUCTIVIDAD Y SALARIOS: 1986-1995**

	Variaciones Anuales Promedio					
	1986-1989		1990-1995		1986-1995	
	(Miles)	(Tasa)	(Miles)	(Tasa)	(Miles)	(Tasa)
<i>Fuerza de Trabajo</i>	124,7	2,9	99,9	2,0	108,2	2,3
Ocupación	177,2	4,5	100,2	2,1	125,9	2,9
Hombres	115,4	4,1	55,4	1,7	75,4	2,5
Mujeres	61,9	5,3	44,7	3,1	50,5	3,8
Transables	94,7	6,6	5,6	0,3	35,3	2,4
No Transables	82,6	3,3	94,5	3,4	90,5	3,4
Asalariados	90,9	3,7	75,2	2,7	80,4	3,0
Informalidad	61,7	5,9	19,0	1,5	33,2	2,9
<i>Productividad del Trabajo</i>						
Total		3,3		4,6		4,2
Transables		1,1		5,0		3,7
No Transables		3,7		4,0		3,9
<i>Salarios Reales</i>						
Indice General		2,7		3,9		3,5

Fuente: I.N.E.: Revista Estadística y Economía N° 11, Diciembre de 1995

El mayor dinamismo del período 1986-1989 se explica por la presencia de tasas de desocupación todavía elevadas y un moderado crecimiento en los salarios reales. Se debe recordar que la crisis de los años 1982-1983 afectó especialmente al empleo, generando tasas de desocupación cercanas al 20%, mientras más de un 10% de la fuerza de trabajo se ubicaba en programas de empleo de emergencia. La recuperación posterior significó en gran medida una restitución de los empleos perdidos a consecuencia de la crisis.

Por ramas de actividad económica, en el período 1990-1995, los sectores de mayor crecimiento fueron los Servicios Financieros y Transporte y Comunicaciones, lo que responde al fuerte auge que han experimentado estas áreas dentro de la economía chilena.

En el período 1986-1989, los sectores que habían mostrado un mayor dinamismo eran la Construcción y la Industria. Esto ocurrió debido a que estas ramas habían

sido las que experimentaron mayores disminuciones en el período recesivo y habían reducido considerablemente su participación en el empleo total. El resultado de estas tendencias es que la proporción de ocupados en el conjunto de los cuatro sectores mencionados ha aumentado desde 27,2 por ciento en 1986 a 37,2 por ciento en 1995 (Cuadro N°2).

A pesar de la caída en el ritmo de crecimiento de la ocupación a partir de 1990, los antecedentes disponibles muestran que la calidad de los empleos creados en el período 1990-1995 es significativamente superior a la que tuvieron las ocupaciones creadas entre 1986 y 1989. Como se verá a continuación, al considerar dimensiones como productividad, salarios y formalidad, los puestos de trabajo generados en el período 1990-1995 muestran ventajas con respecto a los que se habían creado en la fase previa.

Los Gobiernos de la Concertación han dado prioridad a la creación de ocupaciones de calidad. La creación de ocupaciones de alta productividad contribuye directamente al crecimiento económico y, además, a mejorar las condiciones de vida de la población en la medida que los aumentos de productividad reflejen incrementos salariales.

1.2 Productividad del trabajo

Las ocupaciones creadas en el período 1990-1995 muestran un elevado nivel de productividad. En este período la productividad por ocupado se incrementó a una tasa promedio anual de 4,6%, en cambio en el período anterior, ésta crecía al 3,3% anual. Además, en el período 1986-1989, la productividad crecía aún más lentamente en los sectores transables de la economía (1,1% anual), mientras que a partir de 1990 en este sector la productividad se incrementa a una tasa de 5,0% anual. Esta situación favorece especialmente la competitividad internacional del país (Cuadro N°1).

El mayor crecimiento de la productividad laboral, alcanzado bajo los Gobiernos de la Concertación, se genera como consecuencia de una mayor relación capital-trabajo y por los mayores niveles de calificación alcanzados por la mano de obra. En efecto, la tasa de inversión se elevó al 25 por ciento del PIB en este período, al mismo tiempo que, entre 1986 y 1995, el porcentaje de ocupados con educación media completa subió desde 51 por ciento a 55 por ciento y el de ocupados con educación superior aumenta desde 11 por ciento a 18 por ciento.

Por sectores económicos, en el período 1990-1995, la productividad crece más fuertemente en la Agricultura, la Minería y los servicios de Electricidad, Gas y Agua. En este período sólo el sector financiero presenta una disminución de la productividad laboral, en cambio, entre 1986 y 1989, la productividad disminuye en tres sectores: Minería, Industria y Construcción.

Cuadro N°2**PRODUCTIVIDAD POR OCUPADO, POR SECTORES ECONOMICOS**
(Tasas anuales de variación)

	1986-1989	1990-1995	1986-1995
Agricultura	3,2	6,8	5,6
Minas y Canteras	- 0,6	6,2	3,9
Industria	- 1,6	3,9	2,0
Electricidad, Gas y Agua	1,9	6,5	5,0
Construcción	- 2,5	3,3	1,3
Comercio	2,3	5,6	4,5
Transporte y Comunicaciones	0,5	5,4	3,7
Servicios Financieros	0,8	-2,1	-1,2
Servicios Comunes	2,2	1,0	1,4
TOTAL	1,7	4,5	3,6

REMUNERACIONES POR SECTORES ECONOMICOS
(Tasas anuales de variación)

	1986-1989	1990-1995	1986-1995
Minas y Canteras	1,7	1,3	1,4
Industria	3,3	4,3	4,0
Electricidad, Gas y Agua	2,4	2,2	2,3
Construcción	6,5	5,4	5,8
Comercio	2,2	4,4	3,7
Transporte y Comunicaciones	3,1	4,1	3,8
Servicios Financieros	3,4	2,4	2,8
Servicios Comunes	2,3	5,6	4,5
TOTAL	2,7	4,0	3,5

Fuente: I.N.E., Banco Central de Chile

OCUPACION POR SECTORES ECONOMICOS
(Tasas anuales de variación)

	1986-1989	1990-1995	1986-1995
Agricultura	2,3	-1,4	-0,2
Minas y Canteras	6,8	-2,3	0,6
Industria	12,0	1,5	4,9
Electricidad, Gas y Agua	- 1,1	2,4	1,2
Construcción	17,4	3,8	8,1
Comercio	5,1	3,5	4,0
Transporte y Comunicaciones	9,3	4,2	5,9
Servicios Financieros	7,1	9,1	8,4
Servicios Comunes	- 2,3	1,9	0,5
TOTAL	4,5	2,5	3,1

Fuente: I.N.E.

1.3 Formalidad del empleo

En cuanto a la formalidad, un 35 por ciento de los empleos generados en el primer período analizado (1986-1989) correspondían a empleos informales,¹ esto es, ocupaciones de baja productividad, poco intensivas en capital y que, generalmente, son llevadas a cabo sin las condiciones mínimas de protección para el trabajador (sin contrato de trabajo y sin pago de cotizaciones previsionales).

Esta tendencia se modifica sustancialmente a partir de 1990, puesto que entre 1990 y 1995, menos del 20 por ciento de los empleos creados anualmente son informales. Esto ocurre como consecuencia de una drástica disminución en la tasa de crecimiento de la ocupación informal que, con una tasa promedio de 5,9 por ciento, lideraba el crecimiento de la ocupación en el lapso 1986-1989; en cambio, en el sexenio 1990-1995 la ocupación informal creció a una tasa de 1,5 por ciento anual, mientras el empleo asalariado se incrementó a un ritmo de 2,7 por ciento promedio anual en el mismo período. (Ver Cuadro N°1).

1.4 Remuneraciones

El crecimiento de la productividad y la disminución en la tasa de desocupación permitió que en el período 1990-1995 los salarios crecieran a una tasa superior a la que habían alcanzado entre 1986-1989. En efecto, durante los seis años de Gobierno de la Concertación las remuneraciones han crecido a una tasa anual de 4,0 por ciento, mientras que en el período anterior crecían sólo a 2,7 por ciento anual (Cuadro N°2).

El mayor crecimiento de los salarios es también una consecuencia directa de la política laboral del gobierno que se propuso por una parte, recuperar el poder adquisitivo de los salarios, en especial del salario mínimo y, por otra, establecer relaciones laborales más equilibradas elevando el poder de negociación de los trabajadores.

En el sexenio 1990-1996, los mayores incrementos salariales son percibidos por los trabajadores de los servicios comunales, la industria y el comercio. En estos sectores los salarios crecieron a tasas promedio anual de 5,6 por ciento, 5,4 y 4,4 respectivamente.

Es importante destacar que los incrementos salariales del período 1990-1995 han estado siempre en línea con el crecimiento de la productividad, por lo que no han alterado la estabilidad macroeconómica generando presiones inflacionarias.

1. De acuerdo a la definición operativa utilizada por el I.N.E., el empleo informal está compuesto por los Trabajadores por Cuenta Propia, excluidos los Profesionales, más los Familiares no Remunerados. No se incluyen, en este caso, los ocupados en empresas de menos de cinco trabajadores.

1.5 La política laboral del Gobierno de la Concertación

Entre las principales reformas llevadas a cabo por el régimen militar se encuentra la Reforma Laboral que modificó sustancialmente la legislación y el sistema de relaciones laborales existentes en Chile hasta 1973. Estas reformas se basaban en un esquema neo-liberal donde el mercado tiene un rol sin contrapesos y el Estado sólo debe intervenir a través de algunas reglas de políticas conocidas por todos.

En la práctica, estas orientaciones se expresaron en una legislación laboral que restringía las negociaciones colectivas, limitaba el ejercicio de la huelga y atomizaba la organización sindical, debilitando la posición de los trabajadores en el proceso de negociación colectiva.

La política laboral de la Concertación tiene una orientación distinta a la anterior. A partir de una estrategia de desarrollo que releva simultáneamente los objetivos de crecimiento, equidad e integración social, se reconoce que el Estado y las organizaciones de trabajadores y empresarios tienen un papel fundamental en la determinación del empleo y los salarios.

Los objetivos de la nueva política laboral son la creación de empleos productivos, elevación de los salarios y establecimiento de un sistema de relaciones laborales equilibrado y de cooperación. Así, los principales instrumentos de esta política se orientan a estimular el proceso de inversión nacional y extranjera, elevar las remuneraciones del sector público y el salario mínimo, aumentar la capacitación laboral y establecer normas que favorezcan la participación y la creatividad y que permitan que la mayor productividad del trabajo se vea reflejada en mayores remuneraciones. Todo lo anterior, asegurando que el mercado del trabajo satisfaga la exigencia de flexibilidad que la globalización de la economía impone.

A partir de 1990, el Gobierno ha introducido importantes modificaciones a la legislación laboral y ha implementado diversas iniciativas dirigidas a alcanzar los objetivos propuestos por la política laboral.

Las reformas legales más importantes se refieren a los siguientes temas:

- a. Terminación del contrato de trabajo: Esta modificación asegura una indemnización al trabajador en el caso en que haya sido despedido por necesidades de funcionamiento de la empresa.
- b. Centrales sindicales: Esta reforma legaliza la existencia de centrales sindicales, afianzando el principio de libertad sindical.
- c. Organizaciones sindicales y negociación colectiva: Esta ley amplía los objetivos y finalidades de las organizaciones sindicales, amplía las materias de negociación colectiva y permite la negociación supraempresa.
- d. Contrato individual de trabajo, protección de los trabajadores y jurisdicción laboral: Con esta reforma se regulan una serie de situaciones y actividades

como extensión de la jornada de trabajo, protección de la remuneración, derecho a vacaciones y formalidades del contrato individual de trabajo.

Por otra parte, se encuentran en distintas etapas del trámite legislativo dos proyectos de ley orientados a asegurar el cumplimiento de la normativa laboral, a través de una mayor capacidad de fiscalización de la Inspección del Trabajo, favorecer la sindicalización ampliando el fuero sindical, y hacer más efectiva la negociación colectiva promoviendo un mayor acceso a la información relevante por parte de la organización sindical.

← *actual* Además, el Gobierno prepara actualmente un proyecto de ley de Seguro de Desempleo, que permite hacer más flexible el mercado laboral, asegurando la *seguro de desempleo* mantención de un ingreso adecuado para el trabajador en períodos de desempleo.

En lo que se refiere a la capacitación, se encuentra en trámite parlamentario un proyecto de ley que modifica el actual Estatuto de Capacitación y Empleo. Este proyecto busca aumentar la cobertura y la efectividad de la franquicia tributaria y crea un fondo de capacitación. Entre 1990 y 1995 la cobertura de la franquicia tributaria a la capacitación experimentó un significativo aumento desde un 6 por ciento a más de un 10 de la fuerza de trabajo ocupada.

Adicionalmente, se han implementado programas especiales de capacitación orientados a los grupos que presentan problemas de inserción laboral como jóvenes, mujeres y trabajadores expulsados desde actividades en declinación. ✓

2. Desarrollo productivo

El fomento al desarrollo productivo, en el período de gobierno anterior a 1990, se orientó hacia los sectores más modernos de la economía, concentrando las políticas de incentivos principalmente en los exportadores y las empresas de mayor tamaño. Escasa atención se prestó a la necesidad de propender hacia una economía más integrada en torno al proceso de modernización, incorporando a éste a los sectores menos dinámicos y a las empresas de menor tamaño.

Durante el período gubernamental anterior a 1990 primó la ausencia de políticas hacia el sector de pequeñas y medianas empresas. Sólo con posterioridad a la crisis de 1982 se instituyeron algunas iniciativas de apoyo, impulsadas por la CORFO y SERCOTEC, aunque éstas no alcanzaron a tener una implantación importante en el sector.

Por otro lado, las políticas públicas tradicionales para las pequeñas y medianas empresas buscaban mantenerlas en actividad por su alta incidencia en el empleo, sin reparar mayormente en sus reducidos niveles de productividad. De allí se desprendieron subsidios directos y en general escasa atención a la innovación tecnológica, a su incorporación a los mercados y a esquemas modernos de producción y gestión.

En el sector de pequeña producción, hasta antes de 1990, el apoyo a microempresas se restringía a la acción de SERCOTEC y de un número limitado de ONGs con apoyo de la cooperación internacional, beneficiando a una cantidad reducida de microempresarios y con un bajo volumen de recursos movilizados. En el caso de SERCOTEC, se impulsaron programas de escaso éxito tendientes a la creación de empresas como alternativa de empleo y líneas de crédito para empresas de tamaño menor. Las ONG apoyaron talleres de subsistencia y otras formas de organización económica, principalmente surgidos frente al desempleo y la crisis económica de los años ochenta.

En el sector de agricultura campesina, si bien se desarrollaron líneas de crédito y de transferencia tecnológica a través de INDAP, éstas alcanzaron una cobertura relativamente reducida en comparación al tamaño total de este sector, beneficiando principalmente al estrato de productores más consolidado.

La pesca artesanal careció de una política específica de apoyo y una línea de crédito CORFO tuvo resultados inadecuados en términos de focalización y morosidad.

Solamente a partir de 1990 se impulsaron políticas sostenidas de fomento, especialmente hacia los sectores productivos menos integrados a la dinámica del crecimiento económico del país.

2.1 Políticas de fomento para promover el desarrollo productivo

La elevación de los niveles de productividad y competitividad del país en la economía mundial, exige ampliar y fortalecer la modernización de nuestra base productiva. Para lograr esta transformación económica, ocupa un lugar central la acción del Estado en el campo del fomento productivo.

Al mismo tiempo, el desarrollo de la estructura productiva, y por ende ocupacional, incide sobre la pobreza y la desigualdad, pues éstas se asocian al empleo productivo. La acción del Estado en el campo del fomento productivo debería tener como uno de sus efectos el aumento del empleo remunerado adecuadamente.

Las tareas de apoyo a la transformación productiva responden a una variedad de desafíos, cuya lógica propia es importante diferenciar.

En primer lugar, existen desafíos dentro del sector más moderno de la economía, que deben ser abordados con instrumentos que faciliten el acceso inicial a mercados, promuevan el desarrollo de nuevos mercados cruciales, faciliten procesos de aprendizaje, contrarresten los efectos de las inapropiabilidades privadas, corrijan los efectos de externalidades negativas, produzcan ciertos bienes públicos e incentiven el logro de economías de cooperación. Estos desafíos que podrían denominarse desafíos de fomento productivo en sentido estricto, no desaparecerán si la economía se moderniza.

Algunos de ellos, como los del fomento tecnológico, medio ambiental y de la capacitación, implican instrumentos más permanentes, que el Estado mantendrá establemente en el tiempo. Otros, como los de acceso inicial a mercados cruciales (como el financiero, en el caso de los recursos, y los mercados externos, en el caso de los productos) y los que facilitan procesos de aprendizaje, deberían implicar instrumentos acotados en el tiempo, con usuarios que van saliendo del sector elegible, una vez que se han alcanzado los objetivos buscados.

En la distribución de estos incentivos, presenta una especial importancia el fomento exportador, incluyendo entre otros componentes el reintegro simplificado a los exportadores, la devolución de aranceles de bienes de capital y la promoción de exportaciones de PROCHILE, todo lo cual implica un costo fiscal de unos US\$ 160 millones anuales, es decir, un 40% del total. El fomento a la capacitación y a la innovación tecnológica también representan un costo fiscal de importancia. Entre los diversos sectores productivos, la silvoagricultura y la minería suman una proporción relevante. El Estatuto Automotriz abarca también una proporción no menor de este

costo fiscal. Los nuevos programas de fomento a la pequeña empresa tienen un alcance limitado en términos de costo fiscal. Dado el acuerdo con la Organización Mundial de Comercio (OMC), los incentivos a las exportaciones y en especial el sistema de reintegro simplificado a los exportadores, no podrán mantenerse en su forma actual.

Cuadro N°3

PANORAMA ESTILIZADO DEL COSTO DIRECTO EN INCENTIVOS DE FOMENTO (En porcentajes sobre el total de recursos)

Reintegro simplificado exportadores	30 %
Capacitación	17 %
Innovación tecnológica	10 %
Devolución aranceles bienes de capital	7 %
Estatuto automotriz	7 %
Riesgo	6 %
Agricultura campesina INDAP	5 %
PROCHILE	4 %
Bonificación forestal	4 %
Mineros ENAMI, PAMMA	3 %
CORFO PyME	3 %
Regularización de títulos	1 %
Turismo, pesca, FOSIS y otros	3 %
<i>TOTAL (aproximadamente US\$400 millones anuales)</i>	100 %

Fuente: Ministerio de Economía, 1995.

El desafío de la internacionalización exige impulsar acuerdos en torno a una estrategia de desarrollo compartida, que se traduzca en medidas de política económica y formas de cooperación entre los sectores público y privado. En esta perspectiva, el Foro de Desarrollo Productivo se constituyó en 1994 como la instancia permanente de encuentro de los principales actores del desarrollo de la economía, cuyo objetivo en una primera etapa consiste en identificar y promover iniciativas concretas. Entre las actividades del Foro, destaca la creación de un Centro Nacional de la Productividad y la Calidad, que articula esfuerzos públicos y privados, empresariales y sindicales, para potenciar y difundir iniciativas que permitan incrementar la productividad y mejorar la calidad de los productos.

En segundo lugar, están aquellos desafíos que, en sentido estricto, son desafíos de modernización, que implican facilitar la incorporación de importantes sectores a la lógica del cálculo económico y abrirles acceso a los recursos que les permitan contar con la flexibilidad necesaria para operar en el contexto de mercados cambiantes.

Allí deben considerarse desde los problemas de los sectores rurales más atra-

sados y de las empresas que practican formas más tradicionales de gestión y son poco tecnificadas, hasta los desafíos que plantea la incorporación plena de los consumidores a su función de mercado, promotora de la competencia y la calidad.

Estos desafíos de la modernización, deben enfrentarse con instrumentos que apoyen la transición desde comportamientos tradicionales y situaciones de exclusión (de ciertos mercados fundamentales) hacia comportamientos modernos y situaciones de integración, a lo cual se refieren las siguientes secciones de este balance sexenal.

2.2 Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PYME)

El gobierno ha asignado especial relevancia al Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PYME), puesto en marcha en 1991. Las pequeñas y medianas empresas encaran diversos inconvenientes para participar en el mercado. Para corregirlos, se implementó un conjunto de instrumentos horizontales, accesibles para cualquier empresario, sustentados en un mejoramiento del funcionamiento del mercado más que en la acción estatal directa.

La CORFO tiene a su cargo este programa de modernización productiva, que busca contribuir a elevar la productividad, fortalecer la actividad exportadora y mejorar las oportunidades de empleo productivo. El programa está focalizado en aquellas empresas con ventas anuales mayores a los US\$ 65.000 dólares y menores a US\$ 1.333.500, que se han denominado como pequeñas y medianas. Esto comprende 78.000 empresas, las cuales constituyen un 15% del total de empresas formales existentes en el país y que aportan un 36% del empleo total. Su aporte a las exportaciones del país es de un 6,5%.

La CORFO concentra su quehacer en torno a cuatro líneas de acción: a) El desarrollo del mercado financiero, con el fin de promover la inversión productiva. b) El apoyo a la modernización empresarial. c) La promoción de la innovación tecnológica en la empresa. d) La reconversión y el desarrollo de zonas deprimidas y extremas.

Cuadro N°4**PEQUEÑA EMPRESA: COBERTURA Y RECURSOS CORFO**

Cobertura en número de usuarios 1991-1995.

Recursos públicos en 1995 en millones de pesos del mismo año.

Servicio	Usuarios					Recursos públicos (\$ mill.)
	1991	1992	1993	1994	1995	1995
Financiamiento vía sistema financiero	432	833	1.435	1.527		71.682
Asesoría financiera (SUAF)		173	544	814		
Asistencia técnica (FAT)	562	238	917	4.144	1.651	1.057
Proyectos de fomento		206	126	534	2.091	1.708
Innovación tecnológica (FONTEC)	18	68	105	111	151	4.398.4

Fuente: CORFO.

Para perfeccionar el acceso de las PYME al sistema financiero, se implementaron instrumentos que buscan corregir las distorsiones derivadas del tamaño de las unidades productivas. CORFO ha impulsado el desarrollo de los mercados financieros a través de una red de intermediarios constituidos por bancos, financieras, empresas de leasing y compañías de seguros de crédito, capaces de realizar una mejor asignación de los recursos.

Para promover el fortalecimiento técnico-empresarial, los programas de CORFO apoyan la modernización de la gestión empresarial y la asociatividad de las empresas. El Fondo de Asistencia Técnica (FAT) financia la contratación de un consultor que presta asistencia técnica para mejorar la gestión empresarial. La capacitación laboral en la PYME, que es escasa debido a las dificultades que enfrenta para acceder a la franquicia tributaria, se ampliará a través de la reforma legal actualmente en discusión parlamentaria. Al mismo tiempo, la capacitación de empresarios es una actividad desarrollada de modo permanente por SERCOTEC.

Entre los instrumentos de fomento han cobrado creciente relevancia los Proyectos de Fomento (PROFO). El PROFO es un instrumento al cual acceden al menos cinco empresas de rubros similares o complementarios, ubicadas en una misma localización geográfica. Con el PROFO se busca fomentar la asociatividad entre empresarios, en torno a un programa de trabajo común. Esto permite el desarrollo de acciones sistemáticas para buscar solución a problemas que no pueden ser resueltos en forma individual por cada empresa, potenciando conjuntamente su participación y competitividad en los mercados. El subsidio CORFO financia parte de los costos del proyecto durante los tres primeros años.

Después de cinco años de puesta en marcha del Programa de Apoyo a la PYME, éste ha contribuido a aumentar la eficiencia empresarial mediante la utilización de instrumentos horizontales, así como a través de una red de operadores con los cuales

se articulan los pequeños y medianos empresarios. Entre los operadores intermediarios de los programas de fomento se encuentran diez agentes privados, en su mayoría vinculados a asociaciones empresariales, y uno público, SERCOTEC, el cual operó el 29% de los recursos asignados en 1995.

En el ámbito del fomento del desarrollo tecnológico, opera el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC), con un sistema combinado de crédito y subvención para proyectos de innovación e infraestructura tecnológica, que está abierto a todas las empresas sin discriminar de acuerdo a su tamaño.

Por otro lado, CORFO ha puesto a disposición de los empresarios un conjunto de incentivos a la inversión en dos zonas en declinación, Arica y Arauco, con el objetivo de promover un desarrollo económico equitativo de las regiones del país.

Como parte del proceso de modernización del Estado, CORFO se propone dar una mayor proyección a su función de fomento productivo, lo que se expresará en mayores recursos presupuestarios y nuevos instrumentos de fomento.

2.2 Apoyo a la pequeña producción

El gobierno ha mantenido también una activa acción de apoyo a la pequeña producción: la microempresa, la pequeña agricultura, la pesca y la minería artesanal. En el sector de microempresa, el FOSIS ha impulsado programas de financiamiento, asistencia técnica y capacitación. En el sector de pequeña agricultura, INDAP presta un conjunto de servicios a pequeños productores campesinos. En el sector de pesca artesanal, se apoyan proyectos a través del FOSIS y el Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal. En la minería artesanal, el Ministerio de Minería y ENAMI han llevado a cabo el Programa de Apoyo a la Modernización de la Minería Artesanal (PAMMA).

Desarrollo de la microempresa

De acuerdo a los datos disponibles a partir de la Encuesta CASEN 1994, las microempresas abarcan unas 827.165 unidades económicas, incluyendo unos 565.982 trabajadores independientes. El grueso de estas unidades económicas se ubica en el rubro comercio, seguido por industria y servicios. Al interior del rubro industria manufacturera, los textiles y confecciones, así como maderas y muebles, son los sectores más numerosos. La mitad de las microempresas son informales.

Las microempresas ocupan a alrededor de 1.284.588 personas, incluyendo a los trabajadores independientes, lo que representa un 26,8% de los ocupados en la misma fecha, de acuerdo a la Encuesta CASEN.

Entre los ocupados en microempresas, 238 mil pertenecen a hogares que se encuentran en situación de pobreza y el grueso del empleo en este sector se ubica

en los estratos de menores ingresos. La elevación de los ingresos de los ocupados en la microempresa y el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, a través de políticas de desarrollo productivo, contribuiría a la reducción de la pobreza y de la inequidad en la distribución del ingreso nacional y en consecuencia, al mejoramiento de la calidad de vida de un amplio segmento de la población.

La estrategia de desarrollo del país requiere reducir la brecha de productividad e ingresos que separa a este segmento de actividad económica con respecto a los sectores más modernos de la economía.

A partir de 1991, se impulsaron programas de apoyo a la microempresa, principalmente a través del FOSIS, que han alcanzado una cobertura total de unos 60 mil microempesarios.

Cuadro N°5

MICROEMPRESA: COBERTURA Y RECURSOS FOSIS

Cobertura en número de usuarios 1990-1995.

Recursos públicos en 1995 en millones de pesos del mismo año.

Servicio	Usuarios						Recursos públicos (\$ mill.)
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995
Financiamiento vía sistema financiero			7.011	9.931	14.720	20.000	1.051,60
Financiamiento vía ONG y otras OID	1.258	2.182	4.484	9.724	9.949	10.425	
Capacitación	1.035	3.946	10.277	14.402	11.928	12.632	
Asesoría en gestión		2.146	5.070	7.614	8.238	7.825	
Asistencia técnica	1.295	1.607	2.797	6.151	3.140	2.983	2.343,50

Fuente: FOSIS.

Dada la importancia del sector de microempresas, el gobierno se propone diseñar y poner en marcha un programa de desarrollo de la microempresa para el período 1996-2000, lo cual fue anunciado por el Presidente de la República en su Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 1996.

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

El plan de desarrollo de la microempresa considerará acciones en cuatro ámbitos principales: aspectos legales y administrativos, acceso al financiamiento, capacitación y asistencia técnica, y acceso a los mercados. De acuerdo al anuncio presidencial, se llegará a apoyar a más de la mitad de las microempresas en el año 2000.

Además, con el propósito de regular el desarrollo y fomento del sector, el Presidente de la República anunció que someterá a la consideración del Congreso

Nacional un proyecto de ley relativo a la microempresa y el trabajo independiente.

Desarrollo de la agricultura campesina

La pequeña agricultura es un estamento social y una realidad económica, conformada por 225.000 explotaciones agrícolas que concentran un millón de personas. La participación de la agricultura campesina en la producción agrícola nacional es mayor en los cultivos anuales (el 30,5% de la superficie nacional) y particularmente en hortalizas y flores (donde concentra el 45,8% de la superficie nacional). Entre los rubros principales destaca el trigo.

Un número significativo de explotaciones campesinas poseen un margen de recursos adecuados para el desarrollo de actividades productivas y el apoyo público puede traducirse en una oportunidad de desarrollo para este segmento.

Al interior de la agricultura campesina se concentra también una proporción importante de las familias pobres del sector rural, cuyo desarrollo económico-productivo constituye la base para la superación de su condición de pobreza. La superación de esta condición pasa en gran medida por la expansión de la producción y la articulación de las pequeñas unidades de producción a los mercados internos y externos, de modo de incrementar sus ingresos.

La misión de INDAP consiste en fomentar el desarrollo y consolidación de la pequeña agricultura como estamento social y agente económico integrado al desarrollo nacional en base a su propia competitividad, y a través de ello, contribuir a la modernización del mundo rural, a la superación de la pobreza y al incremento de la sustentabilidad de la agricultura.

El desafío en relación a la agricultura campesina se expresa en el logro de un ajuste de sus sistemas de producción en relación a las opciones y restricciones de los mercados; el apoyo a la generación de organizaciones funcionales a sus intereses productivos; la integración a sistemas de producción modernos que potencien las ventajas comparativas de la producción a pequeña escala; y el incremento de sus capacidades de gestión y negociación.

Las líneas de acción de INDAP se traducen principalmente en cinco servicios, cuyos usuarios son unos 80.000 agricultores campesinos cada año: a) financiamiento; b) desarrollo tecnológico; c) riego campesino; d) agronegocios; y e) desarrollo de organizaciones.

Cuadro N°6**AGRICULTURA CAMPESINA: COBERTURA Y RECURSOS INDAP**

Cobertura en número de usuarios 1990-1995.

Recursos públicos en 1995 en millones de pesos del mismo año.

Servicio	Usuarios						Recursos públicos (\$ mill.)
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995
Financiamiento	61.370	70.802	65.892	68.000	74.805	82.160	25.498,00
Asistencia técnica	32.951	42.072	47.875	51.273	50.426	50.949	8.600,00
Riego campesino*			2.572	6.049	4.840	8.539	2.985,70
Agronegocios					23.197	30.000	642,40

Nota: Riego campesino incluye obras terminadas por año, vía Ley de Riego más financiamiento directo.

Fuente: Ministerio de Agricultura, 1996.

El servicio de financiamiento ofrece recursos para materializar proyectos de inversión productiva, comercial y de post-cosecha, y para financiar la operación anual de la pequeña empresa agrícola.

El servicio de desarrollo tecnológico busca la adaptación del sector a los desafíos de productividad, competitividad, rentabilidad y sustentabilidad ambiental, tanto en cultivos como en ganadería y en gestión de la explotación agrícola.

El servicio de riego apoya el mejoramiento, expansión e incorporación del riego en las propiedades de agricultura campesina.

El servicio de agronegocios ofrece apoyo para mejorar y facilitar la inserción de la agricultura familiar en los mercados de insumos, productos y servicios; en nuevos espacios de mercado tanto nacionales como internacionales; y en sistemas de información de precios, mercados y oportunidades comerciales. En 1995, grupos organizados de agricultores crearon 116 centros de acopio en diversos rubros: granos (leguminosas y trigo), leche bovina, hortofruticultura y papas. Se ha promovido la agricultura de contrato, a través de asesores que en 1995 apoyaron a 4.700 pequeños productores que establecieron contratos con agroindustrias. Se han efectuado estudios de preinversión y estudios de mercado para organizaciones campesinas. En 1995, se apoyó la puesta en marcha de 65 proyectos de agronegocios, a través del otorgamiento de créditos, asesoría en gestión y capacitación.

INDAP entrega además atención focalizada a dos grupos prioritarios, mujer y juventud rural, a través de programas específicos; y a sectores de pobreza rural, a través de proyectos con financiamiento internacional.

Por otra parte, el FOSIS ha apoyado a grupos rurales en el desarrollo de proyectos de servicios productivos tales como procesamiento de productos agrícolas y reparación de maquinarias, agroturismo, nuevos productos agropecuarios y otras

iniciativas productivas contribuyentes a la diversificación de las fuentes de actividad económica de las familias.

La nueva modalidad IRAL (Inversión Regional de Asignación Local) contribuirá a un mayor impacto en 50 comunas pobres, a través de una mejor complementación de los programas de fomento productivo con otras iniciativas.

La agricultura campesina se desenvuelve en un contexto de una economía de mercado abierta al exterior, condición que la coloca ante el desafío de adecuar sus procesos productivos en función de competir en mercados cada vez más exigentes y cambiantes, donde el eje del problema radica en la productividad, costos, temporalidad y calidad de los productos que se generan.

Desarrollo de la pesca artesanal

La pesca artesanal abarca alrededor de 200 caletas pesqueras, con una flota artesanal de unas 15.000 embarcaciones. En ella laboran 57.996 personas y se estima que en conjunto los pescadores artesanales, sus familias y trabajadores involucrados en el proceso productivo y actividades asociadas, representan una población cercana a 400 mil personas. Frecuentemente, los pescadores artesanales llevan una vida precaria y aunque el sector contribuye en forma significativa al suministro nacional de alimentos, viven en condiciones de pobreza.

La pesca artesanal presenta interesantes potencialidades económicas para su desarrollo, cuyo aprovechamiento depende de la superación de debilidades del sector, en lo cual las políticas públicas pueden desempeñar un importante papel.

El objetivo general de la política del Estado hacia la pesca artesanal consiste en promover el desarrollo del sector basado en la voluntad propia, es decir, la capacidad de gestión del propio pescador y sus organizaciones, para su integración al desarrollo del país, respetando sus características particulares.

Para ello, el gobierno puso en marcha en 1995 una política de desarrollo de la pesca artesanal, con la activa participación de la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales (CONAPACH) y de todos los involucrados, cuyos componentes principales son los siguientes:

- a. Se promoverá un aprovechamiento eficiente de los recursos pesqueros a los cuales pueden acceder los pescadores artesanales, enfatizando en su conservación en el largo plazo, para lo cual el Estado definirá normas objetivas de acuerdo a la Ley de Pesca, a fin de que los distintos grupos de pescadores (industriales, semi-industriales y artesanales) puedan extraer y comercializar los recursos sin que éstos se agoten en el tiempo. Asimismo, el Estado controlará y evaluará periódicamente la aplicación de dichas normas; para ello se

- requerirá la información necesaria acerca del estado de situación de los recursos, a través de la investigación permanente de éstos.
- b. El Estado contribuirá al desarrollo productivo de la pesca artesanal, con el propósito de generar un incremento cualitativo y cuando sea posible cuantitativo, de la producción, del procesamiento, del consumo y comercialización de productos pesqueros artesanales, que generen incrementos de ganancias netas de los pescadores artesanales y de las otras personas vinculadas a esta actividad. Asimismo, se explorará la posibilidad de explotar nuevas especies que tengan demanda.
- En función de esto, el Estado contribuirá a fortalecer, consolidar, expandir, tecnificar y profesionalizar las actividades productivas de los pescadores artesanales; promover su inserción en los mercados formales y el mejoramiento de sus ingresos provenientes de la actividad pesquera.
- Se fomentará el desarrollo productivo del sector a través de la asistencia técnica, la asesoría en gestión, la capacitación, el crédito, la inversión pública en infraestructura y equipamiento portuario pesquero, el acceso a los mercados de productos del mar, el desarrollo y promoción de la acuicultura, y la organización económica de los pescadores.
- c. Se promoverá un mejoramiento de las condiciones de vida de los pescadores artesanales, sus familias y las comunidades pesqueras, asegurando su acceso en condiciones cualitativamente adecuadas a los programas de educación, vivienda, salud y otros, poniendo énfasis en los sectores pobres y de menores ingresos relativos, tanto desde el punto de vista individual como territorial. Para ello se establecerá un programa de trabajo que permita a los gobiernos regionales y a los municipios elevar su capacidad de coordinar e implementar acciones en este ámbito.
- d. Se promoverá un mejor acceso y uso del borde costero.
- e. Se mejorará la institucionalidad vinculada al sector pesquero artesanal y una mejor articulación de los órganos del Estado que ejecutan y ejecutarán programas vinculados a la pesca artesanal, en base a los objetivos y políticas específicas definidas.
- En 1996 se ha iniciado la implementación de esta política de desarrollo de la pesca artesanal.

Apoyo a la minería artesanal

El Programa de Apoyo a la Modernización de la Minería Artesanal (PAMMA) apoyó a 2.007 mineros artesanales en 1995, a través de actividades de preinversión, capacitación y puesta en marcha de labores de producción, movilizándolo para ello recursos por un monto de \$ 355 millones.

Capítulo III

Política de oportunidades y calidad de vida



Introducción

El país se ha caracterizado en la última década por un dinamismo económico que lo ha destacado en el concierto de las naciones emergentes. El éxito alcanzado luego de transformaciones profundas en su estructura productiva destinadas a insertar al país en los mercados mundiales, liberalizando el intercambio de productos y el flujo de capitales, no ha logrado, sin embargo, superar las secuelas sociales que tales transformaciones provocaron.

Durante el período del régimen militar, impulsor de estos cambios, dos profundas recesiones no sólo dejaron huellas en el empobrecimiento de importantes sectores medios, sino que también afectaron la disponibilidad de recursos para financiar el gasto social. Por otra parte, los criterios que orientaron la política social y económica bajo dicha administración, que privilegiaban la participación del sector privado y entregaban a los mecanismos del mercado la definición de los programas sociales en cuanto a cantidad, calidad y destino, conservando la exclusividad para el sector público de aquéllos de carácter asistencial, debilitaron los instrumentos disponibles para actuar eficazmente en aquellas actividades que implican ampliar las oportunidades a los sectores pobres y excluidos de integrarse al proceso de desarrollo del país.

El aumento de la pobreza, la regresión en la distribución del ingreso, junto al deterioro de la calidad de vida que también afecta a los estratos medios, constituyen una herencia que los gobiernos de la Concertación deben asumir y revertir para dar sustentabilidad a largo plazo al desarrollo del país.

Los avances en las condiciones de salud de la población, producto de políticas e inversiones realizadas por el sector público durante décadas en la expansión de los servicios de salud, de educación e infraestructura de saneamiento, se encontraban en riesgo de retroceso por la paulatina caída del gasto social en estas áreas. En efecto, los déficits de infraestructura, equipamiento y deterioro de las condiciones laborales en los establecimientos que prestan atención de salud eran de tal magnitud que limitaban el cumplimiento de sus funciones en cantidad y calidad, dejando sin atención a sectores mayoritarios del país que no tienen como alternativa el sistema privado.

En educación, donde el acceso a los niveles básico y medio es altamente

satisfactorio, se observaban serios problemas de calidad que limitan su contribución habilitadora para la integración cultural, social y económica de la población lo que la hace perder su valor en la sociedad. Destacan, por otra parte, las carencias de cobertura de la educación pre-básica y la desconexión de la enseñanza destinada a capacitar para el trabajo, tanto en el nivel medio como en la formación universitaria, con las demandas del mercado laboral y con las posibilidades de desarrollo del país en el mediano plazo. Respecto de la educación pre-básica, ella juega un rol muy importante en la preparación de los niños para obtener un buen rendimiento escolar, por lo que sus limitaciones en el acceso afectan especialmente las oportunidades de los niños más pobres.

La calidad de vida de amplios sectores muestra graves carencias que se reflejan en las condiciones de habitabilidad, con déficits de viviendas y urbanos de envergadura, deterioro del medio ambiente y falta de equipamiento recreacional y deportivo.

La seguridad social no cumplía con sus funciones de dar protección a la mayoría de la población de los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez, cesantía obligando al Estado a destinar la mitad del financiamiento del gasto social para paliar las deficiencias del sistema. No menos importante, la reforma del sistema implementada por el gobierno militar, trasladó al sector privado la administración de los fondos previsionales, los cuales por su envergadura se constituyeron en una poderosa herramienta de control económico, sin participación de los trabajadores ni del sector público en las decisiones relativas a su inversión, aun cuando estos últimos deben asumir los riesgos de tal gestión.

La justicia, además de los problemas pendientes de derechos humanos que se produjeron durante el período del régimen militar y que deterioraron la imagen internacional del país, discriminaba a amplios sectores sociales, especialmente a los más pobres, provocando graves alteraciones de la convivencia en la comunidad.

Al momento de asumir el primer gobierno de la Concertación, considerando las condiciones imperantes, junto con plantear cambios importantes en la política social -que se sustentan en los valores de equidad, solidaridad y participación y preocuparse de la integralidad de los programas, la eficiencia y eficacia en la acción- tiene que implementar una serie de medidas de emergencia para atender los problemas más álgidos que afectan a importantes sectores sociales, especialmente a los más vulnerables.

Es así como se emprenden un conjunto de acciones para mejorar la disponibilidad de recursos, mediante un compromiso nacional que involucra a los sectores sociales y políticos del país y que permite implementar una reforma tributaria destinada a aumentar el gasto social, a la que se suman los recursos de la ayuda internacional. En esta forma es posible financiar inversiones de infraestructura, equipamiento y mejoramiento de los recursos humanos, para enfrentar las críticas situaciones heredadas en salud y educación, además de comenzar a paliar los déficits de vivienda, los problemas medioambientales, los problemas de los servicios auxi-

liares de la justicia y el deterioro de las pensiones del sector pasivo, que constituyen las mayores urgencias.

En una segunda etapa se inician las tareas destinadas al mejoramiento de la calidad y eficiencia de los servicios en educación y salud y, en general, a abordar los aspectos más importantes de los diferentes programas sectoriales.

Es así como en educación se ha implementado el programa MECE, que inicia el proceso de mejoramiento de la calidad de la educación básica y media y se ha diseñado una reforma profunda que pretende un cambio cualitativo en todo el sistema destinado a lograr que la educación cumpla su función social de integración y prepare a los jóvenes para los desafíos que el desarrollo tecnológico y económico le plantean al país.

En salud, los esfuerzos están orientados a mejorar sustancialmente el acceso de los sectores pobres y medios, para hacer efectivo el criterio de equidad, con especial énfasis en la atención primaria -que repercute en forma importante en la disminución de la tasa de mortalidad infantil y de algunas tasas de enfermedades específicas-, y en la atención de parto y neonatal. En este sector se han tomado medidas, además, destinadas a mejorar la calidad del servicio y el tiempo de respuesta a las necesidades de los diferentes grupos, y a desarrollar nuevos programas para enfrentar problemas emergentes, resolver la crisis hospitalaria y fortalecer la capacidad institucional del sector. No menos importante son las acciones encaminadas a solucionar problemas de cobertura y calidad del sistema privado, corrigiendo la normativa de las ISAPRE, en respuesta a demandas de los sectores adscritos a este sistema.

En vivienda, además de impulsar programas masivos de construcción de soluciones habitacionales, especialmente para los sectores más pobres, con el objeto de disminuir paulatinamente el déficit heredado, se deben enfrentar los problemas del crecimiento inorgánico de los centros urbanos con graves repercusiones en los costos de infraestructura, en la factibilidad a mediano plazo de la política habitacional, pero especialmente en el deterioro de la calidad de vida de la población por problemas de accesibilidad, congestión de tránsito, contaminación ambiental, altos costos de funcionamiento de las actividades urbanas.

El medio ambiente presenta problemas no sólo en las ciudades más importantes del país, sino que la sobreexplotación de los recursos naturales pone en riesgo la sustentabilidad del crecimiento económico. En estas circunstancias el gobierno debe abocarse a la tarea de establecer una normativa que cautele recursos y proteja la calidad de vida de los asentamientos humanos.

La justicia, que en primer término se centró en la búsqueda de la verdad y la reconciliación en relación con las violaciones de derechos humanos, debe afrontar la reforma del sistema judicial respondiendo a demandas largamente postergadas, especialmente de los sectores más pobres, pero también del conjunto de la sociedad que percibe un aumento de los problemas de seguridad.

Los desafíos pendientes son de diversa naturaleza en los diferentes sectores que desarrollan la política social. No obstante, los más destacables son: a) la necesidad de continuar avanzando en la modernización de la institucionalidad para lograr mayor eficacia en la implementación de la política; b) reforzar el proceso de descentralización que permita la participación de la sociedad en la solución de los principales problemas y desafíos aún pendientes: la pobreza extrema, la inequidad en la distribución de los frutos del desarrollo, y el deterioro ambiental. Por otro lado, la modernización debe incluir reformas estructurales que garanticen agilidad para responder a los problemas emergentes con enfoques integrales.

1. Educación

Uno de los objetivos fundamentales de la sociedad, si se quiere mejorar la calidad de vida de la población es mejorar su acceso a los satisfactores básicos como lo son la alimentación, la vivienda, la educación y la salud. El desarrollo de los individuos depende de su contexto económico, de su acceso a los bienes y servicios necesarios, pero también de tener un empleo calificado que le permita acceder a una mejor calidad de vida no sólo en lo económico sino también en lo sociocultural. En este sentido, el nivel educacional que las personas puedan alcanzar acrecienta enormemente las posibilidades de lograr un empleo de mejor calidad y, por ende, mejorar su calidad de vida y la de su familia. Contribuye también a mejorar el potencial humano necesario para alcanzar el mayor crecimiento y desarrollo del país.

El sector público ha destinado importantes recursos para facilitar el acceso a la educación de la población del país y es al Ministerio de Educación y organismos dependientes a quienes les corresponde realizar estas funciones. La ley 18.956 señala que el Ministerio de Educación está encargado de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; asegurar a toda la población el acceso a la educación básica; estimular la investigación científica y tecnológica; la creación artística, y la protección e incremento del patrimonio cultural de la nación.

A nivel regional, existen 13 Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (Seremis), en las cuales el Ministerio ha delegado la función de planificar, normar y supervigilar el proceso educativo en los establecimientos educacionales de su jurisdicción, junto con cautelar el cumplimiento de los objetivos y políticas educacionales y su correcta adecuación a las necesidades e intereses regionales. Entre sus atribuciones legales están las de inspección, control y pago de subvenciones. En el nivel provincial, las Direcciones Provinciales son las encargadas de la supervisión técnico-pedagógica y el control administrativo financiero de los establecimientos.

1.1 El período del Gobierno Militar

En 1981, se implantó en Chile una reforma del sistema educativo que alteró profundamente los principios que históricamente lo rigieron. Esa reforma fue una de las

siete "modernizaciones" impulsadas por el régimen militar y consistió básicamente en la aplicación de los principios neoliberales de la economía y del rol subsidiario del Estado a la Educación.

El supuesto en que se basa la reforma de 1981, es que la calidad de la educación va a aumentar en la medida que haya descentralización del sistema; un aumento de la gestión privada de la misma; y plena libertad de los padres para escoger los establecimientos, en función de la calidad de los servicios educativos que ofrecen.

El eje de la reforma educativa de 1981 es la descentralización, que tiene como objetivo disminuir el peso de la gestión estatal e incentivar la participación local y privada. Para llevarla a cabo se impulsaron dos medidas básicas: el traspaso a los municipios de la gestión administrativa y financiera de las escuelas públicas tradicionales dependientes del Ministerio de Educación y la asignación de fondos fiscales, para que por la vía del subsidio directo, se canalicen a las escuelas particulares que, en forma gratuita, colaboran con la función educativa del Estado (D.L. 3.476 de 1980). De esta manera el subsidio directo pasa a reemplazar el concepto de presupuesto fijo definido de acuerdo a las necesidades de los establecimientos. La subvención se entrega de acuerdo al número de alumnos atendidos por la escuela. Se pretende de esta manera, incentivar una oferta educacional de buena calidad, pues se supone que los padres van a elegir los establecimientos que ofrecen un mejor servicio. Sin embargo, en la práctica la aplicación de este sistema ha originado una serie de problemas que pone en tela de juicio la capacidad del mercado para mejorar la calidad de la educación y el rendimiento en las escuelas.

✕ Los resultados de esta política se aprecian en la situación educacional del país en el momento en que asume el Gobierno de la Concertación. Entre las situaciones de mayor gravedad destacan los problemas en relación a la calidad de la enseñanza y la profundización de la desigualdad entre los distintos tipos de establecimientos, en desmedro de los municipalizados por las causas que se indican a continuación:

Disminución de recursos estatales destinados a la educación; mientras en 1970 el sector educacional gastaba 4,2% del P.G.B., en 1988 este gasto se había reducido al 2,7%. La administración municipal presenta un déficit de operación de alrededor de dieciocho mil quinientos millones de pesos (pesos a Junio de 1996) debido a diferentes causas, entre ellas la pérdida de matrículas de este sector. La asistencialidad a los estudiantes que entrega la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas también fue reducida ostensiblemente en el mismo período. La forma de gestión implementada ha provocado una gran distorsión en el proceso pedagógico, afectando la calidad de la educación que se imparte en esos establecimientos, produciendo un deterioro en la situación del profesorado. Este problema se expresa en bajas remuneraciones, inestabilidad en el empleo, deficiencias en la formación profesional, pérdida de la dignidad de la función docente en todos los niveles -incluida la educación superior-, todo lo cual afecta negativamente el desempeño y rendimiento de los profesores.

Todas las situaciones mencionadas han tenido diversas consecuencias en los

distintos niveles del sistema escolar. Entre las más importantes pueden mencionarse las siguientes:

- Déficit de cobertura de la Educación Preescolar.
- Un 3,4% de la población entre 6 y 13 años no está incorporada al sistema educativo formal y de ellos un 67,7% pertenece al tercio más pobre de la población.
- Graves problemas de calidad en el nivel básico detectados por las pruebas P.E.R. (Pruebas de Evaluación del Rendimiento Escolar) y SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), especialmente en los establecimientos municipalizados.
- Importantes índices de deserción y repitencia en el nivel básico y medio
- La Educación Media presenta también graves problemas de calidad e inequidad, agravados por la gran desorientación existente en cuanto a los fines que debe cumplir este nivel educacional, especialmente porque no prepara adecuadamente para el trabajo, ni para la educación superior.
- Un 19,7% de jóvenes entre 14 y 17 años no está incorporado al sistema educacional (197.114 jóvenes). De ellos, el 41,4% pertenecen a hogares del 30% más pobre de la población (Casen 1990).
- La Educación Técnica presenta serios problemas, entre los más importantes se pueden señalar: falta de infraestructura; equipamientos obsoletos; contenidos, objetivos y metodologías de enseñanza de los programas no actualizados; disminución importante de la oferta de calificación por el Estado.
- La Educación Superior, especialmente la universitaria, presenta serios problemas de gobierno, coordinación, fragmentación institucional, financiamiento, entre otros. Como consecuencia del proceso de restructuración, a partir de la dictación de los D.F.L. de 1980 y 1981, se produjo un proceso de diversificación del sistema y además una proliferación de Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica que demandan examinación que no siempre es posible satisfacer.
- Disminución en el número de inscritos para rendir la prueba de Aptitud Académica (P.A.A.) de ingreso a las universidades. En 1989 la matrícula de las universidades, tanto públicas como privadas, en relación al total de la población entre 20 y 24 años, era inferior a la de 1973.
- La Educación de Adultos experimentó un decrecimiento de 49,2% entre 1980 y 1988.
- En el plano institucional, el Ministerio de Educación enfrenta serios problemas de financiamiento, administración y gestión.

1.2 Política de educación a partir de 1990

Consecuente con el lineamiento de crecimiento con equidad y el proceso de democratización y modernización que el gobierno plantea para la sociedad chilena, la educación aparece como una de las áreas más prioritarias a desarrollar. Para ello se han planteado una serie de objetivos, de los cuales los principales son los siguientes:

El mejoramiento cualitativo de la educación, a fin de proporcionar a todos los niños chilenos el aprendizaje efectivo de las competencias básicas para vivir en una sociedad democrática y lograr integrarse al desarrollo; mayor equidad en el acceso a la educación, tomando medidas para contrarrestar las diferencias con que los niños ingresan al sistema, dando mayores oportunidades a los más necesitados en el logro de mejores niveles de aprendizaje; aumento de la cobertura de atención en los distintos niveles de la enseñanza; fomento hacia la participación de los diversos sectores e instituciones en el desarrollo educacional.

X Consecuente con lo señalado, el gobierno ha procedido a aumentar la contribución estatal al sector educación, política que se inició en 1990 con la designación de 31 mil 852 millones de pesos (pesos a Junio de 1996) provenientes de la Reforma Tributaria, para el financiamiento de una serie de medidas que permitieron enfrentar los problemas más urgentes y continuó incrementando el presupuesto en los años siguientes.

Posteriormente, entre 1995 y 1996, continuando con la labor educacional emprendida en 1990 se enfatiza en los siguientes objetivos generales y específicos:

Promover una formación general de calidad similar para todos. Ampliar la cobertura de la Educación Parvularia y mejorar la calidad y conexión con la escuela especialmente en sectores de bajos recursos; incentivar la calidad de la enseñanza en escuelas y liceos, especialmente en lo relativo a prácticas pedagógicas innovadoras para promover aprendizajes activos y pertinentes; avanzar progresivamente en la igualdad de oportunidades y contribuir a la superación de la pobreza, y extender el tiempo escolar efectivo en todo el sistema y particularmente la jornada diaria de atención en escuelas y liceos de las áreas de pobreza.

X **Reformar la Educación Media para actualizarla y diversificarla.** Mejorar la calidad, eficiencia y equidad de los liceos subvencionados; reconfigurar progresivamente el currículum de la Educación Media, para actualizarlo y para desarrollar las competencias generales requeridas en el contexto de la modernidad; y establecer las conexiones académicas e institucionales necesarias con el mundo del trabajo, las oportunidades de Educación Superior y de las diversas modalidades de la Educación Media, especialmente en sus tramos finales.

Fortalecer la profesión docente. Ampliar las oportunidades de perfeccionamiento

profesional; perfeccionar las regulaciones y establecer los estímulos que eleven el profesionalismo y la responsabilidad en el desempeño colectivo e individual de los educadores; y mejorar las remuneraciones combinando sueldos suficientes con estímulos al mejor desempeño.

Modernizar la gestión del sistema. Aumentar la autonomía administrativa y pedagógica en los establecimientos y la participación de los diversos actores en la definición de los proyectos educativos; promover una gestión profesionalizada de parte de los directores de escuelas y liceos y, especialmente, de los órganos encargados de la educación pública descentralizada; modernizar el Ministerio de Educación, otorgándole mayor agilidad y capacidad para la coherencia y supervisión del sistema, y apoyar con criterio de equidad, los procesos descentralizados; y reunir, procesar y difundir la información actualizada, tanto para mejorar la gestión como para responder a las demandas de los diversos usuarios del sector.

Aumentar la inversión en educación, con recursos públicos privados. Incrementar el gasto público y al mismo tiempo revisar el régimen de subvenciones para hacerlo más eficiente, equitativo y ajustado a los costos reales de funcionamiento de escuelas y liceos; reforzar el sistema de donaciones, para hacerlo más eficaz y expedito; aumentar el aporte familiar al financiamiento de la educación, asegurando que los mecanismos correspondientes no generen exclusiones ni discriminaciones hacia los sectores de menores ingresos; y estudiar la constitución de un Fondo Nacional de Inversiones en Educación.

Fortalecer la investigación científica y tecnológica y perfeccionar el sistema de educación superior. Perfeccionar y diversificar los actuales mecanismos de apoyo a la investigación e incrementar gradualmente el financiamiento para esta actividad estratégica; crear o adecuar las normas y procesos autorregulativos de la Educación Superior, conducentes al desarrollo de excelencia académica; y eliminar las restricciones originadas en la condición socio-económica de los estudiantes, que impiden el acceso a la Educación Superior de quienes tienen las capacidades requeridas.

Estimular el desarrollo artístico cultural y proteger el patrimonio cultural, a escala nacional y regional Ampliar los incentivos estatales concursables para el desarrollo de la cultura y los mecanismos públicos de su extensión; y resguardar y acrecentar el patrimonio cultural de la Nación mediante el sistema público de bibliotecas, archivos y museos fomentando la colaboración privada y comunitaria al respecto.

1.3 Principales acciones y programas

Para enfrentar los diversos problemas descritos precedentemente, el Gobierno puso en marcha las siguientes políticas prioritarias:

- Programas de emergencia para la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la Educación Pre-básica y Básica.
- Diseño de programas de mediano plazo para elevar la calidad y equidad de la educación y preparar cambios en la orientación y estructura de algunos niveles o modalidades del sistema educativo.
- Elaboración y aprobación de proyectos de ley relativos a aspectos institucionales.
- Análisis y consultas relativas al régimen de administración municipal de los establecimientos de Enseñanza Básica y Media.
- Elaboración de políticas de coordinación, acreditación y mejoramiento de la Educación Superior.
- Continuación y mejoramiento de las acciones de apoyo estatal al desenvolvimiento científico-tecnológico y cultural.

Las acciones y programas que más destacan a partir de 1990 son las siguientes:

Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación - MECE. Este programa iniciado en 1992 es, sin duda, el esfuerzo más importante realizado por el Gobierno en el sector y el de mayor envergadura en los últimos treinta años. Implica inversiones por aproximadamente US\$243 millones en un plazo de cinco años. De ellos, US\$170 millones corresponden a un crédito del Banco Mundial pagadero a 15 años (con un período de gracia de cinco años), y una contraparte nacional que aporta US\$73 millones. Los principales objetivos del Programa MECE en 1992 fueron:

- Mejorar en forma sustantiva tanto la calidad de los aprendizajes en la Educación Básica como lograr una distribución equitativa de los mismos. Para este objetivo se asignaron US\$178 millones para cinco años.
- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la Educación Pre-escolar, para lo cual se asignaron US\$40 millones para cinco años.
- Mejorar la capacidad de gestión del Ministerio de Educación, asignándosele para ello inversiones por US\$19 millones para cinco años.
- Evaluar alternativas de reformas institucionales y curriculares en la Educación Media que permitan mejorar su calidad, su pertinencia y equidad. Se destinaron para este objetivo US\$2.5 millones para dos años.

Los objetivos mencionados dieron lugar a la puesta en marcha de una serie de programas específicos para cada uno de ellos:

Educación parvularia. En este nivel se implementaron diversas líneas de acción, entre ellas: capacitación y perfeccionamiento del personal; aumento de personal; preparación y dotación de material didáctico; y aumento de cobertura, a través de la construcción de nuevos Jardines de la modalidad convencional y utilización de infraestructura ociosa implementando nuevas modalidades de Jardines como Jardines Familiares, Salas Cunas en el Hogar, Jardines Estacionales y otros. La cobertura de este nivel creció, entre 1994 y 1995, en 12.497 niños de las instituciones JUNJI, INTEGRA y MINEDUC. Se amplió también a través del Programa MECE, la cobertura en atención no convencional, a través de programas como "Conozca a su hijo" y "Manolo y Margarita aprenden con sus padres" (ambos programas con participación de los padres) beneficiando a Jardines Familiares, Centros Abiertos y Jardines Infantiles de las instituciones ya mencionadas. Se dotó de material didáctico y bibliotecas de aula a gran parte de la educación pre-básica. En convenio con la UNICEF, se efectuó una campaña de educación parental y de sensibilización acerca de la importancia de la estimulación precoz y de la Educación Parvularia. Se pusieron en funcionamiento Talleres de Integración Local (TILNA) a nivel nacional que dieron como resultado la presentación de cerca de 100 proyectos comunales de mejoramiento de la Infancia. En 1994 se inició el programa de extensión horaria para madres que trabajan, en varias regiones del país. Se realizaron obras de mejoramiento físico y sanitario en numerosos jardines. Otros programas aplicados fueron el programa de satisfacción de necesidades nutricionales y adecuaciones valóricas en varias regiones del país, y el programa de articulación de la educación Pre-básica-Básica a través de Teleduc.

Educación básica. Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de sectores pobres (P-900), Mece-Educación Básica, ambos programas destinados a dotar de recursos materiales y mejoramiento pedagógico a un sinnúmero de Escuelas Básicas de todo el país con preferencia de los sectores de menores recursos, con el fin de mejorar la calidad y la equidad de la educación. Además, en 1992 se crea el Programa de Iniciación a la Vida del Trabajo y Creatividad, P-200, que consiste en introducir en la educación básica, el conocimiento y desarrollo de habilidades relacionadas con el trabajo. Para ello, debió equiparse a las escuelas seleccionadas con aulas tecnológicas, equipos y herramientas para las áreas de trabajo en metales, madera, gasfitería y electricidad.

El segundo Gobierno de la Concertación continuó desarrollando, entre otros programas, el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE), lo que permite la ejecución de numerosas acciones entre las cuales se encuentran las siguientes:

Se distribuyeron bibliotecas de aula a todos los 4º años Básicos de la Educación Subvencionada y a una parte importante de las Escuelas Especiales. A estas últimas se les entregó también material didáctico de matemáticas y de lenguaje. Se expandió la Red Interescolar en Informática a 81 Escuelas y 9 instituciones de apoyo. Se asignaron 3.545 becas de perfeccionamiento docente a través de cursos TELEDUC. Se creó el Fondo de Infraestructura Educacional (alternativo al F.N.D.R.) para inversiones específicas del sector, distribuyéndose por compensación territorial. Se adjudicaron vía concurso 842 nuevos Proyectos de Mejoramiento Educativo (P.M.E.) a Escuelas Básicas Subvencionadas urbanas y 52 a microcentros rurales; y se desarrolló un Plan Sectorial de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en Educación.

Aparte de lo señalado, se han realizado acciones focalizadas en los sectores de menores recursos. En este sentido se avanzó en la optimización de la calidad y diversidad de los programas de asistencia estudiantil en lo relativo a raciones alimenticias, alimentación de verano, salud escolar, salud oral, becas de internado, útiles escolares y becas a estudiantes indígenas. Además de lo mencionado, se continuó el reforzamiento de la Educación Básica Rural mediante programas especiales de apoyo a Escuelas Multigrado, incluyendo el perfeccionamiento a maestros de todas las regiones del país. Se avanzó en el mejoramiento de la calidad de la educación en escuelas de zonas pobres, a través del Programa P-900; se dotó de bibliotecas de aula al segundo ciclo de la educación básica, se entregaron nuevos textos al primer ciclo y se entregó material de autoaprendizaje al 1º y 2º ciclo del mismo programa. Se mejoraron los textos escolares mediante incorporación de metodologías activo-participativas. Se desarrollaron proyectos pilotos de cooperación y ayuda a la educación extraescolar en los programas de mejoramiento de la calidad de la educación, en 24 unidades educativas. Se elaboraron guías de aprendizaje para Escuelas de demostración del país y se capacitó a supervisores responsables de estas Escuelas.

Educación Media. Se elaboraron estudios de diagnóstico de la situación de este nivel destinados a incrementar su relevancia, equidad y calidad. Estos estudios se realizaron con financiamiento del Programa MECE; programa de emergencia para la modernización de la Educación Técnica Profesional de los establecimientos municipalizados (financiado con recursos provenientes de la Reforma Tributaria y con crédito y donación de los Gobiernos de Italia y España); programa de habilitación de Liceos Científicos Humanísticos en Técnicos Profesionales, complementario al anterior. En 1992 se aplicó por primera vez la Prueba Simce (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) en forma experimental a 62.700 alumnos de 2º año de Enseñanza Media, en 1993 se aplicó al total de alumnos de esos cursos.

En el marco de la modernización de la educación, durante 1994 se terminó la propuesta sobre la reforma curricular e institucionalidad de la Educación Media que permitió diseñar el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Edu-

cación Media. El Programa proporcionará los elementos materiales y técnicos de la reforma e incentivará la transformación de las prácticas pedagógicas y la incorporación de la cultura juvenil al quehacer educativo de los liceos. De la misma manera, mejorará los recursos de aprendizaje y creará un fondo de proyectos de desarrollo educacional de los liceos. En junio de 1994 se puso en marcha un programa piloto de mejoramiento en 124 liceos subvencionados de mayor vulnerabilidad, beneficiando a 100 mil alumnos y a 5 mil docentes, se continúa en 1995 con la incorporación de nuevos liceos subvencionados. El Programa proveyó a los liceos de material didáctico y bibliotecas, y la inserción de 64 liceos a la Red de Informática educativa; e incluyó también, talleres de reflexión sobre las prácticas pedagógicas docentes, actividades curriculares de libre elección de los estudiantes, equipamientos para bibliotecas, salas de profesores y salas de informática.

Por otra parte, se desarrollaron 840 talleres de profesores en 325 liceos incluyendo, además, trabajo con equipos directivos con el fin de modernizar prácticas de gestión en las unidades educativas y talleres para jóvenes en las áreas de artes plásticas, medio ambiente, deportes y comunicaciones a través del Proyecto Red Interescolar de Comunicaciones Enlaces. Se entregó equipamiento computacional y el acceso a asistencia técnica a 62 liceos (100 Liceos más se incorporan en 1996). Se adquirió con recursos MECE, el 20% inicial de los 300 volúmenes con que se equiparán los liceos subvencionados (incluyendo además publicaciones periódicas) y realización de jornadas zonales de capacitación para el apoyo de estas bibliotecas. Se distribuyó equipamiento audiovisual y mobiliario de biblioteca para salas de recursos de aprendizaje en liceos municipales y liceos subvencionados (recursos MECE) y se mejoró la infraestructura física en 144 liceos subvencionados.

En el marco de la actualización y diversificación de la Educación Media, se realizó la primera fase del programa de apoyo a las innovaciones en 138 liceos. Se atendieron 89 liceos Técnico Profesionales, a través del sistema de educación dual. Se efectuaron cursos de formación para 1.150 investigadores de educación. En 80 % de las comunas, se inició la preparación de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos de la educación. Se desarrolló la primera etapa del proyecto de certificación de competencias de los egresados de Educación Media Técnica-Profesional. Se constituyeron consejos asesores empresariales e institucionales en las regiones V, VI, VII, VIII y IX y se están gestando en el resto de las regiones. Se capacitó a maestros guías de empresas que reciben jóvenes aprendices, con técnicas pedagógicas que permiten adecuada transferencia de habilidades y conocimientos. Se atendieron 32 liceos Técnico-Profesionales que estaban en el Programa Chile Joven en las áreas de diseño y ejecución de proyectos.

Modernización de la gestión en educación básica y media

Como parte de la modernización de la gestión de estos niveles, se contempló un aumento general de la inversión pública y privada en educación. Para ello se envió al Congreso Nacional el proyecto que modifica el Estatuto Docente en materia de subvenciones y aumenta el financiamiento de diversos sectores y modalidades del sistema, particularmente la Educación Rural, la Educación de Adultos y las escuelas de baja asistencia. Se adoptaron, además, medidas para el mejoramiento integral de la profesión docente. Entre ellas se destacan la aplicación gradual de las asignaciones remuneracionales a los docentes del sector municipal; realización de cursos de perfeccionamiento y capacitación a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas -CPEIP y otros programas de mejoramiento e innovación del Ministerio. Se envió también al Congreso Nacional el Proyecto de Ley que compatibiliza los derechos profesionales y laborales de los docentes con las necesidades de mejoramiento de la calidad de la educación y de flexibilización de la gestión municipal de la misma; el proyecto contempla además, disposiciones para elevar los ingresos e incentivos al desempeño de los equipos profesionales de los establecimientos subvencionados.

Educación Superior. Con el objetivo de lograr una mayor transparencia y democratización del sistema, se impulsó y apoyó el proceso de renovación de las autoridades unipersonales desarrollado por las propias instituciones de Educación Superior. En 1990, se creó la Comisión de Estudio de la Educación Superior (CEES), la que efectuó un amplio diagnóstico y una propuesta de política de desarrollo y las bases de una nueva legislación, sobre cuya base se preparó y envió al Congreso Nacional una reforma a la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza. Posteriormente, se constituyó el Consejo Superior de Educación (CSE) que tiene a su cargo el reconocimiento oficial y la supervisión, previo a su autonomía de Universidades e Institutos Profesionales Privados a través del proceso de acreditación. Otras medidas implementadas en apoyo a la Educación Superior fueron el incremento de recursos del Fondo de Desarrollo Institucional en 1990, para asignar los recursos a las Universidades afiliadas al Consejo de Rectores, Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDET), y apoyo financiero a los estudiantes de Educación Superior.

Para contribuir a la equidad en el acceso a la Educación Superior se dictó, en 1994, el Reglamento de la Ley N°19.287 que permitió el pleno funcionamiento del sistema solidario intergeneracional de apoyo a estudiantes de menores ingresos. Además, se creó el reglamento de acreditación socio-económico único y se amplió de 15 mil a 20 mil la cobertura de las becas de arancel.

Para flexibilizar la gestión de las Universidades Estatales, se financiaron 91 proyectos de desarrollo institucional. Asimismo, se aprobó el Proyecto de Ley que

posibilita la elección directa de los Rectores de las Universidades Estatales por las respectivas comunidades académicas.

Educación de Adultos. El Programa de Mejoramiento de la Educación de Adultos contempló entre 1990 y 1992 la creación de 60 Centros de Educación Integrada de Adultos (CEIAS) en comunas pobres del país: entrega de material didáctico (textos), perfeccionamiento de 3.400 docentes y desarrollo de programas de alfabetización y post-alfabetización. Entre 1994 y 1995 se desarrolló un programa de alfabetización que alcanzó una cobertura de 3.500 personas (líneas formales y no formales de educación); en la Educación Básica de Adultos se aumentó la matrícula en un 8% en comunas prioritarias, lo que significó diez mil nuevas personas en el sistema y además se habilitaron diez nuevos Centros Integrales de Adultos (CEIA) en comunas pobres; se adquirieron máquinas y herramientas para catorce Centros de Capacitación Laboral de Jóvenes y se financiaron 36 proyectos de desarrollo de la comunidad.

Escuelas Rurales Multigrado. Se constituyeron 149 nuevos minicentros de profesores de Escuelas Rurales incompletas, en todas las regiones del país. Se distribuyeron ejemplares de didáctica de lenguaje integrado, guías para docentes y sets de textos de consulta para los profesores de minicentros rurales. Se capacitó a 4.608 profesores rurales de todo el país, y 101 supervisores en el apoyo de Escuelas Básicas Rurales Multigrado. En las doce regiones se realizaron jornadas comunales y capacitación favoreciendo a docentes del Programa MECE Básica Rural.

Asistencialidad. La asistencialidad del Estado a los estudiantes de escasos recursos la imparte la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas - JUNAEB, a través del Programa de Alimentación Escolar-PAE. Aportes provenientes de la reforma tributaria permitieron, a partir del segundo semestre de 1990, aumentar de manera considerable, tanto el número de raciones alimenticias como su calidad. De este modo se inicia el programa de las 1.000 calorías, con un promedio diario de 96.434 raciones de desayuno u once y 95.466 almuerzos. Posteriormente, en 1992, se inicia el programa de 350 calorías (meriendas) para los estudiantes de educación media y se crean otros programas de ayuda como entrega de textos escolares y salud escolar, programas de verano para niños de precaria situación económica e hijos de madres temporeras y programas de recreación.

Realizaciones generales del sector

Entre 1994 y 1995 se perfeccionó a un importante número de docentes de diferentes niveles, en las modalidades presencial y a distancia, con el objeto de introducir

nuevas prácticas pedagógicas. Se capacitó a Directivos Técnicos en la formulación de numerosos Proyectos Educativos, para introducir nuevos modelos de programas y metodologías. Se aumentó de 38 a 39 semanas el período de trabajo lectivo dentro del calendario escolar para todos los establecimientos. Se creó una subvención especial acotada para extender la jornada diaria de atención escolar a establecimientos básicos y medios subvencionados de bajo rendimiento. Se diseñaron, elaboraron y distribuyeron en escuelas módulos didácticos relativos al medio ambiente. En el Programa de Drogas se logró financiar 180 proyectos escolares de prevención del consumo de alcohol y drogas en establecimientos subvencionados; capacitar en la prevención de ellas a 48.629 personas, entre profesionales del sistema educativo, padres y alumnos; desarrollar estrategias de difusión mediante videos y afiches, promoviendo la participación en la prevención del consumo de drogas.

En cuanto a áreas o zonas deficitarias se diseñó, en conjunto con el Servicio Nacional de Menores (SENAME), un programa de atención a niños en riesgo social de las escuelas más vulnerables. Se atendió a 357.837 alumnos en clases de reforzamiento educativo de establecimientos de zonas de pobreza, mediante una subvención especial creada para este efecto. Se realizaron talleres de aprendizaje en horario alterno a la jornada escolar para los niños, y se capacitaron monitores a nivel nacional para atender estos talleres. Se diseñó un programa común con la CONADI de acciones educativas biculturales en siete regiones (I, II, V, VII, IX, X y R.M). Se atendieron educadores, supervisores de Educación Parvularia y madres de Jardines Infantiles, a través de los proyectos del C.P.E.I.P. y MECE Pre-básica.

Salud general y oral. En atención oral, en 1995 se dio atención integral a 20.899 niños de escasos recursos, atención odontológica a 22.840 alumnos, aplicaciones de flúor a 300.000 escolares; y se atendió a 995.600 alumnos del primer ciclo básico con problemas ortopédicos, visuales y auditivos.

Profesión docente. Se aprobaron las Reformas a la Ley N°19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación; se fijó el ingreso mínimo para los docentes en \$130.000, por treinta horas de contrato y una bonificación mensual proporcional a sus horas de contrato; se inició el diseño del Sistema Nacional de Evaluación de desempeño de los Establecimientos Educativos; y se amplió la participación de los docentes en la orientación y gestión de la educación, a través de los Planes de Desarrollo Educativo Municipal y en la determinación de los proyectos educativos de sus establecimientos; se pusieron en marcha programas de perfeccionamiento docente, se incentivó el fortalecimiento de los Consejos de Profesores y se crearon Consejos Provinciales de Educación.

Reforma curricular. La Ley Orgánica Constitucional de Educación ordenó que el Ministerio de Educación preparara un conjunto de Objetivos Fundamentales y Con-

tenidos Mínimos por curso, que sirviera de base para que los establecimientos reconocidos pudieran acogerse a la libertad de elaboración de planes y programas de estudios. Fueron sometidos a la consideración del Consejo Superior de Educación y aprobados en 1995.

Gestión del sistema. Se diseñó una estrategia de capacitación de centros de padres, realizándose siete encuestas con 400 dirigentes de centros de padres; se perfeccionó a 180 orientadores en los procesos de descentralización administrativa; se logró una mayor autonomía administrativa y pedagógica de las escuelas y liceos mediante la facultad conferida por la Ley N°19.040 a los Alcaldes, para que se entregue a los Directores competencias para administrar fondos propios de proyectos u otras fuentes; se inició un programa de apoyo a los municipios, para financiar el proceso de jubilaciones y retiros voluntarios, de acuerdo a las modificaciones establecidas en el Estatuto Docente; se desarrolló primera etapa del Programa de Apoyo a la gestión en catorce municipios; se realizaron talleres para Directores del Programa de las 900 escuelas y administradores municipales en 40 comunas de las regiones V, VI y Metropolitana (se benefició a 185 profesionales); se perfeccionó a 59 Directivos superiores de las regiones V y VII; se capacitaron 300 coordinadores comunales, en la administración de perfeccionamiento descentralizado; y se puso en marcha el sistema descentralizado de estadísticas beneficiando a 3.600 funcionarios.

Fortalecimiento institucional. Orientado por el esquema de organización descentralizada del servicio, el programa tiene como principal objetivo mejorar la gestión del MINEDUC y asegurar el éxito en la ejecución de las líneas del Programa MECE. Por otra parte, en el nivel central del sistema educacional se realizaron estudios respecto a la utilidad de poner en práctica las competencias legales y reglamentarias que permiten al Ministerio ejercer funciones de superintendencia; se constituyó un Comité Técnico de Modernización, en las áreas de personal, información, planificación y procedimiento administrativo y jurídico cuyos resultados comenzarán a analizarse en 1996; y se inició un proceso de modernización de la gestión, cuyos principales logros fueron: la continuación del proceso de descentralización o delegación de facultades a los niveles regional y provincial; la creación y puesta en práctica de nuevos instrumentos de gestión en la construcción y control del cumplimiento de Metas Ministeriales.

1.4 Resultados del sector

Los resultados de una gran parte de las acciones o programas del sector educación es posible evaluarlos cabalmente sólo en el mediano y largo plazo. Sin embargo, hay indicadores donde se presentan cambios que muestran tendencias favorables.

En primer lugar, ha disminuido la proporción de niños y jóvenes en edad escolar marginados del sistema educativo (ver Cuadro N°1a, 1b, 1c y 1d). En segundo lugar, se aprecia un aumento de la cobertura en todos los niveles educativos, especialmente en educación parvularia y superior (ver Cuadro N°2a, 2b). En tercer lugar, se ha producido un incremento en los puntajes de las pruebas SIMCE que mide, entre otras cosas, el logro de objetivos académicos en cuatro áreas de estudios. Se mantienen las diferencias entre los puntajes promedios que obtienen los establecimientos según dependencias, sin embargo, éstas son menores que las observadas en 1988 y 1990 en todas las áreas temáticas (ver Cuadro N°3.).

Recursos invertidos: la evolución del gasto del sector muestra una tendencia decreciente a partir de 1982, en que representaba el 4,67 % del PIB, hasta 1986, año en que empieza a operar el traspaso a las municipalidades de los establecimientos básicos y medios que dependían del Ministerio de Educación. En efecto, en 1985 el gasto del sector educación había disminuido a 4,01%, en 1986 este descenso llega a 3,41% del PIB, luego continúa descendiendo hasta 1990 en que su participación en el PIB alcanza a 2,33%. A partir de 1991, la situación empieza a revertirse. La participación en el PIB empieza lentamente a elevarse para llegar en 1996 a 2,99%, proporción que aún es baja en relación a los niveles de las décadas pasadas.

Respecto a las subvenciones por alumno, también en 1983 empiezan a decrecer. En 1982 la subvención por alumno alcanzaba a \$ 11.032, en 1985 ésta llega a \$ 8.441, aumenta en 1986 a \$ 9.433 y luego empieza a disminuir hasta llegar a \$ 8.437 en 1991. A partir de 1992 inicia su recuperación. La subvención por alumno en 1996 es de \$ 14.640 (ver Cuadro N°4)

A partir de 1990 aumenta la contribución estatal al sector. El análisis reveló además, que son los hogares de menos recursos los que en mayor proporción se benefician con los aportes que realiza el Estado. En 1992, los hogares más pobres recibieron un promedio de \$ 13.576 y los ingresos más altos, \$2.864. Tanto en 1990 como en 1992, el 60% de los recursos que invirtió el Estado benefició a los hogares clasificados en los quintiles 1 y 2 (los de menores ingresos per cápita), en tanto que el 20% de los recursos benefició a los hogares de los quintiles 4 y 5 (los de mayores ingresos).

Por otra parte, se aprecia un incremento importante en el número de proyectos de infraestructura escolar y en el monto de las inversiones, tanto a través del F.N.D.R. como otras fuentes, incluido el MECE.

Evolución de algunos indicadores del sector

Analfabetismo. Según la Encuesta Casen, en 1987 el país tenía una tasa de analfabetismo de 6,0%, es decir, 500.000 personas mayores de 15 años eran incapaces de

leer y escribir un párrafo breve. Diferenciadas por zona, las tasas son: de 4,0% para la zona urbana y de 15,0% para la zona rural. En 1990 (según la Encuesta Casen de ese año) la tasa de analfabetismo llega a un 5,3% (489.639 personas) experimentando un descenso de 0.7 puntos porcentuales con respecto a 1987. Para la zona urbana la tasa es de 3,3% y para la rural de 13,7%, manteniéndose casi la misma diferencia del año 1987. En 1994, la misma encuesta muestra una tasa de analfabetismo de 4,4% en el país, con una tasa de 3,0% para la zona urbana y de 12,1% para la zona rural (ver Cuadro N°5).

Escolaridad. En 1987, la población mayor de 15 años tenía una escolaridad promedio de 8.6 años, presentando una diferencia de 3.5 años entre la zona urbana (9.2 años de escolaridad) y la rural. (5.7 años). En 1990, la Encuesta Casen reveló que este indicador aumentó a 9.0 años (9.6 años para la zona urbana y 6.2 años para la zona rural). Para 1994, la escolaridad promedio que registra la población del país es de 9.2 años, (9.7 años para la zona urbana y 6.4 para la zona rural). La diferencia urbano-rural no ha experimentado variaciones significativas con respecto a 1987. (Ver Cuadro N°6.)

Cobertura

Pre-básica. A nivel nacional la cobertura de educación pre-básica alcanza en 1990 al 21% con una significativa diferencia entre áreas urbanas y rurales (24,0% y 8,5% respectivamente). En 1992 la cobertura pre-básica es de 24,7%, en tanto en 1994 llega a 26,9% manteniéndose la diferencia entre zonas urbanas y rurales, con respecto a 1987 (cobertura urbana 29,7%, cobertura rural 13,7%).

Educación Básica. La cobertura de educación básica es el indicador de educación más satisfactorio que se tiene en el país, debido en gran parte, a la vigencia de la Ley de Enseñanza Gratuita y Obligatoria. Según la Encuesta Casen de 1987, la cobertura de educación básica alcanza un 91,6% en ese año presentando poca diferencia entre la zona urbana y rural (1.6 puntos porcentuales). Para el año 1990 la mencionada Encuesta registra un 96% de cobertura en ese nivel y una diferencia más significativa entre las zonas (5.3 puntos porcentuales) por el mayor aumento de la zona urbana que alcanza a 97,8 %. En 1994, la cobertura de educación básica es del 97,6%, con un 98,4% para la zona urbana y un 94,2% para la zona rural.

Educación Media. El indicador analizado muestra para la Educación Media, en 1987 (Encuesta Casen), un porcentaje de 81,4% con una profunda diferencia entre zona urbana y rural. La cobertura para la zona urbana es de 88,2%, en tanto para la zona rural es de 47,8%. En 1990 se aprecia un descenso de 2.4 punto porcentuales en la

cobertura nacional, que presenta un 79,0%, afectando este descenso exclusivamente a la zona urbana que disminuye de 88,2% a 85,3%. En 1992, la cobertura nacional presenta un 82,2% y en 1994 un 83,8% mejorando levemente la disminución experimentada entre 1987 y 1992.

En 1994 se aprecia, además, una importante mejoría en la zona rural: de 47,8% en 1987 aumenta a 56,8% en 1994. En relación a la diferencia que se presenta en la cobertura de Educación Media por zona, vale la pena recordar que en las zonas rurales no existen liceos, salvo algunas excepciones en el país. Por lo tanto, cambia radicalmente la situación para los jóvenes rurales, que deben trasladarse a la zona urbana para estudiar, situación que gran parte del tiempo las familias no pueden afrontar. Por otra parte, la definición conceptual con que la CASEN define a los residentes, dejaría fuera del hogar a jóvenes rurales que residen temporalmente en la zona urbana (internos u otra situación).

Respecto a los indicadores analizados, vale la pena destacar que, en general, todos ellos han venido mejorando desde hace décadas. Pero existen situaciones problemáticas y muy heterogéneas entre las regiones, al igual que al interior de ellas (urbano-rural). Otra manera de mirar estos indicadores y encontrarse con importantes diferencias (desigualdades), es hacerlo por línea de pobreza o quintiles de ingreso y también por edad en el caso del analfabetismo y la escolaridad. En efecto, los resultados de estas asociaciones muestran que persisten situaciones deficitarias importantes como en las regiones que, respecto del promedio nacional, registran menores coberturas, mayores tasas de analfabetismo, entre uno a dos años menos de escolaridad etc.; lo mismo sucede al interior de ellas en las zonas rurales; son también los adultos mayores de 45 años y los pobres los que muestran promedios de escolaridad inferiores al promedio nacional y mayores tasas de analfabetismo (ver Cuadros N°s7, 8 y 9).

Educación Superior. La cobertura de este nivel, en el plano nacional alcanzó, al 15,6% en 1990, al 17,4% en 1992, y al 23,7% en 1994 presentando en esta última medición, un significativo aumento respecto de 1992 (Encuesta CASEN)

Reprobación y abandono

Educación Básica. Según cifras del MINEDUC la tasa de reprobación para 1994 es de 6.85 y la de abandono 1.92. Respecto de 1990, la reprobación experimentó un descenso de 0.95, y el abandono, de 0.37.

Educación Media Global. En este nivel educativo las estadísticas muestran para 1994 una tasa de reprobación de 12.27 y de abandono de 7.06. En 1990 estas tasas

eran de 12.35 y 7.37, experimentando, como puede observarse, una escasa reducción.

Educación Media H-C (Científico - Humanista). La tasa de reprobación para esta modalidad es de 11.27 y la de abandono 6.83 en 1994. En 1990 eran de 12.38 la primera y de 7.26 la segunda.

Educación Media T-P (Técnico - Profesional). Los porcentajes de reprobación y abandono que muestra esta modalidad en 1994 son de 13.70 y 7.38 respectivamente. En 1990 estas tasas son de 12.31 la de reprobación y de 7.58 la de abandono. Puede observarse que, al revés de los otros indicadores presentados, la tasa de reprobación ha estado subiendo sistemáticamente desde 1990 y la de abandono desciende de 1990 a 1992, para luego ascender en 1993 y 1994.

En el Cuadro N°10 puede apreciarse una serie histórica de las tasas de aprobación, reprobación y abandono, desde el año 1985 al año 1994.

Prueba SIMCE. Es la prueba que evalúa el rendimiento escolar en términos de logro de objetivos académicos. Sus resultados han revelado las importantes diferencias que se han producido en los últimos veinte años entre los alumnos de las escuelas municipales y las particulares pagadas, situándose en una situación intermedia las escuelas particulares subvencionadas. Sin embargo, el menor rendimiento de las escuelas municipalizadas empieza a revertirse lentamente, si bien se mantienen las diferencias respecto de 1988 y 1990. Es importante destacar el incremento obtenido por las escuelas incorporadas en el programa P-900. Las escuelas que en 1988 obtuvieron un promedio de 43.74 puntos en Castellano y de 42.58 en Matemáticas lo aumentaron en 1990 a 52.57 y 51.54 respectivamente, lo que representa un incremento de 20.2 puntos porcentuales en la primera signatura y de 21.3 en la segunda. En 1992 el incremento con respecto a 1988 es de 38.4 puntos porcentuales en Castellano y de 44.0 en Matemáticas.

1.5 Desafíos del sector

El principal desafío del sector en la actualidad es poner en marcha la Reforma Educativa, proyecto que acaba de ser enviado al Parlamento. La iniciativa contempla varios proyectos, entre los cuales el central es la universalización de la jornada de trabajo escolar. La extensión de las jornadas escolares actuales de medias jornadas a jornadas completas significa posibilitar y poner en marcha una serie de acciones y cambios en el actual sistema.

El objetivo central de esta reforma es modernizar la educación, mejorando los aspectos de equidad, calidad y eficiencia, proceso que ya estaba en marcha.

La decisión de extender la jornada escolar y de realizar las construcciones necesarias para implementarla; las propuestas de inversión en formación y perfeccionamiento del profesorado y de desarrollo de polos de excelencia en la enseñanza subvencionada, -aspectos de la reforma- constituyen desafíos de gran magnitud para el sector.

Otros desafíos para el futuro inmediato lo constituyen el aumento de la cobertura preescolar que aún no alcanza un nivel satisfactorio, y lograr importantes avances en la disminución de la inequidad que afecta a la educación, especialmente a la municipalizada con respecto a la privada, y a la educación rural con respecto a la urbana.

Cuadro N°1a
POBLACION 0-5 AÑOS INCORPORADA Y NO INCORPORADA AL SISTEMA EDUCATIVO
SEGUN QUINTIL DE INGRESO PER CAPITA, 1990-1994

Quintil de Ingreso autónomo per cápita	1990					1992					1994							
	Si	%	No	%	Total	Si	%	No	%	Total	Si	%	No	%	Total			
1	68.643	12,7	471.725	87,3	540.368	100,0	74.420	14,3	447.810	85,7	522.230	100,0	86.310	16,0	454.193	84,0	540.503	100,0
2	59.801	14,1	363.606	85,9	423.407	100,0	62.762	15,0	355.803	85,0	418.565	100,0	71.998	17,9	329.644	82,1	401.642	100,0
3	44.940	17,2	215.781	82,8	260.701	100,0	54.799	18,3	245.223	81,7	300.022	100,0	60.171	22,0	213.653	78,0	273.824	100,0
4	39.427	19,8	159.297	80,2	198.724	100,0	46.281	22,1	163.408	77,9	209.689	100,0	65.034	29,2	159.296	70,8	224.930	100,0
5	49.303	20,1	120.315	70,9	169.618	100,0	66.905	38,3	107.564	61,7	174.469	100,0	71.963	41,9	99.943	58,1	171.908	100,0
TOTAL	262.114	16,5	1.330.704	83,5	1.592.818	100,0	305.167	19,8	1.319.808	81,2	1.624.975	100,0	356.078	22,1	1.256.529	77,9	1.612.605	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Encuestas CASEN 1990, 1992 y 1994.

Cuadro N°1b
POBLACION 6-13 AÑOS INCORPORADA Y NO INCORPORADA AL SISTEMA EDUCATIVO
SEGUN QUINTIL DE INGRESO PER CAPITA, 1990-1994

Quintil de ingreso económico per cápita	1990						1992						1994					
	Si	%	No	%	Total	%	Si	%	No	%	Total	%	Si	%	No	%	Total	%
1	625.866	95,0	32.835	5,0	658.701	100,0	610.993	95,4	29.502	4,6	640.495	100,0	641.148	96,0	27.029	4,0	668.177	100,0
2	455.597	96,0	18.855	4,0	474.452	100,0	485.516	97,5	12.333	2,5	497.849	100,0	461.092	97,0	14.444	3,0	475.536	100,0
3	318.427	97,8	7.002	2,2	325.429	100,0	333.127	97,2	9.485	2,8	342.612	100,0	333.294	96,7	4.378	1,3	337.672	100,0
4	238.830	98,2	4.285	1,8	243.115	100,0	258.998	98,4	4.307	1,6	263.305	100,0	271.264	98,9	2.921	1,1	274.185	100,0
5	194.708	99,0	2.021	1,0	196.729	100,0	230.797	99,2	1.746	0,8	232.543	100,0	227.027	99,3	1.595	0,7	228.622	100,0
TOTAL	1.833.428	96,6	64.998	3,4	1.898.426	100,0	1.919.431	97,1	57.373	2,9	1.976.804	100,0	1.933.825	97,5	50.367	2,5	1.984.192	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Encuestas CASEN 1990, 1992 y 1994.

Cuadro N°1c
POBLACION 14-17 AÑOS INCORPORADA Y NO INCORPORADA AL SISTEMA EDUCATIVO
SEGUN QUINTIL DE INGRESO PER CAPITA, 1990-1994

Quintil de Ingreso autónomo per cápita	1990					1992					1994							
	S/	%	No	%	Total	S/	%	No	%	Total	S/	%	No	%	Total			
1	205.143	72,1	79.367	27,9	284.510	100,0	207.121	77,3	60.825	22,7	267.946	100,0	205.360	77,3	60.261	22,7	265.621	100,0
2	198.720	78,6	54.223	21,4	252.943	100,0	184.307	78,6	50.275	21,4	234.582	100,0	181.173	81,7	40.669	18,3	221.842	100,0
3	186.128	81,1	38.825	18,9	204.953	100,0	154.820	81,5	36.100	18,5	189.720	100,0	154.495	87,0	23.175	13,0	177.670	100,0
4	124.650	86,5	19.461	13,5	144.111	100,0	127.854	86,6	19.754	13,4	147.608	100,0	123.463	90,4	13.178	9,6	136.641	100,0
5	110.031	95,5	5.238	4,5	115.269	100,0	121.916	96,8	4.067	3,2	125.983	100,0	133.323	96,7	4.566	3,3	137.889	100,0
TOTAL	804.672	80,3	197.114	19,7	1.001.786	100,0	795.818	82,4	170.021	17,6	965.839	100,0	797.814	84,9	141.049	15,1	938.863	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Encuestas CASEN 1990, 1992 y 1994.

Cuadro N°1d
POBLACION 18-24 AÑOS INCORPORADA Y NO INCORPORADA AL SISTEMA EDUCATIVO
SEGUN QUINTIL DE INGRESO PER CAPITA, 1990-1994

Quintil de ingreso autónomo per cápita	1990						1992						1994					
	Si	%	No	%	Total	%	Si	%	No	%	Total	%	Si	%	No	%	Total	%
1	65.972	18,1	258.202	81,9	364.174	100,0	70.155	21,4	258.365	78,6	328.540	100,0	68.840	19,8	278.038	80,2	346.878	100,0
2	77.802	19,1	330.685	80,9	428.547	100,0	80.760	20,9	306.349	79,1	387.049	100,0	78.877	20,2	312.570	79,8	391.447	100,0
3	88.528	22,1	312.338	77,9	400.866	100,0	96.953	23,7	312.205	76,3	409.158	100,0	96.428	24,0	305.884	76,0	402.312	100,0
4	82.813	28,0	238.868	72,0	331.681	100,0	101.828	27,3	271.113	72,7	372.941	100,0	128.417	38,6	222.913	61,4	351.330	100,0
5	104.441	44,5	130.052	55,5	234.493	100,0	115.466	45,0	141.315	55,0	256.781	100,0	152.460	54,1	129.441	45,9	281.901	100,0
TOTAL	429.616	24,7	1.310.145	75,3	1.739.761	100,0	465.102	26,5	1.269.367	73,5	1.754.469	100,0	525.022	29,6	1.248.846	70,4	1.773.868	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Encuestas CASEN 1990, 1992 y 1994.

Cuadro N°2a

CASEN 1992, COBERTURAS DE EDUCACION POR REGION Y ZONA 1992

Región	Cobertura de educación			
	Ed. Parvularia	Ed. Básica	Ed. Media	
I	Urbano	33,9	98,1	93,7
	Rural	23,3	97,5	84,1
	Región	33,1	98,1	93,3
II	Urbano	23,8	97,6	90,4
	Rural	15,5	86,5	59,3
	Región	23,6	97,3	89,9
III	Urbano	26,3	97,8	87,9
	Rural	15,0	94,8	37,7
	Región	26,8	97,5	85,1
IV	Urbano	25,5	99,1	89,8
	Rural	17,5	96,0	54,6
	Región	22,9	98,0	79,8
V	Urbano	24,5	98,8	91,1
	Rural	28,8	98,9	80,0
	Región	25,0	98,9	90,0
VI	Urbano	24,7	98,3	86,1
	Rural	13,9	97,4	59,5
	Región	20,5	97,9	75,7
VII	Urbano	24,0	96,3	79,6
	Rural	9,6	91,3	40,8
	Región	17,4	94,0	62,6
VIII	Urbano	24,9	98,4	86,7
	Rural	11,2	94,0	50,9
	Región	21,6	97,3	79,1
IX	Urbano	26,7	97,4	87,5
	Rural	11,4	94,6	47,6
	Región	20,0	96,0	71,8
X	Urbano	27,0	98,0	83,3
	Rural	4,7	90,7	49,7
	Región	18,0	94,8	70,5
XI	Urbano	23,6	96,8	91,0
	Rural	5,5	91,2	45,1
	Región	17,7	95,1	80,4
XII	Urbano	26,0	99,4	91,3
	Rural	15,7	93,4	65,5
	Región	25,3	99,1	90,3
R.M.	Urbano	29,6	98,2	88,1
	Rural	18,3	95,1	57,7
	Región	29,1	98,1	87,1
TOTAL PAIS	Urbano	27,4	98,2	87,9
	Rural	12,7	94,1	52,5
	Región	24,7	97,4	82,2

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

Cuadro N°2b
COBERTURAS DE EDUCACION POR REGION Y ZONA 1994

Región		Cobertura de educación		
		Ed. Parvularia	Ed. Básica	Ed. Media
I	Urbano	33,0	99,3	93,2
	Rural	19,8	95,4	67,3
	Región	32,0	99,0	92,1
II	Urbano	31,4	98,2	90,0
	Rural	10,3	85,2	24,2
	Región	31,0	97,8	89,0
III	Urbano	30,4	98,5	88,8
	Rural	18,2	96,2	58,9
	Región	29,2	98,5	87,3
IV	Urbano	32,5	98,9	91,2
	Rural	25,5	96,8	47,7
	Región	30,4	98,2	82,1
V	Urbano	30,9	98,7	89,9
	Rural	24,1	97,6	77,6
	Región	30,3	98,6	88,6
VI	Urbano	27,7	98,1	87,6
	Rural	17,4	97,4	67,1
	Región	23,7	97,9	81,4
VII	Urbano	30,3	98,7	85,6
	Rural	14,9	93,7	47,8
	Región	23,6	96,6	71,8
VIII	Urbano	27,6	98,8	90,2
	Rural	12,2	95,0	58,1
	Región	23,8	97,8	83,9
IX	Urbano	20,9	98,8	87,1
	Rural	7,1	91,1	53,5
	Región	15,1	95,2	74,3
X	Urbano	25,9	97,1	84,9
	Rural	4,7	89,9	40,0
	Región	17,3	94,5	71,3
XI	Urbano	24,4	98,6	89,6
	Rural	22,2	95,7	62,3
	Región	23,7	97,7	82,5
XII	Urbano	30,0	96,9	91,7
	Rural	19,3	98,3	94,1
	Región	29,1	97,0	91,8
R.M.	Urbano	30,9	98,3	87,3
	Rural	20,2	97,3	73,1
	Región	30,5	98,2	86,8
TOTAL PAIS	Urbano	29,7	98,4	88,3
	Rural	13,7	94,2	56,8
	Región	26,9	97,6	83,8

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

Cuadro N°3
PRUEBA SIMCE

Dependencia	Matemáticas						Castellano					
	1988	1990	1992	1993	1994	1988	1990	1992	1993	1994		
<i>Educación Básica</i>												
Municipal	48,5	56,2	63,7	52,87	65,41	50,2	57,2	64,1	55,12	63,43		
Particular Subvencionada	54,4	63,1	69,6	57,62	71,39	58,0	64,6	70,7	61,11	69,92		
Particular Pagado	73,9	79,9	85,2	74,73	86,43	79,0	80,0	86,6	76,60	83,69		
<i>Educación Media Científico Humanista</i>												
Municipal	---	---	---	39,92	42,97	---	---	---	50,72	57,97		
Particular Subvencionada	---	---	---	47,03	51,68	---	---	---	58,26	66,49		
Particular Pagado	---	---	---	63,51	67,90	---	---	---	69,55	75,51		
<i>Educación Media Técnico Profesional</i>												
Municipal	---	---	---	37,86	39,64	---	---	---	50,84	56,38		
Particular Subvencionada	---	---	---	37,96	40,78	---	---	---	50,36	57,43		
Particular Pagado	---	---	---	48,12	40,10	---	---	---	67,19	61,89		
Corporativizada	---	---	---	41,45	43,97	---	---	---	52,92	59,96		

Nota: SIMCE de Educación Media se empezó aplicar en 1993.

Fuente: Ministerio de Educación.

Cuadro Nº4
GASTO MINISTERIO DE EDUCACION 1982-1996
 (en millones de pesos promedio 1996)

Año	MINEDUC	Gasto MINEDUC como % PIB	Indice gasto MINEDUC Base 1982=100	Subvenciones	Indice subvención Base 1982=100	Subvención por alumno mensual	Indice subvención por alumno Base 1982=100
1982	613.593	4,67	100	308.652	100	11.032	100
1983	572.387	4,51	93	274.077	89	9.548	87
1984	559.532	4,15	91	265.100	86	8.985	81
1985	559.634	4,01	91	252.984	82	8.441	77
1986	501.653	3,41	82	286.265	93	9.433	86
1987	461.357	2,94	75	299.169	97	8.751	79
1988	477.369	2,83	78	303.615	98	8.867	80
1989	465.930	2,52	76	300.351	97	8.856	80
1990	444.246	2,33	72	283.461	92	8.472	77
1991	483.504	2,36	79	278.964	90	8.437	76
1992	547.581	2,41	89	311.747	101	9.326	85
1993	611.804	2,53	100	340.415	110	10.054	91
1994	664.048	2,63	108	367.184	125	11.297	102
1995	737.305	2,75	120	441.985	143	12.689	115
1996	854.320	2,99	139	510.925	166	14.640	133

Nota: Las cifras MINEDUC 1995 y 1996 corresponden a ley de presupuesto.

El PIB, del año 1995 se ha estimado en base a una inflación de 8% y un crecimiento de 6,5%.

El PIB, del año 1996 se ha estimado en base a una inflación de 6,5% y un crecimiento de 6,5%.

Cuadro N°5
TASA DE ANALFABETISMO POBLACION MAYOR DE 15 AÑOS

Zona	1987	1990	1992	1994
Urbana	4,0	3,3	3,3	3,0
Rural	15,0	13,7	13,0	12,1
TOTAL	6,0	5,3	5,0	4,4

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales,
 Encuestas CASEN 1987, 1990 y 1994.

Cuadro N°6
PROMEDIO DE ESCOLARIDAD POBLACION MAYOR DE 15 AÑOS

Zona	1987	1990	1992	1994
Urbana	9,2	9,6	9,6	9,7
Rural	5,7	6,2	6,3	6,4
TOTAL	8,6	9,0	9,0	9,2

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales,
 Encuestas CASEN 1987, 1990 y 1994.

Cuadro N°7
ANALFABETISMO POR REGION, SEXO Y ZONA 1992 - 1994

Región		Urbano		Rural		Total	
		1992	1994	1992	1994	1992	1994
I	Hombres	1,47	1,05	2,03	4,97	1,51	1,25
	Mujeres	1,69	2,38	7,85	12,50	2,01	2,83
	Total	1,59	1,75	4,67	8,64	1,77	2,08
II	Hombres	1,07	1,48	5,98	12,83	1,17	1,69
	Mujeres	2,53	2,98	14,34	30,20	2,77	3,52
	Total	1,83	2,23	10,31	21,79	2,00	2,61
III	Hombres	3,17	2,29	6,50	8,75	3,48	2,89
	Mujeres	3,61	3,42	6,26	9,90	3,82	3,96
	Total	3,40	2,87	6,38	9,32	3,66	3,44
IV	Hombres	1,77	2,60	11,63	11,88	4,84	5,28
	Mujeres	3,79	3,27	13,51	14,47	6,67	6,13
	Total	2,85	2,96	12,60	13,18	5,81	5,73
V	Hombres	1,96	1,71	7,82	8,83	2,69	2,46
	Mujeres	2,63	2,08	6,25	6,78	3,04	2,50
	Total	2,31	1,91	7,04	7,81	2,87	2,48
VI	Hombres	3,58	3,47	14,16	11,18	7,85	6,32
	Mujeres	4,22	3,41	12,90	12,35	7,35	6,48
	Total	3,92	3,44	13,55	11,77	7,60	6,40
VII	Hombres	5,11	5,26	16,49	16,17	10,47	9,93
	Mujeres	4,77	5,94	16,29	15,33	9,42	9,43
	Total	4,92	5,63	16,40	15,76	9,93	9,67
VIII	Hombres	4,32	3,95	16,32	14,56	7,48	6,42
	Mujeres	6,81	4,47	15,34	14,75	8,71	6,62
	Total	5,67	4,22	15,84	14,65	8,13	6,52
IX	Hombres	3,20	2,89	12,56	8,52	7,44	5,21
	Mujeres	5,78	5,17	19,06	15,54	11,04	9,11
	Total	4,59	4,11	15,69	12,03	9,30	7,24
X	Hombres	3,38	4,00	8,46	9,80	5,59	6,44
	Mujeres	6,85	5,83	11,92	11,58	8,80	7,96
	Total	5,24	4,97	10,13	10,65	7,24	7,21
XI	Hombres	---	---	10,75	13,44	5,59	6,97
	Mujeres	---	---	13,19	12,87	7,68	6,52
	Total	3,96	3,49	11,87	13,18	6,64	6,74
XII	Hombres	2,35	---	---	---	2,50	1,43
	Mujeres	3,18	2,95	---	---	3,59	2,87
	Total	2,78	2,11	---	---	3,05	2,15
R.M.	Hombres	2,31	1,97	9,77	7,56	2,61	2,16
	Mujeres	3,03	2,83	8,10	6,13	3,19	2,93
	Total	2,69	2,42	8,98	6,84	2,92	2,57
TOTAL	Hombres	2,69	2,50	12,47	11,48	4,54	4,03
PAIS	Mujeres	3,85	3,37	13,59	12,81	5,42	4,79
	Total	3,31	2,96	13,01	12,13	5,00	4,43

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

Cuadro N°8**PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD POR TRAMOS DE EDAD Y REGION
POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS**

Región	15 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 a 64	65 y más	Total
I	11,2	11,8	11,2	9,6	8,7	7,0	10,5
II	10,5	11,4	10,5	8,6	6,7	5,3	9,7
III	10,2	10,6	10,0	8,0	6,5	4,7	9,1
IV	10,2	10,2	9,1	7,7	6,0	4,7	8,6
V	11,0	11,1	10,2	8,8	7,3	6,5	9,7
VI	9,8	9,4	9,2	7,0	6,2	4,0	8,3
VII	9,3	9,1	8,3	6,6	5,7	4,2	7,8
VIII	10,1	10,0	9,3	7,4	6,3	4,5	8,7
IX	9,5	9,8	8,9	7,0	5,4	3,9	8,1
X	9,2	9,0	8,2	6,2	5,8	4,3	7,6
XI	9,4	9,2	8,4	5,9	4,7	3,8	7,8
XII	11,0	11,1	10,5	8,1	7,2	5,9	9,6
R.M.	10,9	11,2	10,3	9,0	7,8	6,8	9,9
TOTAL	10,4	10,6	9,7	8,2	6,9	5,6	9,2

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

Cuadro N°9**ESCOLARIDAD PROMEDIO POR SEXO Y LINEA DE POBREZA
POBLACION MAYOR DE 15 AÑOS**

	Indigente	Pobre no indigente	No pobre	Total
Hombre	7,4	7,9	9,8	9,4
Mujer	7,2	7,8	9,5	9,1
TOTAL	7,3	7,8	9,7	9,2

Nota: La diferencia de la Escolaridad con otros cruces, se debe a que al cruzar por Pobreza o Quintiles de Ingreso, se excluye servicio doméstico puertas adentro y sus familiares.

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales,
Encuestas CASEN 1987, 1990 y 1994.

2. Salud

En este capítulo se presenta una comparación entre las políticas y programas llevados a cabo por el sector público de la salud durante el gobierno militar y los gobiernos democráticos instaurados a partir de 1990, así como de los principios que los rigen.

2.1 Evaluación de las políticas del período 1974-1989

Las políticas implementadas durante este período, guardaban estricta coherencia con el modelo económico de liberalización de la economía que había sido escogido. La privatización de la producción de bienes y servicios fue extendida al área de la salud sin llevar en consideración el impacto negativo que tendría entre los más pobres. Más aún, se esgrimió como argumento que al inducir a que las personas con más recursos paguen total o parcialmente por las atenciones de salud el Estado se libera de un peso importante y puede dedicarse a atender en mejor forma a los más necesitados. Es así como, consecuente con el modelo general, el gobierno inicia en 1979 una profunda reforma en el sector de la salud, sólo comparable, en términos de impacto organizacional, a la de 1952, cuando se creó el Servicio Nacional de Salud (SNS).

La primera medida que se toma es la descentralización del SNS en 26 servicios de salud autónomos, manteniéndose la responsabilidad normativa y de control en el Ministerio de Salud.

Siguiendo en la línea de disminuir la importancia del Estado, en 1981 se realizó una Reforma Previsional amparada en los Decretos Ley N° 3.500 y 3.501 que transforma el sistema previsional desde un sistema solidario público que incluía salud y previsión social y tenía financiamiento tripartito (Estado, empleadores, trabajadores) a uno de capitalización individual privado que excluía la salud. Para su administración se crean las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Paralelamente se introdujo la obligación de que los trabajadores depositaran una cotización especial, explícita y creciente para el Fondo Nacional de Salud (FONASA) para cubrir las atenciones de salud. Con esta medida se crea un sistema de salud previsional separado de la seguridad social. El D.L. N° 3.626 introdujo algunas modificaciones y dio al trabajador la posibilidad de cotizar en instituciones privadas. De esta forma se

prepara un terreno fértil para la creación de las Instituciones Privadas de Salud Previsional (ISAPRE).

Por último, en 1985, según lo establecido en la Ley N° 18.469, los usuarios del sistema público de salud deben pagar un adicional, llamado copago, en función de su nivel de ingreso, por las prestaciones recibidas en el sistema. Se ve una clara intención de disminuir progresivamente el aporte fiscal y aumentar el pago directo, haciendo recaer en los usuarios un peso cada vez mayor en el financiamiento de la salud; y, por otro lado, de reducir la importancia del sector público como prestador de servicios, aumentando la participación del área privada.

De este modo, se crearon las condiciones favorables para que los cotizantes de más altos ingresos del sector público transfirieran sus cotizaciones a instituciones privadas en busca de una atención, supuestamente, de mayor calidad. El resultado de esta política es que el sector público vio disminuir en forma importante los recursos provenientes de las cotizaciones. El monto de las cotizaciones fue aumentado de un 1,5 inicial a un 4%. En 1982 se incrementa la tasa a 6% y, finalmente, para permitir una operación lucrativa de las ISAPRE, en 1985 se aumentó la cotización obligatoria a 7%, tanto para los cotizantes de los seguros privados como del sector público. Esta política permitió, indirectamente, compensar en parte la disminución de ingresos del sector público provocada por el traspaso de cotizantes al área privada.

Otra política que tuvo efectos profundos en la organización y operación del sistema fue la de descentralización¹ de los Servicios de Salud y la municipalización del nivel primario de atención. Esta transferencia afectó la unidad e integralidad del sistema y fue tremendamente resistida.

Para operacionalizar el sistema se crearon mecanismos de transferencia de recursos financieros conocidos como Facturación de Atenciones Prestadas (FAP) y Facturación de Atenciones Prestadas en el nivel Municipal (FAPEM). Estos mecanismos de financiamiento indujeron a privilegiar la atención curativa sobre la preventiva y orientaron el gasto hacia la producción de consultas, desestimulando la oferta de prestaciones más complejas. Otra consecuencia fue la disminución del gasto en mantención de equipos médicos e industriales, y en infraestructura, cuyo resultado fue el deterioro dramático de ambos aspectos.

En el nivel primario de atención se produjo una insatisfacción generalizada por la administración municipalizada, pues presentaba serios problemas para la contratación de profesionales, debido particularmente a los bajos salarios ofrecidos. El resultado fue una alta rotación de personal, sobre todo de médicos. Además, en esta misma área, se observó una gran escasez de recursos financieros por la desactualización de los aranceles de pago FAPEM y grandes inequidades en la distri-

1. De hecho la descentralización no ha llegado a completarse todavía, lo que se consiguió hasta ahora es sólo una desconcentración a nivel regional.

bución de los mismos, por cuanto el sistema de pago a través del FAPEM beneficiaba particularmente a las comunas con más recursos y potencial para entregar más prestaciones, permitiendo que las inequidades entre comunas aumentaran cada vez más. Otros aspectos negativos fueron la falta de medicamentos esenciales y la excesiva centralización de los laboratorios en pro de una malentendida eficiencia económica lo que provocó que la tardanza en la toma de muestras y entrega de exámenes fuese la situación más frecuentemente encontrada a nivel de los consultorios.

Entre los programas que se vieron mayormente postergados y debilitados con esta política se encontraban aquellos destinados al control de los factores ambientales que inciden directamente en el estado de salud de la población, tales como los programas de saneamiento básico, de control sanitario de los alimentos, de control de sectores de interés sanitario y de zoonosis, y los programas de salud ocupacional.²

Uno de los factores fundamentales que incidieron en la situación encontrada en 1990 fue la caída que sufrió el gasto público en salud y sobre todo el aporte fiscal en el período 1974-1989. Efectivamente, éste había disminuido de 61,2 % del presupuesto público para salud en 1974 a 38,7 % en 1990. El aporte fiscal por beneficiario se había reducido de \$23.065 en 1974 a sólo \$14.252 en 1989 (en pesos de 1996).³ En relación al PGB, el gasto fiscal en salud cae de un 1,58% en 1982 a un 0,7% en 1989⁴. La disminución del aporte fiscal y la menor entrada de aportes previsionales por el traslado de personas al sistema de Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) fue compensado en parte por los aumentos de la cotización obligatoria. El aporte previsional pasó de representar un 14,2% a un 45% entre 1974 y 1989.

Por otro lado, la política de aumentar el precio de la electricidad, provocó una sustitución en las empresas productivas en el uso de los combustibles hacia aquéllos de menor precio, pero de efectos contaminantes mucho mayores como son el petróleo, la leña y el carbón. La mayor contaminación provocó serios efectos sobre la salud de las personas, aumentando especialmente la prevalencia e incidencia de las enfermedades respiratorias agudas.⁵ A lo anterior hay que agregar los efectos que en el mismo sentido tuvo la política de liberalización de los transportes colectivos. Hasta el día de hoy, los efectos de estas medidas pesan seriamente sobre la salud de los santiaguinos.

2. Estos programas continúan enfrentado serias dificultades que es necesario resolver, pues los problemas de salud emergentes guardan estrecha relación con los factores que estos programas intentan controlar.

3. Para conocer más detalles, ver Ministerio de Planificación y Cooperación, *Un proceso de integración al desarrollo*. Informe social 90/91. Santiago, MIDEPLAN, 1991.

4. Para mayores detalles, ver MIDEPLAN, *Programas sociales, su impacto en los hogares chilenos*, CASEN 1990. Gasto social en Salud, pag.163-194.

5. Intendencia Región Metropolitana, SERPLAC, ARA-SEEDLA-CONSENOR, *Estudio epidemiológico de los efectos de la contaminación atmosférica de Santiago (EECONATS)*. Informe final. Diciembre de 1989. También en Aranda, C., Romero, H. "Topoclimatología de la Cuenca de Santiago y sus efectos en la contaminación atmosférica en la salud". *ENFER-RESPIR-CIR-TORAX*, 5:24-30.

En resumen, las políticas del período 1974-1989 tuvieron efectos muy positivos para la creación y consolidación de un mercado cautivo y atractivo de seguros de salud privado que benefició a los oferentes de estos seguros y a los segmentos de mayores ingresos de la población. Al mismo tiempo, y de acuerdo a lo esperado, tuvieron un efecto muy negativo sobre los Servicios Públicos de Salud deteriorando, debido a la disminución de los recursos financieros disponibles, como ya se dijo, su infraestructura, las remuneraciones de los recursos humanos y, en consecuencia, la calidad de la atención prestada a sus beneficiarios. Con ello, se afectó a un sector mayoritario de la población, 75 % aproximadamente, entre los que se cuentan los grupos más pobres y vulnerables.

2.2 Evaluación del período 1990-1996

El Gobierno democrático recibe un sector público de la salud con profundos problemas estructurales y de funcionamiento, lo que se traducía en dificultades de acceso a la atención de salud y un nivel de calidad inadecuado. En efecto, la infraestructura física de los establecimientos y los equipos, tanto médicos como industriales presentaban un serio deterioro. Paralelamente, se observaba en casi todos los Servicios y en todos los niveles, insuficiencia de recursos humanos y personal insatisfecho por el bajo nivel de las remuneraciones y las malas condiciones del entorno laboral.

Preocupados con la situación de inequidad encontrada, las autoridades definen como prioridades la atención de los más necesitados, la recuperación del sector público y el aumento de la calidad de la atención. Los principios orientadores para la consecución de los objetivos enunciados fueron la equidad, la solidaridad, la integralidad y la eficiencia y las estrategias escogidas: la descentralización, la atención primaria y la participación social.

En este marco, los objetivos principales de las políticas de salud han sido:

- Mejorar el acceso de la población a la salud
- Resolver la crisis hospitalaria que afectaba al sector público
- Fortalecer la capacidad institucional del sector
- Impulsar la prevención y protección de la salud de las personas
- Mejorar la calidad del medio ambiente

2.3 Programas y acciones en el período 1990-1996

El Gobierno del Presidente Aylwin tomó la decisión de invertir en la recuperación del sector público de salud e impulsar su modernización de modo a cumplir con los objetivos trazados. Para ello definió un plan de desarrollo del sector que permitiese

corregir inequidades y aumentar la eficiencia y eficacia de las acciones. El plan contempló inversiones en obras físicas y equipos; apoyo al desarrollo institucional; reforzamiento de ciertos programas y la creación de otros dirigidos a los grupos más desprotegidos. El Gobierno del presidente Frei ha dado continuación a la misma política general de manera de consolidar y avanzar en el camino iniciado en el Gobierno anterior.

Reflejo de lo anterior es el hecho de que el gasto devengado del sector ha aumentado en un 81,2% entre 1990 y 1995, principalmente, a través de un aumento real de 140% en el aporte fiscal, que pudo ser financiado gracias a la reforma tributaria. Este pasó a representar 48,3% del total de ingresos presupuestados del sector público en 1996, mientras que en 1989 representaba sólo el 35,2%. Para 1996 el presupuesto alcanza a \$759.848 millones. Si se expresa en términos del PGB, el aporte fiscal se incrementó considerablemente pasando de representar un 0,7% en 1989 a un 1,3% en 1996.⁶

Consecuente con los principios de equidad y solidaridad, el Gobierno no sólo aumenta los recursos, sino que realiza esfuerzos para que éstos lleguen a los más pobres. El análisis de la distribución de los recursos fiscales destinados a salud revela que son principalmente los hogares de menores ingresos autónomos los que se benefician en mayor proporción con los aportes que realiza el Estado.

La estrategia aplicada por el Ministerio de Salud a partir de 1990 responde a la necesidad de conciliar la solución inmediata de los problemas que alteraban gravemente el funcionamiento del sistema, con la aplicación de políticas de mayor alcance orientadas a la modernización del sector. Con respecto a la asignación de recursos, se dio prioridad a las áreas que más deterioro habían sufrido en los últimos años y se presentaban como las más críticas: remuneraciones e inversión.

Los aumentos en las remuneraciones, que han favorecido a médicos y no médicos, han permitido revertir el proceso de desestabilización que venía experimentado el sistema público de salud y que había alcanzado niveles inmanejables.

El programa de inversiones del sector también ha sido concebido en función de objetivos de corto y largo plazo. Por una parte, se han efectuado inversiones para reparar el equipamiento industrial y la infraestructura en prácticamente todos los establecimientos hospitalarios de regiones, lo que se ha complementado con un programa especial de rehabilitación hospitalaria en la Región Metropolitana.

Paralelamente, ha sido necesario mantener un relativo equilibrio en otros rubros imprescindibles para el funcionamiento del sistema y la satisfacción de los usuarios. Ejemplos de esto último son los mayores recursos asignados a farmacia y alimentación en los hospitales, al reforzamiento de la atención primaria y de los programas sobre el medio ambiente.

6. Estas cifras fueron elaboradas utilizando información proporcionada por el Departamento de Finanzas del FONASA.

Según datos proporcionados por la Encuesta CASEN, en 1990 el porcentaje de la población que se declaraba adscrita al sector público alcanzaba en promedio a 68%, lo que representaba a 8 millones 800 mil personas. Sin embargo, entre las personas del primer quintil de ingreso el porcentaje de adscripción subía a 83%. En 1994, a pesar del crecimiento de las ISAPRE, se declaran adscritas al sistema público 8 millones 750 mil personas, o sea 63,4% de la población y 83% de las personas del primer quintil de ingreso. Las ISAPRE por su parte acogen al 23,7% de la población.

Sin embargo, al analizar el uso de los establecimientos según sistema previsional, se observa que según el tipo de prestación las coberturas varían significativamente. Es así como estimaciones basadas en la Encuesta CASEN 1992 muestran que, en controles preventivos el 88,6% de las personas adscritas al sistema público y el 30% de las personas pertenecientes a las ISAPRE declaraba atenderse en establecimientos públicos. En partos, el porcentaje asciende a 96% y 42%, respectivamente, indicando que 84% de los partos ocurren en establecimientos públicos. Con respecto a las hospitalizaciones, la situación fue de 91% y 39% dando un promedio de 80% que ocurren en los hospitales públicos. En el caso de las urgencias, los porcentajes llegaron a 94 y 69%, con un promedio de 84% de ocurrencia en el área pública.

Esto demuestra que la capacidad de respuesta del sector privado es bastante reducida y se limita sobre todo a la consulta ambulatoria y a la imagenología y exámenes clínicos, o sea a las áreas de menor complejidad de atención. Al mismo tiempo, demuestra la importancia del sector público en la atención de salud de los chilenos y la responsabilidad que le cabe en la mejoría de los niveles de salud. Sin embargo, el costo de buena parte de las atenciones recibidas por los beneficiarios de las ISAPRE en el sector público representan una carga adicional e inequitativa de difícil recuperación. Esta situación está siendo superada a través de un estricto control administrativo implantado en los establecimientos públicos por disposiciones del FONASA lo que ha permitido identificar las filtraciones indebidas e iniciar el cobro por las atenciones prestadas a los cotizantes de ISAPRE.

A continuación se presentan las principales realizaciones del sector público de la salud correspondientes al período 1990-1996 en función de los objetivos que pretendía alcanzar:⁷



7. La mayor parte de lo que sigue a continuación ha sido extraído de MIDEPLAN, *Integración al desarrollo. Balance de la política social: 1990-1993*, Cap.3. Salud.

2.3.1 Mejorar el acceso de la población a la salud

Para alcanzar este objetivo el MINSAL decidió reforzar algunos programas tradicionales, crear programas nuevos y establecer algunas políticas específicas entre las que se destacan aquellas que eliminan barreras de tipo económico y la de desarrollo de recursos humanos.

Políticas de extensión de la gratuidad

Se determina la gratuidad de todas las prestaciones para los usuarios pertenecientes al sistema público del primer nivel de atención que incluye control del niño sano, control prenatal, entrega de alimentos del Programa de Alimentación Complementaria (PNAC) y consulta de morbilidad general, entre otros.

Con respecto a los beneficiarios del FONASA en la modalidad de Libre Elección se aumenta la bonificación de las consultas médicas, se incorpora la atención dental, a través de convenios con dentistas, y se elevan los subsidios al parto institucional, dándole gratuidad a los grupos A y B y reduciendo el copago al 25% para los grupos C y D.

Política de desarrollo de recursos humanos para mejorar la calidad de la atención

Una de las áreas de mayor preocupación de la administración de este período ha sido reducir el alto déficit de personal que presentaba el SNSS en 1990, así como la deprimida situación de sus remuneraciones y falta de posibilidades de desarrollo funcionario.

El Sector ha incrementado sustancialmente el gasto de remuneraciones del personal no médico, tomando como base el año 1990, lo que ha permitido mejorar los sueldos de 54.000 funcionarios, beneficiándose con los mayores aumentos principalmente los de menor grado.

Por otro lado se le ha dado un gran énfasis a la capacitación funcionaria para elevar la calidad de la atención, adecuándola a las necesidades de salud que plantea el patrón epidemiológico emergente y a las demandas de modernización que exige la gestión del SNSS.

Además de estas políticas específicas se desarrollaron los siguientes programas y actividades.

Reforzamiento de la atención primaria

Este programa, iniciado en 1990, contiene diversas medidas que apuntan a mejorar el nivel primario y fortalecer las estrategias de atención primaria en salud: gratuidad de la atención a todos los usuarios del sistema, ampliación de la infraestructura, aumento de recursos para medicamentos, personal, capacitación y mejoramiento de la gestión. Los proyectos concretos que se llevaron a cabo en este sentido han sido:

- a. La Creación de Servicios de Atención Primaria de Urgencia (SAPU) para aumentar la cobertura y la capacidad resolutive del primer nivel de atención.
- b. Los Terceros Turnos creados con el objetivo de aumentar la cobertura de los programas de salud destinados principalmente a la mujer trabajadora, al adolescente y al adulto mayor, facilitando el acceso a través de la extensión del horario de funcionamiento más allá de las 17 horas (de 17.00 a 20.00 horas). Este horario permite un mayor desarrollo del trabajo con la comunidad cumpliendo con el criterio de incentivar la participación social.
- c. Programa de Salud Rural que ha permitido desarrollar durante el período, actividades de mejoramiento de la salud y bienestar de comunidades rurales del país. Este programa ha beneficiado a las 195 comunas rurales más pobres del país y ha sido financiado, en parte importante, con recursos provenientes de donaciones internacionales.
- d. Laboratorios Básicos en los consultorios que ha aumentado la capacidad resolutive del nivel primario, tanto en el área rural como en la urbana, al permitir una mayor rapidez en el diagnóstico y tratamiento de los pacientes.
- e. Programa de Obstrucción Bronquial e Infecciones Respiratorias Agudas (IRA). Ha conseguido disminuir la mortalidad por bronconeumonía en el niño, especialmente en el menor de un año, y reducir las hospitalizaciones por Síndrome Bronquial Obstructivo, al atender mejor y más oportunamente los crecientes casos de enfermedades respiratorias aguda mediante la prevención y tratamiento de éstos en los consultorios de atención primaria. Además, se ha logrado el descongestionamiento de los servicios de urgencia, policlínicos de atención secundaria y camas hospitalarias, con el consiguiente ahorro de recursos para la familia y el sistema de salud.
- f. Equipos Psicosociales; la incorporación de equipos multidisciplinarios, compuestos por psicólogos, matronas y asistentes sociales, a la acción de los consultorios para desarrollar un trabajo en el área de salud mental y acción comunitaria ha incorporado un nuevo enfoque en el quehacer de la atención de salud.
- g. En 1995 se aprueba el Estatuto de Atención Primaria de Atención Municipal luego de tres años de discusión en el Congreso.

Reducción de las listas de espera para agilizar la atención hospitalaria

La inversión en proyectos de adecuación de los hospitales para disminuir el tiempo de espera para ser atendido, tanto en las consultas de especialidad como de cirugías ha conseguido mejorar la calidad y oportunidad de la atención en aquellos establecimientos donde se han ejecutado los proyectos. El programa ha cubierto casi todas las especialidades médicas y quirúrgicas, destacando: laboratorio, imagenología, endoscopia, y en general, procedimientos de cirugía en adultos y niños, además de otras especialidades quirúrgicas, como traumatología, otorrinolaringología y oftalmología.

Creación del departamento odontológico

Además de definir normas y pautas de atención, mejoró la dotación y equipamiento en los lugares donde el déficit era mayor. En este sentido se incorporó el servicio dental en los SAPU y en la atención integral de la embarazada de escasos recursos. Con estas medidas se ha logrado atender parte importante de las demandas de atención de la salud bucal de los más necesitados y que no estaban consideradas en los programas de la administración anterior. Su cobertura es todavía limitada, pero se pretende que aumente en forma progresiva. En este sentido hay que agregar el programa de salud dental incremental de la Junta de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) que se está desarrollando en algunos establecimientos educacionales con una muy buena acogida por parte de los beneficiarios. Por otra parte, fue aprobada la Fluoración del Agua Potable de la Región Metropolitana, que comprende Vizcachas y Vizcachitas, las que representan 76,8% del caudal de agua de la región.

Modificación de la Ley de Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE)

En 1995, luego de un largo proceso de discusión en el Congreso en el cual sufre diversas modificaciones, se logra aprobar una ley que regula la actuación de las ISAPRE en varios aspectos: exclusión de los ancianos, arancel único que dé transparencia y comparabilidad a los planes de salud, normativas claras sobre los contratos, procedimientos de reclamos que protejan los derechos de los usuarios del sistema.

2.3.2 Resolver la crisis hospitalaria

En este sentido se lleva a cabo un importante programa de inversiones cuya finalidad es reponer y aumentar la infraestructura y dotar de equipamiento adecuado a los

establecimientos con el fin de aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la atención.

Este programa consiguió, a través de recursos financieros, tanto externos como internos comenzar y avanzar en el proceso de modernizar la gestión del subsistema público de salud, adecuar el sistema de atención al patrón epidemiológico emergente y resolver la crisis hospitalaria relacionada con vacíos de cobertura y deterioro de la infraestructura y equipamiento en ocho Servicios de Salud.

Los proyectos arquitectónicos de los establecimientos de los Servicios de Salud de la Región Metropolitana, Antofagasta y Llanquihue (Llanquihue, Chiloé y Palena) comprendidos en el plan de inversiones ya han sido terminados. En este período se ha logrado también: a) la Reposición del Hospital de Iquique; b) el desarrollo de un sistema de información y gestión en los Servicios de Salud de Iquique, de San Felipe-Los Andes y de Valdivia con el equipamiento correspondiente; c) la normalización, terminación y habilitación del Hospital de San Felipe y el de Valdivia y solucionar el deterioro de la infraestructura de 33 hospitales de los Servicios de Salud Metropolitanos Sur-Oriente, Valparaíso-San Antonio, Concepción-Arauco y Araucanía.

Al mismo tiempo se están desarrollando una serie de proyectos con financiamiento bilateral, orientados principalmente a la recuperación del equipamiento médico e industrial y de transporte en los establecimientos hospitalarios de todos los Servicios de Salud del país, principalmente hospitales tipo 1 y 2, y al fortalecimiento de la atención primaria de salud en áreas de extrema pobreza.

Reforzamiento de servicios de urgencia

Esto se ha conseguido con la puesta en marcha del Programa de Reforzamiento de los Servicios de Urgencia destinando recursos a infraestructura física; compra de equipamiento indispensable para atención directa de urgencia y para fortalecimiento de las unidades de apoyo a este tipo de atención; contratación de servicios profesionales indispensables para el buen funcionamiento y compra de insumos críticos. Han sido beneficiados trece hospitales de la Región Metropolitana y algunos de regiones.

2.3.3 Fortalecimiento de la capacidad institucional del sector

En este sentido se ha aumentado la capacidad normativa del MINSAL mediante la creación de la Superintendencia de ISAPRE, [la reestructuración del FONASA] de la Central de Abastecimientos (CENABAST) y del Instituto de Salud Pública (ISP), la redefinición de algunos programas de salud y un nuevo reglamento orgánico para los Servicios de Salud.

Asimismo, se crearon nuevos mecanismos de asignación de recursos financie-

ros a establecimientos del nivel primario de atención (per-cápita) y a establecimientos de los Servicios de Salud (pago por resultados) en sustitución a los mecanismos de FAPEM y FAP respectivamente que comenzaron a aplicarse en 1995. Además, se han realizado estudios sobre recuperación de costos y sobre cálculo de aranceles.

Paralelamente, se desarrollaron varios proyectos, principalmente en el área de Informática y de Apoyo a la Gestión para mejorar las comunicaciones, la gestión y la productividad del nivel central, del regional y de las instituciones autónomas como la CENABAST, y el ISP.

2.3.4 Impulsar la prevención y protección de la salud

Programa de salud mental

Este programa de prevención utiliza principalmente la estrategia de la participación comunitaria para la solución de los problemas mentales de la población en el nivel primario de atención. En el período se ha conseguido:

- La incorporación formal de los Centros Comunitarios de Salud Mental Familiar en la red de establecimientos del nivel primario de atención con lo que se facilitó la promoción de salud mental, prevención, promoción e intervención precoz y también tratamiento y rehabilitación de desordenes mentales, especialmente relacionados con el consumo de alcohol y drogas.
- La incorporación de la prevención del consumo de drogas y de alcohol en los esfuerzos realizados en colaboración estrecha y creciente con el sector de Educación y con el Instituto Nacional de la Juventud, que están mostrando resultados prometedores.
En efecto, jóvenes, entre 11 y 14 años, y estudiantes de educación media, se han beneficiado con un programa moderno y activo, que los capacita para ejercer una influencia protectora sobre los amigos y compañeros de su misma edad, que es en la que se inicia el consumo de drogas.
- La incorporación de especialistas, con una buena distribución geográfica y ubicados en áreas de intervención más cercanos a la comunidad, en consultorios y centros comunitarios de salud mental familiar.

Campañas de prevención

- a. Campaña de Vacunación Antisarampión
Para prevenir nuevos brotes de sarampión, se realizaron dos Campañas Nacionales de Vacunación Antisarampión, una en 1991 y otra en 1996.

Como resultado, desde mayo de 1992 sólo se han registrado dos casos de sarampión en el país. Si se consideran las proyecciones que llevaron a tomar estas medidas, esta intervención ha evitado miles de casos y no pocas muertes, además del consiguiente ahorro de recursos.

b. Campaña de Prevención del Cólera

Las estrategias y actividades realizadas por el sector a fin de evitar esta enfermedad ha permitido que Chile, a la fecha, haya registrado sólo 124 casos de los más de medio millón ocurridos en el continente.

Como subproducto de esta campaña se destaca una significativa disminución de otras patologías de transmisión entérica, como es el caso de la Fiebre Tifoidea y Paratifoidea y las hepatitis que en el período 1991-1996 han tenido un descenso importante. Se realizaron vacunaciones contra la hepatitis B en todos los pacientes dializados en los establecimientos estatales y en sus funcionarios.

Programa de prevención y control del SIDA

Dado el flagelo que podría representar esta enfermedad la Comisión Nacional del SIDA (CONASIDA), ha realizado importantes acciones en la supervisión y vigilancia a nivel local y la coordinación con ONGs y organizaciones de portadores. Estudios de VIH en donantes de sangre y órganos.

Asimismo, se ha intensificado la supervisión diagnóstica, formativa y de asesoría a los bancos de sangre, así como el tamizaje AC-VIH al 100% de los donantes y la supervisión del cumplimiento de normas de bioseguridad.

Por otro lado, se ha brindado una atención médica integral a través de los hospitales del SNSS, de acuerdo a los recursos disponibles en el nivel local, la que incluye atención de salud mental a través de servicios y ONGs y el funcionamiento de banco de drogas para pacientes. El MINSAL está distribuyendo el fármaco antirretroviral AZT (Zidovudina) con el objeto de permitir el tratamiento de los pacientes VIH/SIDA beneficiarios del SNSS.

Se han continuado los esfuerzos en las áreas de educación, capacitación y comunicación social. En este sentido se han realizado campañas de comunicación, se ha capacitado a los equipos de salud y se ha movilizado a la comunidad escolar en torno a la prevención del SIDA. Se han desarrollado también programas educativos específicos para menores en situación irregular y para prostitutas.

Además se ha implementado: apoyo psicológico a las personas infectadas por el VIH de la Región Metropolitana, la línea telefónica Hot Line, la creación de un Centro de Documentación e Información para la Comunidad, operados por ONGs. En general se ha logrado gran apoyo de entidades gubernamentales y organizaciones sociales de diverso tipo, tanto nacionales como internacionales.

Reforzamiento del programa de salud integral de la mujer

Para ello se están aplicando nuevas técnicas de control prenatal y de calificación y manejo de las pacientes de alto riesgo en los consultorios especializados, así como políticas de atención a la adolescente embarazada con lo que se ha aumentado la cobertura del control ginecológico. Al mismo tiempo se dio un gran impulso a la detección precoz del cáncer cérvico uterino y de la mama privilegiando campañas de concientización sobre el examen de Papanicolau y el autoexamen de mamas. Se espera que en el año 2000, todos los Servicios de Salud alcancen una cobertura de 70% de las mujeres. El parto atendido por profesional, por su parte, ha aumentado a casi 99%.

Reformulación del PNAC

En 1991 se modifica la composición de los productos entregados a través de este programa. La leche cereal es sustituida por leche entera para los niños de entre uno y dos años y la leche descremada por leche con 26% de materia grasa para las embarazadas. Se continúa, además, con la entrega de arroz para los beneficiarios en riesgo biomédico. Es necesario destacar que a partir de octubre de 1993, se cambió la norma de evaluación antropométrica para el niño menor de seis años, con lo que se pretende focalizar mejor los programas de refuerzo.

2.3.5 Mejorar la calidad del medio ambiente

Para mejorar la calidad del medio ambiente que afecta al nivel de salud de la población, sobre todo en lo que se refiere a enfermedades respiratorias y gastrointestinales, se han conseguido avances importantes.

Refuerzo de los programas sobre el ambiente

Se repuso parcialmente la dotación de profesionales encargados de los programas ambientales que desarrolla el sector salud. Esto ha permitido complementar y actualizar parte de la normativa sanitario-ambiental que contempla el código sanitario y reforzar las actividades propias de la ejecución de los programas en los Servicios de Salud. Consecuencia importante de este refuerzo ha sido la posibilidad de ejecutar acciones coordinadas con los sectores de educación, agricultura y trabajo, entre otros. Sin embargo, todavía no se consigue aprobar el nuevo código sanitario debido a dificultades que presentan las negociaciones con los posibles afectados.

Contaminación ambiental

Se definieron normas sobre: (a) el funcionamiento de chimeneas para calefacción de viviendas y establecimientos de la Región Metropolitana; (b) emisión de contaminantes atmosféricos particulares aplicables a fuentes fijas de la Región Metropolitana; (c) fuentes emisoras contaminantes atmosféricos en situaciones de emergencia; y (d) fijación de valores y porcentajes de reducción de emisiones de material particulado para situaciones de emergencia y preemergencia.

Otros logros importantes en materia reglamentaria incluyen la aprobación del nuevo Reglamento de Condiciones Básicas en los lugares de Trabajo y las actualizaciones del Reglamento de Establecimientos Educativos y el Reglamento de Alcantarillados Particulares.

Por otra parte, se revisaron las concentraciones ambientales máximas permisibles de arsénico en trabajadores expuestos, y se desarrollaron actividades de control de contaminación atmosférica. Asimismo, se exigió el cumplimiento de las normas que rigen las fuentes fijas industriales en la Región Metropolitana.

Control sanitario

Se restableció el programa de control sanitario de los alimentos mediante un riguroso control de riego de hortalizas con aguas servidas y de las condiciones sanitarias en lugares de expendio de alimentos preparados, especialmente pescados y mariscos; y se reforzó la fiscalización del manejo de residuos sólidos especialmente en los lugares de vertimiento clandestino de basuras.

Conclusiones

La mayor parte de los esfuerzos realizados tuvieron la intención de rescatar al sector público de salud que estaba prácticamente agónico. Esto ha permitido preparar el terreno para iniciar un proceso de mayor alcance y relevancia que está siendo desarrollado en forma gradual a partir de 1994.

El efecto de las medidas implementadas se reflejó en importantes logros: la tasa de mortalidad infantil, que había permanecido estancada durante varios años, disminuyó de 17,1 por mil nacidos vivos en 1989 a 12 por mil nacidos vivos en 1994; la desnutrición infantil se redujo de 7,7% en 1990 a 6,2% en 1992⁸ en los niños

8. En 1994 se cambia el patrón antropométrico por uno más exigente. Los resultados para ese año muestran un 0,8% de desnutrición. Este valor no es comparable con los anteriores.

controlados por el SNSS; la cobertura y el número de prestaciones aumentó, sobre todo a los grupos que antes no tenían acceso gracias a la gratuidad de las atenciones entregadas en el nivel primario, la implementación de los Servicios de Atención Primaria de Urgencia (SAPU), y la creación de los terceros turnos en los consultorios; los casos de enfermedades prevenibles por inmunización y las de vehiculación hídrica han disminuido notablemente gracias a las campañas de prevención realizadas y a las medidas de control sanitario que se han tomado; las enfermedades respiratorias han sido mejor y más oportunamente controladas.

2.4 Desafíos

Las acciones llevadas a cabo durante el período analizado representaron un avance importante en el sentido de mejorar la infraestructura, los equipos, el nivel de remuneraciones y de capacitación de los recursos humanos. Asimismo, representaron el primer paso para sentar las bases de un desarrollo institucional que permita que el sector público de la salud salga de una etapa de obsolescencia tanto tecnológica como de gestión. De este modo se crearon las condiciones mínimas para que se desarrolle y pueda avanzar en la solución de los problemas de salud que la población enfrenta.

Sin embargo, la profundidad del deterioro experimentado por el sector en el período 1974-1989 planteó problemas que no podrían haberse resuelto en el corto plazo. Es por esto que la población en general manifiesta estar disconforme con los resultados de la acción de este sector. Además, la implementación de las políticas, programas y proyectos en el sexenio enfrentó una serie de limitaciones y dificultades que es necesario superar para poder seguir avanzando hacia el objetivo de elevar los niveles de salud y calidad de vida de la población. Aún se presentan insuficiencias que es necesario subsanar para poder mejorar aún más los indicadores epidemiológicos, atender los problemas emergentes por estilos de vida poco saludables y los derivados de factores medio ambientales inapropiados, aumentar **calidad, eficiencia, eficacia y equidad** en la entrega de servicios.

Se abordarán a continuación los aspectos considerados de mayor relevancia.

Recursos financieros

Los recursos financieros asignados al sistema público de salud son todavía limitados. En consecuencia, es necesario definir los problemas de salud como prioritarios, de manera de aumentar los recursos destinados a su superación e identificar nuevas formas de financiamiento, que pueden provenir tanto de fuentes tradicionales como de nuevas fuentes. Por otra parte, los mecanismos de transferencia y asignación de recursos deben responder a una visión descentralizadora de la gestión diferente de

la actual en la que el nivel central define finalmente la asignación de los presupuestos impidiendo, de esta forma, una mejor asignación de acuerdo con las prioridades locales reales de los Servicios de Salud. Más aún, han contribuido a mantener y a veces aumentar las inequidades existentes en 1990, tanto a nivel de los Servicios como de las comunas. Para lograr mayor eficiencia, eficacia y equidad, consideramos imprescindible que tanto la asignación presupuestaria como el manejo del presupuesto se haga en forma descentralizada.

Otro aspecto importante que afecta tanto la elaboración de los presupuestos como su distribución y la generación de ingresos propios es el desconocimiento de los costos de producción de las prestaciones de salud. Es indispensable que en el corto plazo se acelere la utilización de metodologías adecuadas para la determinación de estos costos. A esto debe agregarse que el aumento de los ingresos propios genera una disminución de los aportes del nivel central, con lo que se genera un desincentivo a esta política.

Recursos humanos

A pesar de los avances logrados, continúa habiendo problemas de recursos humanos, tanto en cantidad como en calidad. La posibilidad de aumentar la cobertura de programas destinados a enfrentar las prioridades actuales exige una mayor disponibilidad de recursos humanos capacitados. Por ello, hay que continuar la adaptación de su nivel de calificación a las necesidades que plantea el perfil epidemiológico actual. Esta capacitación no sólo debe darse en los aspectos específicos de las áreas técnicas, sino también en el área de la gestión, con instrumentos modernos que formen a los que vengán a participar en puestos de dirección y en actividades de administración.

Por otro lado, es necesario adecuar y flexibilizar la administración del personal de forma a aumentar su productividad y efectividad. Los estatutos actuales, y el celo con que se aplican, favorecen lo contrario. No hay estímulos al trabajo responsable. Esta área merece una amplia reflexión y discusión entre todos los gremios involucrados para lograr definir mecanismos consensuados que permitan aumentar el compromiso de todos con la misión del servicio público.

Gestión

Las formas de gestión del MINSAL eran anticuadas, poco flexibles y, consecuentemente, poco ágiles. El Ministerio comenzó una serie de programas en materia de desarrollo institucional -asignación de recursos asociada a resultados, compromisos de desempeño, etc.- que han permitido generar un cambio hacia una gestión más moderna. Es necesario seguir avanzando para lograr una visión más integradora de la

gestión sectorial. Es imprescindible acentuar la modernización de la gestión del aparato público, no sólo en lo que se refiere al área de salud, sino en todas las áreas del quehacer del Estado. Esto pasa por reformular una serie de normas tanto técnicas como administrativas, que muchas veces extrapolan la acción del sector, pero que si no se modifican continuarán constituyendo barreras para el buen desempeño del mismo.

Descentralización

Para conseguir que las políticas y programas de salud logren sus objetivos y respondan efectivamente a las necesidades de la población es necesario **profundizar el proceso de descentralización** iniciado. Ello implica: (a) modificar el proceso de elaboración de los presupuestos de los Servicios; (b) incluir en el manejo presupuestario descentralizado el rubro de personal y no solamente el de bienes y servicios como es en la actualidad; (c) dar autonomía a los Servicios tanto en el manejo presupuestario como para la contratación de personal y la definición de funciones y responsabilidades de acuerdo a sus necesidades; (d) flexibilizar las normas de atención y permitir su adaptación a las realidades locales; (e) incentivar aún más la programación local en sustitución a la central; (f) capacitar a los dirigentes en técnicas de gestión moderna y participativa; y (g) promover la definición de compromisos con resultados en todos los niveles. Para lograr todo lo anterior es fundamental crear en los funcionarios y, principalmente en los directivos del MINSAL, un compromiso con los objetivos institucionales que garantice respuestas ágiles para los cambios necesarios.

El éxito de la descentralización depende de un compromiso real tanto de las instituciones del sector como de fuera de él con esta política, que debe ser abordada en todos sus ámbitos. De nada sirve, como se ha visto hasta ahora, transferir a los municipios la responsabilidad de la atención del nivel primario de salud a la población, sin transferir al mismo tiempo los recursos necesarios de todo tipo y la autonomía total de la gestión de los mismos.

El sistema de control y evaluación que el MINSAL desarrolla actualmente no ha dado la respuesta esperada. Este debería negociar con los municipios en torno a **resultados esperados y objetivos a alcanzar** y no exigir cumplimientos de normas inflexibles y procedimientos muchas veces desactualizados. Lo mismo ocurre con los Servicios de Salud, cuya autonomía, como ya se comentó debería ser creciente.

La creación de los gobiernos regionales, la democratización de los municipios y los avances en la creación de organizaciones sociales, han desarrollado las bases fundamentales para conseguir en el futuro próximo la implementación de una administración pública efectivamente descentralizada.

Inversiones

Otro aspecto importante es el de las inversiones en el sector. Hubo algunas dificultades que es necesario subsanar, tanto en el propio quehacer del MINSAL como de otras instituciones.

a. Ministerio de Salud

El MINSAL tuvo que definir directrices para la formulación de proyectos de inversión ante la carencia de políticas específicas para el área. La elaboración de proyectos se vio perjudicada por la falta de experiencia, sobre todo en la relación con las fuentes externas de financiamiento, y de recursos disponibles para ese efecto. Esta circunstancia demoró los procesos de inversión y muchas veces obligó a realizar algunas inversiones que no eran prioritarias. Es necesario que el Ministerio defina con claridad una política de inversiones para el futuro que lleve en cuenta las prioridades y sea coherente con la política de salud y las realidades locales y regionales. La programación de las inversiones debe nacer del nivel local, pues sólo en este nivel es posible identificar las verdaderas necesidades. En todo caso, la experiencia adquirida hace prever que todo será más fácil en el futuro.

b. Ministerio de Planificación y Cooperación

Las metodologías de formulación y evaluación de proyectos existentes en MIDEPLAN no eran apropiadas para el desarrollo del trabajo en los moldes y políticas actuales. Ellas estaban orientadas a proyectos de inversión específicos y aislados, sin contexto de programa y carentes de visión sistémica de la red asistencial y su entorno relevante. Esto produjo demoras hasta que se consiguió llegar a acuerdos para permitir un tratamiento especial de los nuevos proyectos de inversión en salud, sobre todo de los financiados con recursos externos. La experiencia adquirida lleva a la conclusión de la necesidad de sustituir los criterios de evaluación de los proyectos de inversión social por criterios más integradores desde el punto de vista social y que respondan a una política general global. De hecho, MIDEPLAN está exigiendo, a partir de 1996, estudios de la red asistencial de las regiones para identificar las reales necesidades de inversión en un marco global y mejorar así las evaluaciones de proyectos específicos.

c. Ministerio de Hacienda

Los proyectos de inversión que normalmente son plurianuales deben sujetarse a los presupuestos sectoriales definidos anualmente. Así, los cronogramas de gasto originales se ven afectados permanentemente por los ajustes que es necesario hacer dentro de los marcos presupuestarios anuales. Ello provoca, entre otras cosas, demora en el inicio de las obras o la postergación de las licitaciones. A medida que los proyectos avanzan, la capacidad de ajuste a las restricciones presupuestarias es cada vez menor. En consecuencia, la coherencia y racionalidad de los proyectos se ve afectada y muchas veces se asignan recursos a proyectos no prioritarios que se han iniciado primero o se ejecutan más rápidamente. Sería recomendable que se estudiase la posibilidad de incorporar los proyectos de inversión a presupuestos específicos plurianuales y dentro de un programa mayor que los englobe (como ocurre en otros países), donde la principal restricción sea la capacidad de gasto de los programas y no los ajustes asociados al presupuesto anual. Desde luego que esto no implica ignorar las decisiones que sean tomadas en el sentido de mantener los equilibrios macroeconómicos necesarios. Tan sólo se quiere destacar la necesidad de analizar las inversiones dentro de un todo mayor y en forma coordinada intersectorialmente.

Finalmente, es necesario definir una postura clara con respecto a la negociación con las fuentes externas de financiamiento. Ello permitiría a la contraparte nacional contar con una base de negociaciones más firme que evitaría confusiones, errores y pérdidas de tiempo ante las eventuales presiones que suelen ejercer los países y/o instituciones de cooperación, tanto bilateral como multilateral.

Las ISAPRE

La creación de las ISAPRE introdujo, además del efecto regresivo en la distribución de las atenciones entre diversos grupos de ingreso, otros efectos discriminatorios que afectan la equidad del sistema de salud chileno. Parte importante de ellos se refiere a la discriminación por riesgos y por edad. En este sentido, existe el desafío de avanzar en una reforma mayor a la realizada por la ley aprobada recientemente, en la que el sector privado incorpore una perspectiva de largo plazo. Esto significa asumir completamente los riesgos de la población durante toda su vida y dar una atención integral de salud. Esta reforma debe incluir asimismo elementos que incrementen la transparencia en la información a disposición de los posibles usuarios para que puedan elegir, entre las instituciones prestadoras, a aquéllas que les proporcionen mayores beneficios.

Finalmente, para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos existentes y evitar capacidades ociosas en los sectores público y privado, la reforma debe establecer mecanismos que faciliten la utilización integrada de los mismos.

clave

Intersectorialidad

No hay duda de que las modificaciones necesarias para el mejoramiento de la gestión en el área de salud, pasan también por otros sectores. Ello implica una reflexión en un ámbito mayor que englobe a todas las instituciones que de alguna forma inciden en el quehacer del área de salud.

Las variables que inciden en el estado de salud de una población son de diverso tipo: económicas, culturales, sociales, biológicas, etc. Esta condicionalidad hace conque un aumento en el ingreso, un mayor nivel de escolaridad, una vivienda adecuada, un ambiente descontaminado o cambios de estilo de vida, tengan, muchas veces, mayor impacto sobre el nivel de salud de los individuos que las propias atenciones del sistema de servicios de salud.

El desarrollo de políticas, programas y mecanismos que operacionalicen la acción intersectorial es por consiguiente fundamental. Además de mejorar el impacto de las acciones en la salud de la población se aumentaría significativamente la eficiencia en el uso de los recursos, al aprovechar el potencial sinérgico de la acción intersectorial. Para que tenga éxito, es necesario incluir a todos los actores sociales, tanto públicos como privados de nivel nacional y local. El gobierno debe proporcionar un fuerte respaldo político a esta estrategia. El MINSAL como cabeza del sector tiene la responsabilidad de orientar y promover, pero no necesariamente de dirigir o realizar todas las políticas y programas.

3. Vivienda

Para que la vivienda responda a sus funciones debe cumplir con un mínimo de requisitos materiales y de acceso a redes de servicios básicos e infraestructura de equipamiento comunitario. A nivel social, el parque habitacional debe permitir a cada familia satisfacer estas necesidades, en condiciones mínimas y, no menos importante, con autonomía residencial, lo que implica que cada hogar requiere una vivienda independiente, por lo que deberán existir en cantidad suficiente para que todos los hogares puedan acceder a una casa.

Normalmente este objetivo representa un desafío difícil de alcanzar por el elevado costo que implica la edificación de las viviendas y de la infraestructura de servicios relacionados. La situación suele presentar graves carencias en la calidad del parque habitacional, déficit cualitativo, y en la cantidad de casa disponibles en relación al número de hogares, déficit cuantitativo. El primero se expresa en la existencia de viviendas precarias o con alto grado de deterioro, localizadas en la periferia marginal de los centros urbanos o en sus áreas centrales deterioradas, y el segundo déficit, en el fenómeno del allegamiento o familias sin casa.

La política social en esta área colabora con las familias en la creación y mantención del parque habitacional y de la infraestructura urbana complementaria en los aspectos de saneamiento, áreas verdes, recreación, seguridad y vialidad, que en conjunto con otros servicios permiten a los miembros del hogar realizar las actividades sociales, económicas y culturales de su diario vivir.

La inversión del Estado, en la medida que procura ser equitativa, debe dar prioridad a las necesidades de los sectores más pobres; pero, por la magnitud y naturaleza de estas inversiones inmobiliarias, no puede desestimar las demandas de los estratos medios y, en materia de desarrollo urbano, del conjunto de la sociedad.

La inversión en vivienda, materializada a través de diferentes programas de vivienda social y subsidios, se viene desarrollando a contar de los años cuarenta. Los gobiernos han destinado parte del gasto fiscal social a este fin, en proporciones variables, que al inicio de los años setenta alcanzó alrededor del 17%, en los '80 fluctuó entre el 1,3% y el 7,7% y en los '90 ha ido creciendo (8,5% en

1992).⁹ Pese a los esfuerzos para proveer soluciones habitacionales a los sectores afectados por carencias, especialmente a los más pobres, el déficit habitacional ha crecido en forma constante en el país hasta fines de los años '80.

3.1 El período del Gobierno Militar

Los programas habitacionales implementados por el gobierno militar enfatizan el rol subsidiario del Estado, trasladando al sector privado, a través de los mecanismos de mercado, funciones relevantes en el diseño, localización, estándares y costos, volumen y financiamiento de las soluciones habitacionales para los diferentes estratos sociales. El aporte estatal se canaliza por medio de subsidios a la demanda directos e indirectos (a las tasas de interés del crédito hipotecario) y operaciones de emergencia para atender la erradicación y radicación de campamentos. Por otra parte se eliminó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP) que ofrecía préstamos hipotecarios a los sectores medios adecuados a sus ingresos, función que se traspasó al sistema financiero.

Durante los primeros años de su implementación, en los años setenta, disminuyó la construcción de viviendas y se orientó preferentemente a producir casas para los estratos de ingresos altos. El déficit se incrementó considerablemente, afectando a los sectores pobres y medios por lo que fue necesario introducir cambios en la política inicial, retomando el sector público un rol activo en la producción de viviendas sociales a contar de los años ochenta, cuya construcción contrata con el sector privado, con los costos altamente subsidiados. Se crean nuevos programas de subsidios a la demanda, orientados a facilitar el acceso al mercado de los sectores medios. Esta segunda etapa de la política se propone, además, focalizar el gasto social hacia los sectores más pobres.

Los programas habitacionales vigentes al año 1990 eran de dos tipos: el primero orientado a los sectores pobres, del primer y segundo quintil de ingresos, que incluía la construcción de viviendas sociales y operaciones de saneamiento de viviendas y poblaciones, destinados a urbanizar terrenos y a sanear los títulos de propiedad de ocupantes de antiguos campamentos. Y los segundos, constituyeron subsidios a la demanda de sectores sociales con capacidad de ahorrar y de acceder a un crédito hipotecario.

El programa de vivienda social para los más pobres es el de "vivienda básica", que se define como la primera etapa de una vivienda económica¹⁰ y su super-

9. S. Araiz, O. Mercado, y M. Waisee. *Población, pobreza y mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Informe de Chile* (Santiago de Chile: MIDEPLAN - FNUAP/OIT, Proyecto RLA/92/P20, marzo de 1994).

10. Es aquella unidad definitiva destinada a resolver problemas de marginalidad habitacional, con un valor máximo de 400 UF y con características técnicas conforme a normas del reglamento de la vivienda social (D.S. N°168/84). MINVU. Memoria 1989, Santiago 1989.

ficie es variable, con un valor máximo de 190 UF¹¹, que cuenta con un subsidio tope del 75% de su valor.

Los programas de "**saneamiento de poblaciones**" se implementaron a partir de 1978. Inclúan operaciones de erradicación y radicación. Los proyectos consistían en la urbanización de los terrenos y la construcción de casetas sanitarias y sus costos promedios eran alrededor de 75 UF con un tope máximo de 110 UF, subsidiado casi en su totalidad. Se complementaba este programa con el de lotes con servicios del Ministerio de Interior, que se financiaba con un Préstamo BID: **Programa de Mejoramiento de Barrios**.

Los programas de subsidios a la demanda eran cuatro: "subsidio general unificado" el más importante por el volumen de beneficiarios, "subsidio de programas especiales de construcción de viviendas sociales" (PEV), "subsidio rural" y de "colonización".

El "**subsidio general unificado**" contempla diferentes montos de ayuda no reembolsable destinados a quienes compran una vivienda en el mercado, cuyo precio no sea inferior a 400 UF ni superior a 2.000 UF. Los montos de subsidios varían entre 150 UF y 80 UF, en relación inversamente proporcional al valor de la casa y un tope de crédito, completando con ahorro previo el valor de la vivienda. El crédito hipotecario tiene un interés máximo del 8,5%, del 9% o del 10% (incluida la comisión). Cuando la tasa supera a la preferencial, el MINVU paga la diferencia (subsidio implícito TIR) la que en períodos de alta inflación alcanzó montos superiores al del subsidio correspondiente, tomando muy regresivo al sistema, ya que beneficiaba a las viviendas más caras.

El **subsidio PEV** tiene como objetivo beneficiar a grupos organizados por instituciones públicas y privadas, que pueden optar a soluciones de mayor valor (entre 220 y 260 UF) que las de vivienda básica. El monto del subsidio es el más bajo de todo este sistema, con un tope de 60 UF.

El **subsidio rural**, destinado a las familias más pobres de esas zonas del país, tiene un valor máximo para la vivienda de 260 UF y un monto de subsidio variable con tope de 150 UF o 75% del costo de la casa.

El **Subsidio para Planes de Colonización** del Ministerio de Bienes Nacionales en las regiones X a XII tiene un monto máximo de subsidio de 300 UF o del 90% del valor de la vivienda.

La política de desarrollo urbano del gobierno militar liberó la asignación del uso del suelo urbano a los mecanismos de mercado, los cuales determinaron las áreas de expansión, las densidades y la localización de inversiones de infraestructura, de actividades y servicios.

11. Consiste en una casa de estándares mínimos, 30 a 36 m² construidos, un terreno de 60 a 100 m².

Al respecto, se derogan numerosas disposiciones que regulan la conformación y dotación de las áreas residenciales y cesa la aplicación de las exigencias de reservas de terreno para la provisión de infraestructura y equipamiento de acuerdo con estándares mínimos, se liberan los límites de los centros urbanos, se privatiza la gestión de instituciones públicas que invierten en infraestructura sanitaria y administran las redes de servicios y, en este proceso, el manejo de las aguas lluvias no queda asignado a alguna institución, por lo que se pierde la capacidad de actuar ante los problemas que de ellas se derivan.

En materia normativa, el MINVU se preocupa de mantener actualizados los Planos Reguladores Urbanos e Interurbanos, que establecen algunas disposiciones para regular el uso del suelo a nivel comunal e intercomunal y su relación con la tierra agrícola. Dispone, además, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (D.F.L. N°458 de 1975) y su respectiva Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Cuenta finalmente con el D.F.L. N°2 de 1959 sobre viviendas económicas a las cuales fomenta mediante la aplicación de exenciones tributarias.

Los resultados de estas políticas habitacionales y de desarrollo urbano se manifiestan en el aumento significativo de los déficits respectivos, que en vivienda no logran ser revertidos con los cambios que se introducen en los años '80, lo que llevó al gobierno militar a introducir correcciones intensificando los programas de vivienda de acción directa como la "vivienda básica" que adquiere nuevo impulso a contar del año 1984, y el desarrollo del "programas de mejoramiento de barrios" del Ministerio del Interior que actúa en el saneamiento de poblaciones a contar del año 1983.

La Encuesta CASEN 1990 permite completar un juicio sobre esta política. Ella proporciona información sobre las características de los beneficiarios de los programas de vivienda social, de lotes con servicios, de los subsidios a la demanda y de programas más antiguos aplicados por otros gobiernos.¹²

Se observa, al respecto, que de las familias residentes en casa propia beneficiadas por programas habitacionales del Estado, la mayoría recibió subsidios a la demanda: subsidio general unificado, rural y PEV.¹³ Dado que entre ellos predomina el "general unificado" orientado a sectores medios y medio-altos, su primacía implica que los recursos de vivienda se concentraron en esos grupos y no en los más pobres,

12. O. Mercado. "Subsidios de Vivienda: acceso y aporte a los hogares". En Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). *Programas sociales: su impacto en los hogares chilenos. CASEN 1990*. MIDEPLAN, Santiago de Chile, 1993.

13. El universo de esta distribución se refiere a los hogares residentes en casa propia que han accedido a beneficios de programas habitacionales para la adquisición de su vivienda. La antigüedad de esta cohorte tiene un promedio de diez años, por lo tanto sus características están fuertemente influidas por las de los beneficiarios de los programas implementados por el gobierno militar.

de acuerdo a los objetivos la política social del gobierno militar. La distribución de las familias beneficiarias por quintil de ingreso confirma este resultado (26% en el cuarto quintil).¹⁴ También se aprecia que la inversión pública en vivienda muestra una distribución territorial favorable a las zonas urbanas que tampoco son las más pobres.

Las características materiales actuales de estas viviendas subsidiadas denotan un grado de deterioro similar al que afecta a beneficiarios de programas más antiguos (viviendas CORVI) lo que sería síntoma de problemas de calidad de estas casas. En el otro extremo, de las familias que tuvieron acceso a soluciones de lotes con servicio, un 57% aloja en viviendas de nivel bueno o aceptable de materialidad, y un porcentaje aún mayor (66%) lo hace en casas permanentes por lo que este tipo de programas para los más pobres, tiene un éxito aceptable en relación con sus objetivos. Las viviendas sociales o básicas (en la encuesta no es posible diferenciarlas), muestran un nivel de deterioro similar al de los programas más antiguos. Este resultado también estaría indicando deterioro prematuro.

Por su naturaleza, un subsidio habitacional se incorpora al patrimonio familiar generando un flujo no monetario o renta. Al respecto se observa que la renta de los subsidios habitacionales y de la vivienda social o básica son semejantes (1.44 UF y 1,36 UF mensual respectivamente), pese a tener diferentes poblaciones objetivo, los primeros a los sectores medios y la segunda a los marginales. Ambos montos son, además, superiores a los correspondientes a los programas para la extrema pobreza, lote con servicios (0,5 UF) y subsidio rural (0,85 UF). El conjunto de estas rentas representan alrededor del 8% de los ingresos de los hogares, proporción más significativa para los hogares del primer quintil (24%), y respecto del costo de alojamiento este aporte significa algo más del 50% para el promedio y el 77% para los más pobres (CASEN 1990).

De acuerdo con estos antecedentes se desprendería que la redistribución de la inversión habitacional en beneficio de los sectores más pobres podría tener un impacto considerable en su calidad de vida, superior a la pérdida que experimentarían los sectores medios. Sin embargo, para hacer factible tal cambio se requiere de un complejo conjunto de medidas para posibilitar que los más pobres puedan acceder a estos subsidios, además del hecho de que no puede ignorarse que también un segmento de sectores medios está marginado del mercado.

En relación con el déficit de viviendas, al término del gobierno militar existían 955 mil familias allegadas. Desde el punto de vista de la habitabilidad, otros 414 mil hogares (13%) residían en casas con alto grado de deterioro material, que en consecuencia debían ser reemplazadas, 387 mil (12%) no tenían acceso a saneamiento

14. O. Mercado. "Subsidios de vivienda: acceso y aporte a los hogares", *op. cit.*

mínimo al carecer de agua potable, y que 120 mil (3.8%) estaban simultáneamente afectados por ambos tipos de déficits.¹⁵ Los problemas de habitabilidad, especialmente de saneamiento, alcanzaban mayor relevancia en las zonas rurales.

Este déficit cuantitativo y cualitativo revela la existencia de una brecha, no superada hasta ese momento, entre la producción de viviendas y el aumento anual de las necesidades por crecimiento de la población y deterioro del parque existente. Para detener la expansión del déficit se estimó que deberían proveerse alrededor de 100 mil unidades anuales en la década de los años noventa. Esta cifra representaba un desafío considerable si se la compara con el promedio de producción de soluciones habitacionales de los 17 años del gobierno militar, que es de 32 mil, cifra que se eleva a 42 mil viviendas nuevas por año¹⁶ al agregarle el aporte del sector privado.

A estas carencias se suman aquellas que surgen de las condiciones propias de la vida urbana. Ellas se manifiestan en déficits de servicios urbanos, problemas agudos de congestión, de contaminación ambiental, elevados costos de funcionamiento de las actividades, segregación social, encarecimiento del suelo urbano y especulación. Estos problemas, agudizados por el crecimiento inorgánico en expansión de las ciudades y el deterioro de sus áreas centrales, aumentan los costos de las soluciones habitacionales y de las redes de servicios sanitarios, de transporte y de infraestructura vial, de equipamiento en salud, educación, seguridad, recreación, áreas verdes, comercio¹⁷. Estos problemas reflejan la falta de inversión en infraestructura urbana por lo que los barrios de vivienda social estaban afectados por la inequidad en el acceso a los servicios urbanos, consagrándose condiciones de marginalidad espacial y social. En esta forma, los déficits acumulados en estas infraestructuras eran mayores que los de vivienda aunque no se han dimensionado con exactitud por problemas de información, de falta de estándares de dotación mínima y de una institucionalidad que proyecte requerimientos de inversión, canalice los recursos y coordine a los diferentes agentes públicos y privados que participan en la provisión y mantención de dichos servicios.

Los déficits habitacionales y urbanos alcanzaban, a comienzos de los años '90, tal envergadura que no era posible plantear su solución sino en el largo plazo, y los programas existentes superaban la capacidad del sector público para implementarlos. Se agrega a ellos la crisis de la cartera hipotecaria que afectaba a las familias que habían accedido a una vivienda mediante préstamos, e incluso con subsidios, del sector estatal y de la banca privada y que arriesgaban perderla por estar en mora.

15. O. Mercado. "La situación habitacional. Habitabilidad y allegamiento". En Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). *Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza*. MIDEPLAN, Santiago de Chile, 1992.

16. En sus dos últimos años de gobierno se logró un aumento sustancial en su producción, alcanzando a las 60.708 en 1988 y 73.305 unidades en 1989.

17. MIDEPLAN, *Integración al Desarrollo. Balance de la Política Social: 1990 - 1993*. Santiago, 1994.

La mayoría de las familias afectadas por estos déficits, estaban al margen del mercado, por lo que la superación de sus carencias demandaba importantes subsidios del Estado. En efecto, para el sector privado es poco rentable producir soluciones destinadas a los sectores medios y bajos dado su reducido nivel de ingresos y el costo creciente de los terrenos, presionado por la expansión en baja densidad de los centros urbanos y la dificultad de extender las redes de servicios e infraestructura. Esta última refleja, además, un insuficiente financiamiento de la inversión por falta del aporte privado.

3.2 La política habitacional de los Gobiernos de la Concertación

Ante los desafíos que representan los déficits heredados, la posibilidad de implementar soluciones dependía de los instrumentos institucionales y recursos disponibles. Al respecto, las condiciones iniciales también presentaban dificultades. En relación con la institucionalidad del sector, durante el gobierno militar se llevó a cabo una reforma de la administración del Estado, tendiente a su desconcentración, y un proceso de regionalización del país. En este marco se produjo importantes cambios en la estructura institucional del MINVU, a los cuales se sumó una política que redundó en la pérdida de instrumentos de planificación y gestión, restringiendo especialmente las posibilidades de conducción de los procesos urbanos. Se agregan a ellos la transferencia de atribuciones al gobierno local, quien tiene un alto grado de autonomía; la transformación de las empresas de servicios sanitarios; la pérdida de reservas de terreno que le permitían intervenir en el mercado del suelo urbano; y el traspaso al sector financiero del crédito hipotecario, con excepción de aquél orientado a los más pobres, lo que margina a sectores medios de este mercado. En síntesis, en estas condiciones se favorecen los criterios sectorialistas y de corto plazo.

Por otra parte, el nuevo gobierno encontró, al momento de asumir, que el presupuesto del MINVU para el año 1990 era un 14% inferior al del año 1989, y estaba, además, comprometido en su casi totalidad, por la naturaleza de la inversión en estas áreas que funcionan con una programación bianual.¹⁸

En consecuencia, para implementar su política y responder a los desafíos heredados, fue necesario contar con recursos adicionales de la Reforma Tributaria y de la cooperación internacional.

La política habitacional y de desarrollo urbano de la Concertación se orienta por los criterios del conjunto de la política social. Ellos dan origen a modificaciones

18. Ministerio de Planificación y Cooperación. (MIDEPLAN). *Un proceso de integración al desarrollo. Informe Social 90/91*. MIDEPLAN, Santiago de Chile, 1991.

de los programas en marcha al momento de asumir, a la formulación de nuevos programas e instrumentos y medidas de gestión, además de un aumento sustancial de las metas de vivienda y equipamiento urbano.

La búsqueda de mayor equidad social implicaba redistribuir los recursos presupuestarios en favor del 40% más pobre, privilegiando a los más vulnerables; aumentar sustancialmente las soluciones para ese sector social, sin menoscabar a los sectores medios; y favorecer a las regiones más afectadas por carencias habitacionales, en especial a las zonas rurales.

Por el carácter participativo y solidario de la política, los programas deberían privilegiar la participación activa de las familias beneficiarias en el diseño y ejecución de las soluciones y, posteriormente, en el mejoramiento de su vivienda y la construcción y mantención de los equipamientos comunitarios. Deberían incorporar, además, al sector privado (entendiendo por tal no sólo a las empresas constructoras y sector financiero tradicional, sino a ONGs y a organizaciones sociales comunitarias) en la ejecución y financiamiento de las soluciones.

Los programas, en su diseño y ejecución, deberían buscar la integralidad de las soluciones, completando y coordinando los diferentes proyectos que se relacionan con las condiciones habitacionales y urbanas de los hogares beneficiarios y, no menos importante, complementarse con otros programas sociales relacionados con la calidad de vida vecinal y local de modo de potenciar sus resultados.

Se suma a lo anterior la necesidad de mejorar la eficiencia de los mecanismos e instrumentos de implementación de la política habitacional. Este último criterio conlleva un esfuerzo por definir las poblaciones objetivos de cada programa y diseñar instrumentos de selección de los beneficiarios y control de la correcta asignación de los recursos.

Las dificultades para aplicar estos criterios son múltiples. Los programas vigentes beneficiaban mayoritariamente a los sectores medios-altos. La participación de los beneficiarios encuentra escollos en los estilos de gestión de una burocracia habituada a esquemas autoritarios. La solidaridad entre los beneficiarios debía revertir la tendencia al individualismo en la búsqueda de soluciones, unida a una percepción paternalista de la acción del Estado, fomentados por los mecanismos de asignación existentes. A la integralidad de los proyectos se opone una rígida sectorialización de las instituciones que controlan las diferentes áreas, y la atomización y dispersión de agentes que manejan recursos y servicios importantes de coordinar. Finalmente, la eficiencia requería mejorar los instrumentos de selección y asignación de beneficiarios, de evaluación *ex ante* y *ex post* de los programas, de compatibilizar las acciones y medidas de los diferentes agentes que participan en la asignación de los recursos.

Tales cambios se implementaron mediante modificaciones importantes que significaron aumento de la inversión, cambios de criterios de asignación de recursos, de selección de postulantes y asignación de viviendas, del diseño de los programas

vigentes y creación de nuevos programas. En la asignación de los recursos y el diseño de los programas aumentó la participación de las regiones para mejorar la programación en función de las necesidades específicas y facilitar una mayor integralidad y coordinación de las soluciones con el conjunto de la política social.

En relación con el déficit cuantitativo de viviendas, se propuso congelar dicho déficit, para lo cual se requiere producir anualmente alrededor de 90 mil soluciones habitacionales como promedio anual, las que sumadas al aporte privado permitirían asegurar una oferta similar al crecimiento anual de las necesidades, estimadas en 100 mil unidades al año. A contar de 1994, se amplió la meta por sobre las 100 mil soluciones con el fin de completar una producción de 610 mil al término del segundo Gobierno de la Concertación.

En consonancia con los graves déficit urbanos, los cambios consideraron, además, el diseño de nuevas normativas e instrumentos para comenzar el proceso que revierta las tendencias que los han generado. Ellos se refieren a cambios en normas y estándares que se incorporaron a planos reguladores y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, así como la creación de instituciones y sistemas de incentivos para la renovación de áreas deterioradas y nuevas tecnologías que permitieran mejorar algunas carencias de servicios.

Para tales fines aumentaron las inversiones en: equipamiento comunitario, pavimentación y vialidad urbana; se crearon nuevas líneas de proyectos: rehabilitación y mejoramiento de áreas centrales deterioradas, infraestructura sanitaria, parques; se adecuaron instrumentos de planificación para introducir incentivos a la densificación y renovación y reponer estándares de infraestructura y equipamiento a nivel de barrio y comuna; se crearon instituciones para gestionar programas urbanos incorporando al sector privado; se establecieron nuevos incentivos de subsidios directos y tributos para las inversiones en infraestructura, equipamiento y renovación urbana; se impulsó el desarrollo de investigaciones para el diseño de instrumentos de gestión y nuevas tecnologías.

Programas de vivienda

a. Programas nuevos

Con el propósito de materializar los criterios de equidad, solidaridad y participación se crearon los programas "vivienda progresiva" en primera y segunda etapa y "construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas". La vivienda se concibe como un conjunto de servicios y atributos a lograr en un proceso a través del tiempo, según la evolución de las posibilidades y necesidades de la familia. El acceso de las familias de extrema pobreza a una solución habitacional se facilita al considerar la alternativa del ahorro no monetario, la posibilidad de postular organizadamente y la progresividad

en el proceso de alcanzar un nivel mínimo aceptable de satisfacción de las necesidades de alojamiento.

La "**vivienda progresiva**" consta de dos etapas para alcanzar un estándar similar al de la vivienda básica, espaciadas en alrededor de dos años, que incorporan la participación activa de los beneficiarios en su diseño y ejecución con asistencia técnica de instituciones públicas o privadas. La vivienda progresiva, en sus dos etapas tiene un costo estimado de 210 UF y un subsidio de 150 UF (132 UF en la 1ª etapa), un ahorro previo de 13 UF y el resto se financia con un crédito hipotecario optativo del Servicio de Vivienda y Urbanismo.

Sus características generales son: un sitio urbanizado de 100 ó 60 m², con una unidad sanitaria y un espacio habitable para la etapa inicial. En la segunda se completa la casa, con la posibilidad de alcanzar el estándar de una vivienda básica. Se implementa a través de dos modalidades: gestión directa del SERVIU o como subsidio que financia a la iniciativa privada de grupos organizados de postulantes, con asistencia técnica de ONGs, municipalidades o SERVIU. En ambos casos se opera con flexibilidad para acreditar ahorro, otorgando puntaje al terreno y en la modalidad de subsidio, anticipando las transferencias para adquisición del terreno o su urbanización, según las necesidades del grupo de postulantes.

El programa "**construcción, ampliación y mejoramiento**" es similar a la segunda etapa de la "vivienda progresiva" y se orienta a antiguos beneficiarios de lotes con servicios o de poblaciones con carencias de materialidad o saneamiento. Este programa se complementará con el de "**mejoramiento habitacional**", que está destinado a la reparación o ampliación de viviendas de programas estatales o municipales, con más de diez años de antigüedad, a cuyos dueños se les otorgará un préstamo tope de 60 UF, a una tasa de interés del 8% anual, con plazo máximo de cinco años y un ahorro previo de 10 UF.

En el sector rural, por la naturaleza de las carencias que lo afectan y la dificultad de proveer servicios básicos de saneamiento, se creó, en 1994, un **Programa Especial de Villorrios Rurales**, con un subsidio máximo de 200 UF.

Para dar solución al problema de los **deudores hipotecarios** del sector público y privado se implementó un mecanismo de repactación para favorecer a los deudores SERVIU y se destinaron recursos para financiar un crédito adicional destinado a los deudores morosos de la banca.

Se crearon **nuevos instrumentos de financiamiento** de la vivienda destinados a mejorar el acceso de los sectores medios a una solución habitacional, se rebajó los dividendos por crédito hipotecario ex-ANAP y se modificó la reajustabilidad de la Cuota de Ahorro, se licitó la administración de la cartera hipotecaria de los SERVIU introduciendo mejoras que beneficiarán a los deudores y facilitará la recuperación de la cartera. Se proyecta, además, la creación de un seguro de cesantía involuntaria, perfeccionar el sistema de leasing habitacional para compatibilizarlo con la normativa del mercado de capitales, la creación de un sistema de compensación de divi-

denos de préstamos hipotecarios y crear instrumentos para canalizar financiamiento de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Se han implementado una serie de medidas destinadas a **mejorar la calidad de las viviendas** sociales: desarrollo de nuevas tipologías de vivienda y modificación del método de evaluación de licitaciones de los SERVIU; modificación de normas de la Ordenanza de Urbanismo y Construcciones para adaptarla a nuevas tecnologías (uso del gas en edificios, protección contra el fuego, uso de la madera); modificación del Registro de Contratistas otorgando mayor importancia a la calidad del trabajo de las empresas y se reguló la Inspección Técnica SERVIU de las obras contratadas; se establecieron responsabilidades legales ante fallas en las viviendas construidas; se creó el Servicio de Información sobre Calidad de la Vivienda, en conjunto con la Cámara Chilena de la Construcción y de los Colegios Profesionales de Arquitectos, Ingenieros y Constructores Civiles y, además, está en implementación el Instituto de la Construcción;

b. Modificaciones a los programas vigentes al año 1990

Se modificaron con el objeto de: permitir la postulación agrupada; disminuir los subsidios a los sectores medios de mayores ingresos; introducir líneas destinadas a atender a sectores vulnerables como familias con jefatura femenina, adulto mayor, personas afectadas por alguna discapacidad; e incentivar la renovación urbana y, además, mejorar la accesibilidad a los subsidios (simplificar trámites, usar parámetros similares de evaluación de lo postulantes en los diferentes programas) y diversificar las soluciones.

Vivienda básica: bajó el monto del subsidio a 140 UF, y aumentó el del crédito SERVIU a 73 UF, además del valor de la casa a 223 UF, lo que obedece no sólo a su mayor costo de producción, sino también a un mejoramiento de sus estándares. Con este objetivo, los conjuntos construidos se están entregando con pavimentación, áreas verdes y reservas de terreno para equipamiento. Se limitó la incidencia del ahorro en dinero como factor de puntaje para seleccionar a los postulantes. Se incorporó la postulación de grupos, se perfeccionó el mecanismo especial de atención al adulto mayor, que les permite acceder a una vivienda en comodato, sin costo o por un pago mensual mínimo según sea el caso. Por último, se incorporó la modalidad de operar bajo la forma de subsidio, para posibilitar la gestión privada del programa.

Subsidio general unificado: se le rebajaron los montos de subsidios, con un tope máximo de 130 UF y mínimo de 70 UF, y los valores de las viviendas que se pueden adquirir, entre 500 UF a 1.500 UF. Se establecieron dos tramos especiales para incentivar la renovación urbana: las casas con valor hasta 1.500 UF, pueden acceder a subsidios de 200 a 180 UF, y las de 1.500 a 2.000 UF, a montos de 90

a 70 UF. También las regiones extremas del país tienen un trato diferente para incorporar los mayores costos de construcción que las caracteriza. Por otra parte, se puso un límite de 80 UF al subsidio TIR, para corregir la regresividad extrema que éste representa.

Además se modificó el sistema de selección ampliando el concepto de grupo familiar que da derecho a puntaje, con el fin de favorecer a otro de los grupos objetivo de la política social: las familias monoparentales (con mujer jefa que puede ser madre soltera, viuda o separada). Se ampliaron las cargas familiares, incorporando a los miembros con discapacidad y a adultos mayores dependientes del hogar. También se introdujo la postulación agrupada, con proyectos habitacionales. Por último, quienes postulan al primer tramo del subsidio para comprar viviendas con un precio tope de 500 UF, pueden acceder a un crédito máximo de 280 UF con el Banco del Estado.

Una variante de este programa, que se comenzó a implementar durante 1996, es el subsidio para "arrendamiento de vivienda con promesa de compraventa" o leasing habitacional, que transfiere el monto del subsidio fraccionadamente, durante un número de años, de acuerdo a un programa de ahorro de la familia para la compra de la vivienda que arrienda bajo esta modalidad.

Programa especial de viviendas (PEV): se convirtió en "programa especial trabajadores" (PET): canaliza el aporte de las empresas al ahorro de sus trabajadores para la vivienda, y continúa atendiendo a otros grupos organizados. Se aumentó el monto del subsidio a 80 UF (en las regiones extremas puede ser hasta 140 UF) y en las zonas de renovación urbana, a 130 UF. El valor de la casa se incrementó a 330 UF, con un estándar construido de 35 a 50 m². El ahorro exigible es de 30 UF y cuentan con un crédito del Banco del Estado de 220 UF. También se aplica este programa para completar soluciones de lotes con servicios, las que se facilitan mediante el uso anticipado del ahorro con el fin de rebajar el costo financiero.

Subsidio rural: se perfeccionó su sistema de selección de postulantes favoreciendo a la población objetivo, con medidas similares a las del subsidio general unificado; se permitió acreditar el ahorro enterado por el cónyuge del postulante; se facilitó el cobro de beneficios a personas que acrediten derecho real de uso constituido en su favor por parientes titulares de dominio; y se mejoró la participación de minorías étnicas. Se estableció un instrumento de calificación socioeconómica y habitacional especial en el sector rural, y se elevó el tope inferior del monto del subsidio (de 90 a 110 UF). Por último, se permite postular con proyectos que se acojan a la Ley de Propiedad Horizontal, lo que facilita la limitación de la subdivisión de los terrenos en este sector.

Programas de desarrollo urbano

a) Programas nuevos

Se inició un conjunto de iniciativas tendientes a desarrollar nuevos instrumentos de gestión urbana; se aumentaron las inversiones de infraestructura y equipamiento y los subsidios que financian proyectos de mejoramiento y rehabilitación de zonas deterioradas; y se propuso controlar la expansión de los centros urbanos. Estas líneas de acción se han implementado en convenio con instituciones públicas y privadas nacionales como municipalidades, empresas regionales de servicios sanitarios, SECTRA, Ministerios de Obras Públicas y de Transportes, y gobiernos regionales. También se han realizado proyectos con cooperación internacional de España e Italia y de CNUAH-Habitat.

Programas de renovación urbana: se diseñaron instrumentos e incentivos para el fomento de la gestión inmobiliaria en zonas deterioradas de los centros urbanos con el objeto de recuperar condiciones residenciales para retener y atraer población, evitando el desarraigo de los hogares pobres de los tugurios. Para este efecto, se estableció en el subsidio general unificado una nueva línea con tramos y subsidios especiales, se crearon corporaciones en convenios con municipalidades y sector privado y se está trabajando con grupos organizados y residentes.

Programa de Gestión urbana para ciudades sustentables, que se está implementando en Concepción, lo administra CNUAH-Habitat con financiamiento de la cooperación italiana. Incorpora la variable ambiental al desarrollo urbano y se propone fortalecer la capacidad municipal de planificación y gestión en estas áreas; mejorar la disponibilidad continuada de recursos ambientales para el desarrollo urbano y mitigar los efectos negativos de las emergencias naturales. Forma parte de del programa internacional de "Ciudades sustentables", iniciado en 1990, en el que participan una decena de ciudades en países en desarrollo.

Parques urbanos, plantea como objetivo la construcción de parques de carácter intercomunal y comunal, en la cercanía de los barrios pobres, y la arborización de las riberas de los cursos de agua, infraestructura vial y cerros urbanos. Los parques son considerados como espacios públicos multiuso, contando con la arborización como elemento estructurador. En su ejecución trabajan conjuntamente los técnicos con la comunidad local para el diseño, generación y su posterior uso y mantención. Además, se pretende armonizar los diferentes usos recreativos, deportivos en forma que motiven la generación de proyectos complementarios en su entorno.

Programa de infraestructura sanitaria, creado por los problemas de disponibilidad de suelo urbano para los programas habitacionales, originados por la falta de adecuada planificación de la inversión en macroinfraestructura sanitaria (alcantarillado, agua potable, electrificación, accesibilidad). El MINVU financia por medio de Fondos Reembolsables a las Empresas Sanitarias Regionales, que actúan como uni-

dad técnica, para la ejecución de las obras de macroinfraestructura que demandan el cumplimiento de sus metas de viviendas sociales.

Por otra parte, se ha acentuado la descentralización de la planificación y regulación de los asentamientos con la creación de comités regionales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, instancias de concertación del sector público y privado para este fin. Paralelamente, con el objeto de generar nuevos instrumentos legales y normativos para la gestión urbana se creó el Comité de Desarrollo Urbano con la participación de las diferentes entidades técnicas, gremiales y públicas relacionadas. Se ha continuado en el perfeccionamiento de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

b. Modificaciones a los programas vigentes al año 1990

Equipamiento comunitario, se incrementaron considerablemente sus metas, destinando los recursos a los barrios más pobres y con mayores carencias. Estas unidades consideran la construcción de centros comunitarios, centros deportivos y multicanchas, plazas de juegos infantiles y áreas verdes, con un costo promedio de 20 millones de pesos. Su objetivo es mejorar la calidad de vida a nivel de vecindario y comuna, en consideración a que los estándares de vivienda social son insuficientes para el desarrollo de la vida familiar. Los proyectos los genera la comunidad organizada en conjunto con la municipalidad u otras instituciones, y una vez construidos se les traspasa su propiedad para su operación y mantención. También se favorece a quienes aportan al proyecto en forma de ahorro previo, terreno, mano de obra o materiales.

Pavimentos urbanos, que se modificó en términos cuantitativos (aumento en las inversiones para los programas de mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación) y cualitativos al introducir la línea de pavimentos económicos con nuevas tecnologías, y la modalidad de **pavimentos participativos** para calles de poblaciones pobres. El déficit en este equipamiento se concentra en los barrios marginales y el programa, además de mejorar la calidad de vida en estos sectores, contribuye a disminuir la polución ambiental.

Instrumentos normativos de gestión del desarrollo urbano: se les introdujeron modificaciones destinadas a su actualización y perfeccionamiento como mecanismos de toma de decisiones de inversión, además de la creación de incentivos para la renovación urbana. Ellas fueron la actualización de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que renueva normas y estándares de equipamiento e infraestructura de servicios urbanos y de cesiones gratuitas de terrenos para asegurar su posterior implementación; la reactualización de los planos reguladores comunales e intercomunales; la modificación al D.F.L.2 y a la Ordenanza General de Urbanismo

y Construcciones para asimilar al concepto de vivienda económica las edificaciones recicladas, como un instrumento de densificación de áreas de renovación.

Programas desarrollados por otras instituciones

Además de la gestión del MINVU en la implementación de la política habitacional y de desarrollo urbano, es necesario considerar los programas que en estas áreas han ejecutado otros ministerios, gobiernos regionales y municipios.

El Ministerio del Interior ha implementado dos programas de soluciones habitacionales y de infraestructura urbana: "mejoramiento de barrios" (desde 1982) y "mejoramiento urbano y equipamiento comunal". El primero, con financiamiento de un préstamo BID, entrega soluciones que contienen los componentes de sitio, urbanización, caseta sanitaria y saneamiento de títulos, los cuales desarrolla según las condiciones específicas de los beneficiarios, en operaciones de radicación o de erradicación. En estas últimas se ejecutan los programas más completos, que corresponden a lotes con servicios. La selección de beneficiarios la realiza la municipalidad sobre la base de la Ficha CAS, y ella debe entregar los títulos de dominio prestar apoyo técnico y educativo para consolidar la vivienda definitiva. El programa de "mejoramiento urbano y equipamiento comunal" financia proyectos de infraestructura y equipamiento en asentamientos humanos precarios, incluyendo a localidades rurales, presentados por municipios y organizaciones comunitarias. En la asignación de los recursos participan los gobiernos regionales.

El Ministerio de Obras Públicas participa en conjunto con el MINVU del crédito BID 559/OC-CH, para el mejoramiento de la infraestructura vial urbana. Para tal efecto destinó recursos presupuestarios en la ejecución de programas viales.

Por último, es interesante destacar los programas del Ministerio de Transportes destinados a solucionar la congestión en la Región Metropolitana, factor que, además, genera graves problemas de contaminación. En esta área se ha desarrollado una política de transporte que incluye líneas de acción conjunta con el MINVU para establecer una jerarquización vial, el uso de las vías y localización de terminales de transporte urbano; para resolver los graves problemas de contaminación en la Región Metropolitana, se desarrolló el proyecto de la línea cinco del Ferrocarril Metropolitano, se han licitado y segregado vías y establecido paraderos diferidos para el transporte público; y se ha elaborado un estudio para establecer un sistema de tarificación vial.

Resultados

La aplicación de este conjunto de programas permitió importantes avances, que en el área habitacional se manifiestan en la disminución del déficit cuantitativo, superando la meta que sólo se proponía congelar este déficit. Ya en 1992 se había logrado disminuir la cantidad de allegados a 847 mil, lo que fue posible por el logro de la meta de crecimiento de la producción de viviendas del sector público y por el aumento sustantivo de la actividad del sector privado de la construcción. El sector público logró un promedio anual de 88.396 soluciones nuevas, además de 18 mil "lotes con servicios", "vivienda progresiva II etapa" y similares, que permitieron recuperar o mejorar el parque existente. También los programas de saneamiento, infraestructura de servicios básicos y de mejoramiento del parque habitacional obtuvieron resultados positivos que se manifiestan en la disminución del déficit cualitativo de 414 mil a 338 mil hogares que en 1992 continúan residiendo en viviendas deficitarias de 387 mil a 357 mil los hogares en viviendas sin saneamiento y de 120 mil a 103 mil los que estaban afectados simultáneamente por ambas carencias.

En el presupuesto del MINVU la inversión en vivienda experimentó un incremento real del 61.5% en relación al año 1989. También mejora su distribución aumentando el financiamiento de los programas vivienda progresiva, vivienda básica y subsidio rural destinados a los más pobres. Estos se elevaron al 48.8% del total de soluciones nuevas y, si se incluyen las "progresivas 2ª etapa" y las de "mejoramiento de barrios" dicha proporción aumenta al 57.5%. Dado que los subsidios directos de estos programas son los más altos, canalizaron la mayor parte de los recursos de inversión (60.2% del presupuesto). El 25.6% de la inversión se destinó al subsidio general unificado, y si se le agrega el TIR, dicha proporción aumenta a 28.9%. El PET, canalizó el 11%. En consecuencia, la distribución presupuestaria mejoró si se compara con la del presupuesto de 1989, que canalizó a vivienda básica el 39,7% de la inversión y al subsidio general unificado, el 46.8%, y ello fue posible gracias a las modificaciones que rebajaron los montos de subsidios a los sectores medios.

Finalmente, el programa de repactación para los deudores hipotecarios del sector público significó solucionar el problema del 76% de las 298.461 familias deudoras del SERVIU. La mayoría de ellas (150.545 casos) condonó su deuda y el resto (76.043 casos) obtuvo rebajas considerables en el saldo y dividendos. Para los deudores de la banca, mediante la Ley N°19.003 de 1990 y el Decreto de Hacienda de 1991, se dispuso un crédito adicional con cargo fiscal para los deudores morosos (alrededor de 20 mil familias) con fecha anterior al 30 de junio de 1990, deuda original inferior a 1.200 UF por viviendas de un valor máximo de 2.000 UF.

En los programas de desarrollo urbano, los resultados fueron significativos en términos del aumento de la inversión para equipamiento comunitario y pavimento de calles de poblaciones pobres, para las redes viales y los parques. El presupuesto de

estos programas se incrementó en un 400%, con una inversión acumulada de 254 mil millones de pesos (moneda 1996) en el período 1990 - 1995.

Con esta inversión se han construido 827 unidades de equipamiento integradas, por lo general, de sede social de uso múltiple, multicancha, plaza de juegos infantiles y áreas verdes.

En el marco de los programas de descontaminación ambiental y de mejoramiento del sistema de vialidad, se han financiado 811 Km. de pavimentos nuevos. Se realizó, además, la mantención de 2.851 Km de pavimentos y el mejoramiento de otros 37 Km. de vías. También en el marco de las políticas de descontaminación, se está completando la ejecución de 60 parques en los sectores más deficitarios, los barrios populares.

En la línea de renovación urbana, se construyó la Villa Andalucía, proyecto piloto viviendas económicas en un área deteriorada de Santiago, destinadas los habitantes de dicho sector; se están realizando operaciones de rehabilitación y mejoramiento en conjunto con la Corporación de Desarrollo de la Municipalidad de Santiago.

El programa de inversión en macroinfraestructura sanitaria del MINVU ha significado una inversión de \$6.533 millones entre los años 1991- 1995, que se suman a los recursos de las Empresas Sanitarias Regionales, y está destinado a dar factibilidad a sus programas de vivienda básica.

Para sintetizar los resultados sobre los déficit cualitativo y cuantitativo se construyó un índice de "morada".¹⁹ Los resultados señalan que sólo el 45% de los hogares (1 millón 440 mil) no estaba afectado por alguna de estas carencias en 1990. De las familias con algún tipo de carencia aguda, el 12,5% tenían problemas de habitabilidad (materialidad y/o saneamiento), el 31,6%, sólo de allegamiento y el 10,8%, combinaban ambos tipos de carencias. En 1992, los cambios muestran una mejoría en el índice: aumentó la proporción de las familias sin problemas o con carencias menores al 49,4% (1 millón 116 mil) y disminuyó la de aquellas con déficit de habitabilidad al 9,7% y también bajó al 7,8% el porcentaje de los casos más extremos, con ambos tipos de déficit. Los hogares que sólo tenían problema de allegamiento, aumentaron al 33,1%, aun cuando si se suma el 7,8% afectado simultáneamente por carencias de habitabilidad, también descendieron en relación a 1990 (de 42,4% a 40,9%, respectivamente).

19. El índice de "morada" está integrado por tres componentes que miden la existencia o inexistencia de un déficit. Clasifica a los hogares en aquellos que: (1) no están afectados por una carencia grave de habitabilidad (materialidad buena, aceptable o recuperable y saneamiento bueno, aceptable o regular, es decir, que la vivienda no tenga daños estructurales y al menos disponga de agua potable) y que no compartan su casa con otros hogares o que los hogares no sean multinucleares; (2) tienen déficit de saneamiento; (3) déficit de materialidad; (4) déficit de materialidad y saneamiento- habitabilidad; (5) con hogares o núcleos familiares allegados; (6) con allegados y déficit de saneamiento; (7) con allegados y déficit de materialidad; (8) con allegados y déficit de habitabilidad. Ver definición de los indicadores de "materialidad" y de "saneamiento" y de los conceptos de allegamiento externo e interno en: O. Mercado, "La situación habitacional: Habitabilidad y allegamiento", *op.cit.*

Cabe destacar por último que en los servicios básicos de la vivienda se observan diferencias notables en el grado de satisfacción de las necesidades de los hogares, según tipo de servicio y zona de residencia. En agua potable, la cobertura de las redes públicas ha permitido abastecer a la casi totalidad de los hogares urbanos y sólo al 37,7% de los rurales en 1992. Entre estos últimos, si se agregan las fuentes de alternativas (12,8%), se concluye que la mitad de los hogares carecen de este vital elemento. En el acceso a sistemas de eliminación de excretas y a la energía eléctrica, las coberturas son menores (87,4% y 93,6% en las zonas urbanas y 20,1% y 58,6% en las rurales respectivamente).²⁰ En pavimentación de calles, equipamiento comunitario (social, deportivo, recreacional) y áreas verdes, los déficit son muy altos y se concentran en los barrios pobres.²¹

De la magnitud del esfuerzo realizado y los resultados logrados se puede concluir que, en el área habitacional, si bien se avanzó en la reducción del déficit heredado, se amplió la capacidad de producción del sector construcción y mejoró los mecanismos para dar alojamiento a los más pobres, la cantidad de familias sin casa que subsisten demandan aún mayores recursos para darles solución en un tiempo razonable. Al respecto es importante tener presente que las familias que expresan esta necesidad, por medio de la postulación a los programas habitacionales del MINVU (386 mil inscritos) y del ahorro para la vivienda en la banca (724 mil cuentas a mediados de 1992), representan una demanda actual que desborda la capacidad de producción anual lograda por el sector.

En el área urbana, los avances en multiplicar los recursos destinados a invertir en los programas viales y de pavimento son aún modestos frente a las necesidades estimadas en estas áreas y la inversión del período realizada por el MINVU equivale al 42,5%. De los aproximadamente 7.500 Km. de vías sin pavimento existentes al año 1988, se ha logrado solucionar 811 Km. entre 1990-1995, es decir el 10,8% del déficit.

Estos antecedentes, sin considerar otras carencias que aún no han sido cuantificadas, plantean desafíos que no pueden ser abordados con probabilidades de éxito si se continúa operando con los mecanismos e instrumentos actuales.

La dimensión de estos déficit y el costo de la infraestructura requerida para superarlos sobrepasan ampliamente la capacidad del sector público, por lo que el segundo Gobierno de la Concertación hereda el desafío de incrementar los recursos para los programas urbanos con el fin de que los nuevos conjuntos de vivienda social incluyan esta infraestructura. Para ello se requieren diseñar nuevos mecanismos de

20. *Ibidem.*

21. Ministerio de Planificación y Cooperación. *Integración al Desarrollo. Balance de la Política Social: 1990 - 1993* (Santiago de Chile: MIDEPLAN, 1994).

financiamiento que incorporen activamente al sector privado para absorber los déficit en plazos razonables.

3.4 Los desafíos futuros: criterios y líneas de acción

El balance de las realizaciones de los seis años de Gobierno de la Concertación entrega un saldo positivo en relación con los desafíos iniciales, especialmente en la solución de algunos de los problemas de mayor urgencia como revertir la tendencia a crecer del déficit habitacional y la creación de nuevos instrumentos para iniciar la solución de agudos problemas urbanos. Tales logros han planteado paralelamente nuevos desafíos, algunos aún más difíciles de resolver.

Es así como el esfuerzo desarrollado en aumentar la producción de viviendas se está dificultando por agotamiento del suelo urbano disponible, lo que provoca el encarecimiento de las soluciones habitacionales y torna urgente encarar el problema de la infraestructura urbana, que demandan inversiones de gran envergadura, y de nuevas tecnologías en la construcción habitacional.

En efecto, los proyectos de vivienda social han generado problemas de infraestructura, de equipamiento y determinado formas de crecimiento de los centros urbanos que están en el origen de los problemas de segregación espacial y social que los afecta. Por su parte, la falta de anticipación de las necesidades de crecimiento, de inversiones para habilitar suelo, de instrumentos para controlar las externalidades negativas y la expansión inorgánica y de canalización de nuevos recursos, no sólo eleva los costos operacionales de las ciudades sino que encarece las soluciones habitacionales como efecto de la especulación con el suelo urbano.

La excesiva demora en superar deficiencias que deterioran la calidad de vida de prácticamente la mitad de las familias del país y la acumulación creciente de nuevos problemas que se tornan críticos y preocupan a toda la población, obligan a buscar nuevos mecanismos e instrumentos que permitan incorporar a la sociedad en su conjunto en la acción encaminada a superarlos.

El primer paso en el diseño de una política para este sector, requiere de nuevos enfoques que integren los diferentes aspectos y factores que interactúan en la realidad. Hasta la fecha, la vivienda y el desarrollo urbano han implementado políticas, normas, programas, en los cuales han primado criterios sectoriales y, por ello, parciales y contrapuestos.

Una política de asentamientos humanos, debe considerar una dimensión a nivel del barrio o vecindario en que se desarrollan las actividades de la familia o residenciales, la localidad o ciudad donde se sitúan las de la comunidad y que corresponden a las de tipo económico, social y cultural. Y las posibilidades de desarrollo, de acceso a los servicios más especializados, de explotación de nuevos recursos, de expandir

actividades, están influidas por la forma de inserción de los centros en el sistema de asentamientos.

Reconocer esta realidad implica que tanto los diagnósticos como los instrumentos y programas deben formularse para estos niveles, considerando todos los elementos importantes presentes en cada uno de ellos y su interrelación con los otros dos. La factibilidad de este diseño no sólo depende de la capacidad de formular diagnósticos que consideren el conjunto de carencias que afectan a la vivienda como parte de un entorno, al barrio como parte de la ciudad y a ésta como parte de un sistema, sino que existan en cada nivel las instituciones, instrumentos y normativa capaces de formularlos e implementarlos.

La trama institucional que demanda este enfoque requiere de un alto grado de descentralización y, a la vez, de instancias que cumplan con las funciones de articular el sistema mediante normas y la canalización de recursos estratégicos, con el fin de superar la segregación espacial, potenciar el desarrollo y mejorar la equidad territorial.

Lo anterior se concreta en redefinir funciones entre los niveles de gobierno local, regional y el MINVU, traspasando la gestión de los programas del Ministerio a dichos gobiernos y centrando en él las funciones normativas, de integración y coordinación de las instituciones públicas y privadas que actúan en el sistema y redistributiva de los recursos. Se necesita, además, establecer instancias de toma de decisiones y articulación de programas e inversiones a nivel de ciudad cuando ella está integrada por más de una comuna.

Los instrumentos de una política que busca resolver los graves déficit que se han enunciado deben posibilitar la incorporación del sector privado, con participación en la gestión y financiamiento de los programas. Dichos instrumentos deben, además, orientar la toma de decisiones para aumentar la eficiencia de las inversiones urbanas, corrigiendo las actuales distorsiones que caracterizan el mercado del suelo en el país.

En este sentido, se requiere de nuevos medios que incentiven o desestimen la ejecución de proyectos inmobiliarios y de localización de actividades, según su impacto en la calidad de vida y en el funcionamiento de la ciudad. Ellos se refieren a cesiones, derechos, tarifas por uso de servicios, traspaso de costos por expansión y externalidades negativas, nuevos sistemas de subsidios que incentiven el aporte de la comunidad en el financiamiento de equipamiento e infraestructura. También es necesario modificar los instrumentos normativos como planos reguladores y Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, actualizando sus estándares y contenidos y sistemas de operacionalización y control.

No menos importante, la viabilidad de aplicar este tipo de herramientas descansa en el funcionamiento de un sistema de información urbana que, implementado desde el nivel local, permita una adecuada base de datos catastrales sobre uso del suelo, infraestructura, actividades, servicios.

Conjuntamente con el diseño de estos instrumentos, es importante mantener los

niveles de actividad alcanzados por el sector, no sólo por la necesidad de eliminar el déficit de viviendas, sino porque en ese nivel de actividad es posible lograr mejoras tecnológicas que permitan superar los actuales problemas de calidad y elevar estándares.

Los programas residenciales deben ser integrales, a nivel vecinal, y considerar su inserción en el entorno urbano. En su diseño y ejecución se deben perfeccionar los métodos participativos de los beneficiarios y de las organizaciones sociales vecinales. La gestión de estos programas le corresponde a las Municipalidades, con la asistencia de los gobiernos regionales y de ONGs.

Esta modalidad demanda un esfuerzo de capacitación de los agentes involucrados, tanto del sector público como privado, que corresponde implementar al MINVU en colaboración con los gobiernos regionales.

A nivel nacional, el diseño de políticas, la asignación de recursos en el sistema de asentamientos humanos y la creación de instrumentos normativos, necesitan de la coordinación de los diferentes Ministerios que actúan en este ámbito, función que le corresponde al MINVU, para lo cual se puede crear el respectivo Comité Interministerial.

Cuadro N°11
BALANCE PERIODO 1990-1995

Programas	Inversión (Millones de pesos de 1996)						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>Viviendas Sociales</i>							
Básicas	42.404	40.912	67.805	60.227	69.651	81.317	82.077
Progresiva		1.328	11.320	15.132	28.569	9.106	5.695
<i>Subsidios</i>							
Básicas	---	---	---	---	---	---	1.412
Progresiva	---	---	---	---	---	11.121	14.281
Rural		7.373	6.335	12.056	9.870	10.634	11.080
Pet	14.500	13.466	13.919	21.846	15.632	17.633	18.536
General Unificado	50.023	43.736	39.639	36.828	40.245	38.604	37.528
Leasing	---	---	---	---	---	---	---
TIR	---	12.718	4.265	5.366	4.154	2.050	2.067
Total Viviendas	106.927	119.533	143.283	151.455	168.121	170.465	172.676
Índice de variación	100,0	111,8	134,0	141,6	157,2	159,4	161,5
Mejoramiento Barrios	22.687	24.875	25.370	24.964	20.074	21.874	25.335
Total Soluciones	129.714	144.520	168.787	176.561	188.352	192.498	198.172
Índice de variación	100,0	111,4	130,1	136,1	145,2	148,4	152,8
<i>Desarrollo Urbano</i>							
Equipamiento	---	565	1.345	3.159	3.018	2.909	2.417
Pavimentación	8.412	16.155	20.278	24.463	29.356	32.209	32.867
Vialidad Urbana	2.799	7.581	5.434	7.553	14.256	16.982	17.216
Parques	---	---	---	1.629	3.041	2.389	3.170
Infraestructura sanitaria	---	207	197	1.823	3.186	735	385
Total	11.211	24.508	27.254	38.627	52.857	55.224	56.055
	100,0	218,6	243,1	344,5	471,5	492,6	500,0

(*) Viviendas contratadas y subsidios otorgados.

Fuentes: MIDEPLAN, Integración al Desarrollo. Balance de la Política Social: 1990-1993.

MIDEPLAN, Balance Económico Social: 1994-1995.

Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1995 - 21 de mayo de 1996.

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo: División de Política Habitacional, División de Desarrollo Urbano y División de Finanzas.

Cuadro N°12
BALANCE PERIODO 1990-1995

Programas	Resultados (Unidades) *						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>Viviendas Sociales</i>							
Básicas	25.060	19.141	25.322	25.862	25.868	26.468	23.822
Progresiva 1ª Etapa		4.482	9.208	13.077	4.689	3.491	3.733
<i>Subsidios</i>							
Básicas							4.972
Progresiva 1ª Etapa					7.002	8.737	6.641
Rural		7.579	7.564	7.748	7.802	7.793	8.071
Pet	14.319	15.640	16.252	12.628	15.035	18.079	17.545
General Unificado	33.926	28.958	28.780	28.530	30.359	29.948	29.546
Leasing	---	---	---	---	---	---	---
Total Viviendas nuevas	73.305	75.800	87.126	87.845	90.755	94.516	94.330
Índice de variación	100,0	103,4	118,9	119,8	123,8	128,9	128,7
Progresiva 2ª Etapa	---	---	4.532	1.932	2.010	2.428	2.672
Mejoramiento Barrios	11.840	20.677	20.979	15.260	12.141	9.204	15.568
Total Soluciones	85.245	96.580	112.756	105.157	105.030	106.277	112.699
Índice de variación	100,0	113,3	132,3	123,4	123,2	124,7	132,2
<i>Desarrollo Urbano</i>							
Equipamiento	7	15	65	181	169	260	130
<i>Pavimentación: km.</i>							
Pavimentos Nuevos		36	45	195	230	156	149
Pavimentos Participativos	---	---	---	---	---	---	431
Pavimentos Mantenimiento	---	408	548	448	599	458	390
<i>Vialidad Urbana</i>							
Parques	---	---	---	---	5	20	35

(*) Viviendas contratadas y subsidios otorgados.

Fuentes: MIDEPLAN, Integración al Desarrollo. Balance de la Política Social: 1990-1993.

MIDEPLAN, Balance Económico Social: 1994-1995.

Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1995 - 21 de mayo de 1996.

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo: División de Política Habitacional, División de Desarrollo Urbano y División de Finanzas.

4. Justicia

4.1 Introducción

El Ministerio de Justicia relaciona al Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, encargado de la administración de justicia. Comprende un nivel central y entidades dependientes o relacionadas. El nivel central está compuesto por el Ministro y su Gabinete, la Subsecretaría, la Oficina de Planificación y Presupuesto, las Divisiones Jurídica, Judicial y de Defensa Social, y trece Secretarías Regionales Ministeriales. Las entidades relacionadas al Ministerio son el Servicio Nacional de Menores (SENAME), Gendarmería de Chile (GENCHI), el Servicio de Registro Civil e Identificación, el Servicio Médico Legal, la Fiscalía Nacional de Quiebras y las Corporaciones de Asistencia Judicial. Hasta 1992, el Consejo de Defensa del Estado era un organismo dependiente del Ministerio.

Las principales funciones del Ministerio se resumen en: (i) estudio crítico de las normas constitucionales y de la legislación civil, penal, comercial y de procedimiento; (ii) asesorar al Presidente de la República en el nombramiento de jueces, funcionarios de la administración de justicia y demás empleados del Poder Judicial, así como en el ejercicio de la atribución constitucional especial de velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial; (iii) asesorar a los Tribunales de Justicia en materias técnicas a través de los organismos de su dependencia, (iv) velar por la prestación de asistencia jurídica gratuita; (v) crear establecimientos penitenciarios, y (vi) asesorar al Presidente de la República en lo relativo a amnistía e indultos.

El imperio del Estado de derecho y de la autoridad legítima son indispensables no sólo para salvaguardar los derechos humanos, sino también como piedras angulares del desarrollo social y económico. Un Estado donde se violan impunemente los derechos humanos no es un Estado de derecho; y donde éste no existe resulta que el desarrollo social se ve lesionado y el crecimiento económico encuentra escollos por la inestabilidad institucional que tal situación conlleva. Así, hay quienes consideran la situación de los derechos humanos como un indicador: cabe suponer que cuando no están en vigor falla toda la estructura legal de un Estado.

Se ha establecido que la crisis del sistema jurídico y judicial chileno para

atender las necesidades de los sectores populares, comenzó a ser generalizadamente reconocida por todos los sectores en los años sesenta. "El sistema legal, y especialmente el judicial, es acusado por académicos y juristas de las más diversas posturas ideológicas, de excesivamente ritualista, anticuado, carente de flexibilidad, insuficiente frente a las demandas y necesidades de la población, especialmente para tratar con eficacia y oportunidad los urgentes problemas de los pobres".²²

Desde el ámbito político, la respuesta surgió principalmente en la línea de proponer reformas al sistema orgánico de tribunales y al sistema de asistencia jurídica. Durante las administraciones de Jorge Alessandri (1958-1964), Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y Salvador Allende (1970-1973) se propusieron proyectos de ley con el objetivo de aumentar el número de tribunales destinados a cubrir las necesidades de los sectores de bajos ingresos o a mejorar el sistema de asistencia jurídica gratuita. No obstante el aparente consenso en cuanto al reconocimiento del problema y a la necesidad de abordarlo por lo menos desde esa doble perspectiva, los proyectos no se materializaron en leyes y fueron objeto de oposición en razón de eventuales connotaciones políticas. El 11 de septiembre de 1973, quebrantando el estado de derecho, se instala en el poder una junta militar de gobierno.

En este sentido, se puede sostener que la reivindicación de los derechos humanos y la consolidación de instituciones democráticas, modernas, eficaces y eficientes, constituyen contribuciones fundamentales para el desarrollo del país.

La Justicia cumple una función social que los Gobiernos de la Concertación se propusieron destacar para responder a las demandas sociales existentes, especialmente de los más pobres, en relación con el acceso a ésta y a la seguridad ciudadana.

El derecho a la Justicia requiere de la existencia de reglamentaciones modernas y efectivas que constituyan una instancia real de resolución de conflictos para la sociedad. Consustancial a lo anterior, es necesario que todo ciudadano tenga un acceso equitativo a esa justicia moderna y efectiva, con independencia del lugar de residencia de la persona y de sus condiciones de vida o nivel de ingreso, su educación, relaciones personales, entre otros. Durante mucho tiempo, los sectores de menores ingresos han tenido menos oportunidades de acceso a la justicia y la ciudadanía en general ha percibido negativamente el ejercicio de la justicia a través del sistema imperante, así como el acceso a ella.

La problemática anterior no ha escapado al ámbito de preocupaciones de los gobiernos de los Presidentes Aylwin y Frei. La percepción ciudadana en cuanto al avance en esta materia se explica por la complejidad del problema y porque llegar a un resultado positivo en este ámbito no es resorte exclusivo del Poder Ejecutivo, sino también de los Poderes Legislativo y Judicial. En otras palabras, se está frente

22. Jorge Correa Sutil (1988).

a un tema donde un resultado exitoso requiere de la cooperación de todas las fuerzas e instituciones de la sociedad expresadas a través de una política de Estado.

En su Mensaje del 21 de mayo de 1995, S.E. el Presidente de la República destacó que un Estado tiene verdadero título moral para exigir esfuerzo y disciplina cuando es capaz de ofrecer un marco de instituciones que garantiza la imparcialidad y protege los derechos de todos. En este sentido, en los diversos sectores del país existe un amplio y generalizado acuerdo en cuanto a la necesidad de una puesta al día de nuestro sistema de justicia.

En el presente capítulo se recogen algunos de los aspectos más relevantes de las iniciativas y logros del sector durante el período 1990-1996, particularmente aquéllos de mayor significación estratégica para el desarrollo nacional. Estos, con seguridad, hacen parte de un momento trascendente en la historia de la justicia nacional durante el siglo XX.

4.2 Régimen militar

En lo que respecta al período del régimen militar (1973-1990), se administran políticas tales como la casi supresión de los impuestos a los trámites judiciales, el aumento y dispersión geográfica de los juzgados y se reemplazan los servicios gratuitos del Colegio de Abogados por la Corporación de Asistencia Judicial. Además, el sector presenta serios problemas en materia carcelaria y en su sistema de protección a los menores en situación irregular. Al momento de su balance, se llegó a reconocer que la modernización de la Justicia quedaba como un asunto pendiente. Bajo este régimen se produjeron graves violaciones a los derechos humanos. Y que la justicia quedara pendiente es cualitativamente muy relevante. En todo caso, durante este período, en líneas generales, el comportamiento del Poder Judicial evidencia claramente su deficiente capacidad para proteger los derechos fundamentales de las personas más vulnerables dentro de la sociedad chilena de la época.

Gendarmería de Chile

A comienzos de 1990 Gendarmería presentaba los siguientes problemas:

- a. **Aumento desproporcionado en el número de reos.** Entre 1981 y 1989 el incremento de la población penal fue de 71,5% aumentando de 14.726 a 25.250 reos. No obstante, en el mismo período el aumento de personal alcanzó sólo a 2,9%, de 4.900 a 5.049 funcionarios.
- b. **Crítica situación del personal.** Existía un déficit de 2.227 funcionarios. La jornada de trabajo llegaba a veinte horas diarias con turnos continuos de 14

días y uno de descanso. Las horas extraordinarias de trabajo no eran canceladas y llegaban a 6.650.000 anuales.

- c. **Deficiencias en la aplicación de políticas de prevención delictual y rehabilitación.** Se carecía de una política coherente, coordinada intersectorialmente y suficientemente prolongada como para producir efectos significativos.
- d. **Falta de segregación de los reos por tipo de delito y condiciones especiales.** No existía distinción dentro de los recintos penales según la peligrosidad del reo. Tampoco se daba un tratamiento diferenciado a los reos insanos que a fines de 1989 sumaban 117.
- e. **Deficiencias en los programas de capacitación y educación de reos.** La municipalización de la educación produjo descoordinación y falta de continuidad en los programas impartidos a los reos. Por otra parte, el tipo de educación entregada no mostraba coherencia con las necesidades del entorno laboral al cual el reo accedería una vez en libertad.
- f. **Deficiente infraestructura.** Existía un nivel de hacinamiento de 1,44 reos por cada 11,92 m² en circunstancias que la norma indica una relación de un reo por cada 11,92 m². Además, el déficit de dormitorios alcanzaba a 8.000 plazas y el de camas a 7.000 unidades. Se calculaba un déficit de infraestructura de 145.973 m² de superficie construida, en tanto que diez de las unidades en operación presentaban un estado irrecuperable y otras 41 necesitaban ser reacondicionadas.

Servicio Nacional de Menores

En relación con el SENAME en 1990 podían distinguirse los siguientes problemas:

- a. **Aumento inorgánico de la cobertura asistencial.** Desde 1979 y hasta 1990 el SENAME firmó convenios con 127 instituciones colaboradoras, aumentando las plazas en un 55%. Sin embargo, este aumento se concentró principalmente en los centros tipo internado que representaban el 65% de las plazas. Esta estructura era atribuible al sistema de subvenciones existentes, el que propició la creación de establecimientos tipo internado en desmedro de los sistemas abiertos.
- b. **Aumento del número de menores en cárceles destinadas a adultos.** Entre 1980 y 1989 se aprecia un progresivo aumento del número de menores en cárceles para adultos. En el período 1985-1990 el aumento fue de un 27%. Ello se explica por la incapacidad de las instituciones colaboradoras para atender a menores con serios problemas conductuales.
- c. **Reducción del financiamiento.** En 1982 se congeló la reajustabilidad automática de los recursos para subvenciones, originando una reducción progresiva de

- los recursos para atender a los menores experimentaron. Es así como a marzo de 1990 el monto por niño atendido era inferior en un 10% real a lo que se destinaba en 1979.
- d. **Rigidez en la oferta de programas que el SENAME podía financiar.** Esto contrasta con la variedad de problemas que afectan a los menores que constituyen el sujeto de atención del SENAME. En efecto, la excesiva delimitación legal y normativa de los tipos de sistemas asistenciales que el SENAME podía financiar, sumado a la rigidez del régimen de asignación de recursos se tradujo en respuestas estandarizadas para los menores. De este modo, se advertían serias deficiencias de atención para grupos de edad determinados, tales como lactantes y preescolares, o jóvenes con problemáticas particulares, por ejemplo, severos problemas conductuales, consumo de drogas, prostitución infantil y otros.
 - e. **Deficiencias en los resultados de los programas.** El objetivo del SENAME ha sido *modificar o superar en el menor tiempo posible la problemática por la cual ingresan los menores al sistema*. No obstante, la realidad indicaba que los logros del sistema distaban en gran medida de lo deseado. Primero, la permanencia de los menores en los centros era prolongada. Un 40% de ellos permanecía tres años y más. Segundo, el egreso de los menores de los centros estaba motivado por causas distintas a la solución del problema que causaba el ingreso. Tercero, los centros no realizaban un trabajo con las familias de los menores atendidos, a pesar de que un 90% de los egresados retornaba a su grupo familiar, poniendo en serio riesgo cualquier logro alcanzado por el niño durante su permanencia en el centro. Por último, existía una reincidencia de un 30% para los egresados de los centros.
 - f. **Problemas de infraestructura en los centros para menores.** Cerca de un 40% de los centros presentaba serios problemas de habitabilidad, tales como deficientes instalaciones sanitarias, problemas en la red eléctrica, problemas estructurales de los edificios y otros.

4.3 Los gobiernos democráticos de Aylwin y Frei: 1990-1996

Durante el primer gobierno de la Concertación (1990-1993), la prioridad política apunta a lo que podríamos denominar *la conciencia moral de la nación*, la que es definida por el Presidente Aylwin como "verdad y justicia dentro de lo posible". El hecho de limitar a esos términos las expectativas del país en una cuestión tan relevante, lleva implícito un diagnóstico no muy alentador. La "Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación" creada por el Gobierno para el esclarecimiento de las violaciones de DD.HH. con resultado de muerte atribuibles al Estado, a sus agentes

o a personas a su servicio, en su Informe se refiere a la actitud general señalando que "el poder judicial no reaccionó con la suficiente energía frente a las violaciones a los derechos humanos".

Estudios, investigaciones y encuestas recientes han evidenciado que una elevada proporción de ciudadanos, especialmente los más pobres, desconfían de la justicia chilena. Al Sistema de Administración de Justicia se le ve como un sistema donde predominan la lentitud, la ineficiencia, la carestía y la inaccesibilidad. En síntesis, como un sistema no acorde con el proceso de democratización y modernización que vive el país.

La conjunción de estas características del sistema, que entran y distorsionan el acceso a la justicia de la población en general, con la realidad socio-económica de una importante proporción de los habitantes del país, particularmente aquéllos con un bajo nivel de ingreso, la lejanía de servicios públicos o privados que pueden resolver problemas jurídicos o sociales, la discriminación sexual, étnica, étnica u otras, más un importante desconocimiento de las obligaciones y derechos establecidos en la legislación vigente, toman especialmente crítica la falta de acceso a la justicia para aquellos sectores más vulnerables del país.

Cuando asumió el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin, en marzo de 1990, se definieron una serie de metas para el sector justicia; entre las principales figuraron:

- necesidad de restaurar la confianza en el sistema judicial chileno, debilitada o perdida en sectores importantes de la población;
- promoción y protección de los derechos humanos fundamentales de la ciudadanía;
- modernización de las políticas en materia de menores y de sistema penitenciario, de modo que estuvieran de acuerdo con los compromisos internacionales suscritos por Chile; y
- modernización de los servicios dependientes, para prestar una adecuada atención a los usuarios.

El Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle se ha propuesto modernizar globalmente la administración de justicia. Consecuentemente, a través del Ministerio de Justicia, se trazaron los siguientes objetivos:

- modernizar el sistema judicial;
- perfeccionar el acceso a la justicia, en el marco del Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP);
- reformar el proceso penal;
- reformar la política penitenciaria;
- reformar la legislación familiar;

- reformar la legislación de menores y desarrollar acciones en el marco de la Convención Internacional de los Derechos del Niño;
- adaptar la legislación a la modernización económico social; y
- mejorar la gestión y la atención de los servicios dependientes.

4.3.1 Derechos humanos, verdad, reconciliación y reparación

En 1990, el tema de la justicia no sólo estaba vinculado a los numerosos casos de violaciones a los derechos humanos que aún no eran resueltos, sino también a la falta de normativas que aseguraran que a futuro los derechos humanos de todo ciudadano serían resguardados por la autoridad. Pero aún más grave eran las dudas existentes sobre la verdad de lo ocurrido en este delicado tema durante el gobierno anterior. La sociedad esperaba que se aplicara justicia a quienes habían delinquido, pero antes era necesario aclarar la verdad de lo acontecido e iniciar un proceso de reconocimiento que abarcara a toda la sociedad. En otro orden, a aquella fecha muchos compatriotas regresaban del exilio junto a sus familias y se encontraban con naturales dificultades para reinsertarse en la sociedad, especialmente en el mundo laboral. Recibir y apoyar a estas familias constituía un desafío pendiente de gran importancia, toda vez que el Estado tenía una responsabilidad innegable en esta situación.

Respecto de la promoción y protección de los derechos humanos fundamentales de la ciudadanía, durante el Gobierno del Presidente Aylwin, se adoptaron diversas iniciativas, entre las cuales destaca la constitución de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, que evacuó un Informe sobre las más graves violaciones cometidas bajo el régimen anterior, permitiendo el establecimiento de la verdad en esta materia, colaborar en la generación de procesos legales y definir una fórmula de reparación moral y material para las víctimas. Para ésto, se creó luego la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, la que recibió nuevas denuncias de casos ocurridos antes del 11 de marzo de 1990 y reguló la entrega de beneficios a familiares de las víctimas.

Además, el Ministerio de Justicia originó diversas leyes tendientes a fortalecer las garantías en relación con los detenidos y procesados, tutelando la integridad física de las personas, regulando la incomunicación y el aislamiento prolongado, restringiendo la aplicación de la pena de muerte y modernizando la tipificación de los delitos terroristas, normas todas orientadas a proteger a la ciudadanía contra posibles abusos de autoridades o agentes del Estado.

Asimismo, se creó la Oficina Nacional del Retorno, con una legislación sobre franquicias aduaneras y revalidación de títulos profesionales y técnicos, que facilitaron el regreso al país de los exiliados políticos y su re inserción en la vida nacional.

En conformidad con la legislación dictada durante el período, se liberó a casi todos los presos por delitos de motivación política cometidos bajo el régimen militar,

ya sea en virtud de resoluciones judiciales o de indultos dictados por el Jefe de Estado, quedando pendientes sólo los casos con procesos en marcha. Con aportes internacionales, se concretó un programa de reinserción social de ex presos políticos, a quienes se ofreció la posibilidad de acceder a una serie de beneficios.

Se inició el despliegue de un esfuerzo significativo por humanizar el sistema penitenciario y de tratamiento de menores, con el propósito de conseguir la rehabilitación del delincuente y de mejorar las condiciones de funcionamiento de los presidios y centros de detención, para lo cual se dictó un nuevo reglamento carcelario, se aumentó la dotación de Gendarmería, mejorando significativamente su situación laboral. En este sentido, también desde los inicios de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, se encuentra en desarrollo un programa de nuevas construcciones y reparación de edificios.

4.3.2 Inequidades y acceso a la justicia

El sistema judicial debe ser accesible a toda la población, incluyendo a quienes carecen de medios para contratar abogados. El mejoramiento del acceso a la justicia constituye una de las metas prioritarias del Ministerio de Justicia.

A través de las Corporaciones de Asistencia Judicial, el Estado presta asistencia jurídica a los sectores de escasos recursos. Las cuatro Corporaciones existentes (Tarapacá y Antofagasta, Valparaíso, Región Metropolitana y Región del Bío Bío) mantienen consultorios jurídicos en más de 250 comunas del país, los que están facultados para otorgar el privilegio de pobreza a sus patrocinados, es decir, gratuidad de servicios.

Durante 1993, se inició un plan piloto de dos años, tendiente a acercar más las posibilidades de justicia a las personas de escasos recursos residentes en las comunas más pobres del país, ofreciendo información y auxilio jurídico y social, a través de centros de información y consultorios jurídicos fijos y móviles: el Programa de Acceso a la Justicia. Se trata de un programa ejecutado directamente por el Ministerio de Justicia y cofinanciado con recursos fiscales, aportes de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de los municipios en que se puso en marcha. Originalmente, el Programa se implementó en dos regiones del país: Región Metropolitana y Región del Bío Bío, beneficiando a un total de 19 comunas. Luego de la positiva evaluación de esta experiencia y en el marco del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, a partir de mayo de 1995 se amplió a otras 21 comunas en las regiones IV, VII y X. Se aumentará la cobertura del programa desde las 40 comunas cubiertas en 1995 a más de 50 en 1996, lográndose durante este año una cobertura regional de la totalidad de las comunas en la Región de Antofagasta. La meta global es que, una vez aprobado el proyecto de ley respectivo, estos servicios operen con cobertura nacional a través de las 13 nuevas Corporaciones Regionales de Asistencia Jurídica.

Con este programa se ha reforzado y ampliado la cobertura de los consultorios dependientes de la Corporación de Asistencia Judicial actualmente existentes en las comunas donde el proyecto se implementa, creándose nuevos consultorios donde éstos no existían. La modalidad que se aplica es la puesta en marcha de sedes fijas y de móviles que permiten llegar con la atención a lugares de difícil acceso.

4.3.3 Modernización global del sistema de justicia

La modernización de la justicia es concebida como un objetivo más global que la simple reforma del Poder Judicial. Se entiende que el Poder Judicial es parte del sistema más complejo de la administración de justicia y que los problemas de esta última sólo parcialmente pueden ser atribuidos a deficiencias orgánicas o procedimentales de la función jurisdiccional. Areas tan relevantes del Estado como el sistema penitenciario o las formas de asistencia legal y judicial, también forman parte del sistema de administración de justicia y requieren de urgentes modificaciones que los adecuen a la expectativa propia del Estado de derecho democrático, en cuanto a institucionalidad, recursos humanos, equipamiento e infraestructura.

Modernizar el Poder Judicial representa una profunda aspiración de los Gobiernos de los Presidentes Aylwin y Frei. Este anhelo se funda en la convicción de que tal modernización se traducirá en una significativa mejoría en el funcionamiento de esta rama del Estado, alcanzando mayor eficiencia y eficacia en sus funciones, y consolidando su autonomía como poder del Estado.

Por otra parte, este objetivo refleja el sentir de toda la sociedad chilena, para la que se ha tornado cada vez más profunda la necesidad de lograr un acceso expedito a una justicia efectiva. Los esfuerzos del Gobierno en esta materia deben entenderse como el reflejo del sentir mayoritario de la población, lo que también responsabiliza a otros poderes del Estado, como el Poder Legislativo y el mismo Poder Judicial, además del Ejecutivo.

Avances en el proceso de modernización de la justicia

- **Reforma del Poder Judicial.** Durante el período en referencia han tenido lugar las primeras etapas de la puesta al día del sistema, a saber: la creación de la Academia Judicial y de la nueva carrera funcionaria, la especialización en salas de la Corte Suprema y la modificación del uso de los recursos de queja y de casación. El 3 de febrero de 1995 entró en vigencia la Ley N° 19.370, que modifica el Artículo 4° del DL N° 3.058, de 1979, sobre remuneraciones del Poder Judicial, adelantando el Plan Quinquenal de Mejoramiento de Recursos del Poder Judicial en materia de remuneraciones.

- **Reforma integral del procedimiento penal.** Los importantes cambios al proceso penal suponen abordar a cabalidad una tarea postergada por varias décadas. Entre ellos se destacan la introducción de: la oralidad en el juicio, la figura del Ministerio Público encargado de la investigación del delito y preparación de la acusación penal, un sistema público de defensorías, y un tribunal colegiado sentenciador independiente, así como, en especial, la participación de los implicados en calidad de sujetos y no de meros objetos del procedimiento. En este sentido, se elaboró el proyecto del nuevo Código de Procedimiento Penal, con el concurso de la Corporación de Promoción Universitaria y de la Fundación Paz Ciudadana; el proyecto de ley fue enviado en junio de 1995 al Congreso Nacional, ha contado con una tramitación expedita y favorable en el Poder Legislativo y ha sido acogido positivamente por el Poder Judicial. Se elaboró y presentó al Congreso el proyecto de ley que crea el Ministerio Público. Por otra parte, el Ministerio concluyó los estudios preliminares sobre las modificaciones a introducir en el Código Orgánico de Tribunales. Se avanza en la elaboración de la iniciativa requerida para establecer un sistema de defensoría pública capaz de garantizar el adecuado equilibrio frente a la institución del Ministerio Público.
- **Desjudicialización del sistema de justicia.** Tras la puesta en vigencia de la ley sobre conciliación obligatoria en procedimientos civiles, se envió al Congreso un proyecto de ley mediante el cual se amplían las materias de arbitraje obligatorio y se perfeccionan las normas sobre el nombramiento de árbitros y procedimiento arbitral, con el fin de descongestionar la vía judicial de causas que puedan conocerse por otro medio -sin que ello atente contra el principio de igualdad ante la ley- así como permitir que los tribunales puedan dedicar más tiempo a los sectores de menores ingresos.
- **Profesionalización de la asistencia jurídica.** Con el fin de crear corporaciones regionales de asistencia jurídica, se presentó una indicación sustitutiva al proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Asistencia Jurídica. La iniciativa busca descentralizar el servicio que se presta actualmente y generar una gestión regional de carácter más jurídico-social que judicial, con el objeto de desarrollar políticas de información y prevención de conflictos y formas alternativas a la solución de disputas. Durante su tramitación parlamentaria, se perfeccionó el proyecto de ley que transforma las actuales cuatro corporaciones de asistencia judicial en trece corporaciones regionales de asistencia jurídica, relevando así la gestión y la realidad regional, para desarrollar un servicio más cercano a la gente y sus necesidades. Las corporaciones regionales gozarán de la autonomía necesaria para suscribir convenios con otras entidades públicas o privadas, a fin de focalizar o especializar determinadas líneas de trabajo de acuerdo a la realidad local. Ofrecerán un servicio más jurídico que judicial,

- orientado al fomento de redes sociales de apoyo, y a las soluciones alternativas a las jurisdiccionales para algunos tipos de conflictos.
- **Judicatura laboral.** Se trabajó conjuntamente con el Ministerio del Trabajo en la evaluación y formulación del proyecto sobre Judicatura del Trabajo, tendiente a agilizar los procedimientos en materias laborales y a facilitar el acceso de los trabajadores a soluciones equitativas. El proyecto, inscrito en el conjunto de iniciativas de perfeccionamiento a las leyes laborales impulsadas por el Gobierno, fue enviado en marzo de 1995 al Congreso Nacional.
 - **Reformas a la legislación de familia y de menores.** El Ejecutivo ha asumido como desafío lograr que el perfeccionamiento de la democracia y el crecimiento con equidad se traduzcan en una mejor calidad de vida para todas las familias chilenas, respetando su diversidad y su aspiración de ser tratadas con dignidad. En este contexto, en 1994 se promulgó de la ley sobre el Régimen Patrimonial del Matrimonio (Ley N° 19.335, D.O. 23.9.94). Ese mismo año, se aprobó la ley que establece normas sobre procedimiento y sanciones relativas a los actos de violencia intrafamiliar (Ley N° 19.325, D.O. 27.8.94), y la Ley N° 19.324, que introduce modificaciones a la Ley N° 16.618, en materia de maltrato de menores, (D.O. 26.8.95). En esta perspectiva, otro cuerpo legal fundamental es la ley sobre erradicación de menores de las cárceles (Ley N° 19.343, D.O. 31.10.94). También es relevante mencionar proyectos que se encuentran actualmente en trámite legislativo, por ejemplo, los proyecto de ley sobre filiación y adopción. Por último, se adoptó la decisión de elaborar una propuesta sobre infracciones juveniles a la ley penal, mediante un anteproyecto de la ley del niño y adolescente, que sustituya la Ley de Menores.
 - **Otras reformas destinadas a adecuar la legislación a los procesos de modernización del país.** (a) Entre las iniciativas aprobadas sobre la materia figuran la Ley N° 19.173, sobre relación y alegato de las causas (D.O. 8.8.94); la Ley N° 19.327, sobre violencia en los estadios (D.O. 31.8.94), y la Ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y deroga la Ley N° 18.403 (D.O. 30.1.95). (b) Proyecto de ley sobre modificaciones al Código de Procedimiento Penal en relación con la consulta y otras materias. (c) Entre los proyectos de ley en tramitación legislativa figuran el proyecto que modifica el Código Penal y otros cuerpos legales en relación con el delito de violación, el proyecto de ley sobre contrato de seguro, el proyecto de ley que modifica la Ley de Quiebras, y el proyecto de ley sobre saneamiento de vicios de nulidad en sociedades. (d) El Ministerio de Justicia conjuntamente con el Ministerio de Salud participan en la tramitación de la moción parlamentaria sobre técnicas de reproducción asistida, a la que se formularán las indicaciones que parezcan concordantes con las opciones del Ejecutivo sobre la materia. (e) Se está desarrollando un estudio preliminar

sobre las implicancias jurídicas que presentaría el desarrollo del proyecto de genoma humano.

Los Servicios

- **Gendarmería de Chile.** Esta Institución ha asumido las profundas transformaciones que el Ministerio de Justicia ha ido generando al configurar un nuevo sistema penal, que incluye cambios en los procedimientos, en la ejecución de las penas y en la política penitenciaria.

Junto con el planteamiento de un nuevo Código de Procedimiento Penal, en el plano de la acción, se ha iniciado una nueva política penitenciaria. Esta política tiene como características esenciales el desarrollo de acciones tendientes a la rehabilitación y reinserción social de los penados. Gendarmería de Chile está construyendo y/o reparando establecimientos, de modo que se haga posible el estudio y el trabajo remunerado, procurando reproducir en ellos el máximo posible de las rutinas de la vida extramuros para aquellos internos comprometidos en el proceso de rehabilitación. En este sentido, Gendarmería también ha firmado convenios con empresarios para crear talleres en los establecimientos penitenciarios.

Las estadísticas señalan que, en 1995, más de cinco mil personas privadas de libertad participaron en 220 cursos de capacitación, en tanto que sobre seis mil personas tomaron parte del programa laboral, desempeñándose en Centros de Educación y Trabajo, Colonias Agrícolas, Talleres Artesanales, Talleres Fiscales y empresas privadas, tanto de la Región Metropolitana como del resto del país.

Igualmente, se ha resuelto reforzar el trabajo con las personas que cumplen condena en el medio libre, de modo que se produzca su reinserción laboral de acuerdo a los requerimientos del mercado de su respectiva región. En 1995, se benefició a 1.500 personas con este programa.

En atención a que son cerca de 24.000 las personas privadas de libertad (promedio mensual) y con el propósito de incrementar sustancialmente las cifras de participación en capacitación y programas laborales, Gendarmería ha dispuesto que, en diversos Centros de Detención Preventiva (CDP), así como en los Centros de Educación y Trabajo (CET), su misión de vigilar, atender y contribuir a la reinserción social se ejecute:

- Transformando el tradicional rol pasivo de los agentes que intervienen en un rol activo;
- Simplificando los procedimientos en todas las áreas, y
- Centrando el quehacer en el interno desde una perspectiva humanista.

Los objetivos reseñados se concretan con una serie de medidas, entre ellas cabe mencionar:

- La tecnificación del sistema de vigilancia perimetral y de accesos, a través de circuitos cerrados de televisión, instalación de sistemas de control de puertas y de comunicación interna e instalación de sensores en las líneas de fuego.
- La transformación de la vigilancia interna de pasiva en activa, asignando grupos de reclusos a un funcionario, quien tiene la responsabilidad de vigilarlos, controlarlos, orientarlos y asistirlos.
- El cambio del régimen interno en función del tratamiento y formación de hábitos deseables e integradores con las exigencias de la vida en sociedad.
- El establecimiento de una jornada de trabajo normal del personal de Gendarmería, similar a otros servicios públicos con régimen de turnos.
- La dignificación del sistema de visitas y la incorporación de la comunidad a este nuevo proceso.
- El impulso al desarrollo de las penas alternativas a la reclusión.
- La posibilidad de otorgar oportunidad laboral a quien acaba de egresar del penal y no cuenta con una fuente de trabajo.
- La creación de un Sistema de Salud que brinda atención a los reclusos en sus propios recintos penales y que deriva a un centro especializado sólo a los casos más graves, ofreciendo así una mejor atención y, al mismo tiempo, evitando intentos de fuga.

Entre otros, los beneficios del nuevo sistema son:

- Humanización de la vida en reclusión.
- Dignificación de los funcionarios que laboran en las unidades penales y elevación de su calidad de vida.
- Creación de las condiciones para el cambio de hábitos básicos.
- Incorporación del sector privado para la creación de fuentes laborales.
- Crear las condiciones para el desarrollo de programas y proyectos.

En cuanto a infraestructura, en el curso de 1995 se entregaron las nuevas unidades penales de Yumbel, Chile Chico, Puerto Aysén, Talca, Concepción; y se realizaron ampliaciones en Antofagasta, Osorno, Temuco, Iquique, Chillán, con un total de más de 8 mil metros cuadrados de construcción. Prontos a ser entregados se encuentran doce nuevos establecimientos, que alcanzan a 14 mil metros cuadrados.

Entre los proyectos que se encuentran en desarrollo, destacan los correspondientes a Arica y Valparaíso. A ellos se suman, en 1996, obras en penales de

Tocopilla, Pozo Almonte, Iquique, Talca, San Fernando, Chaitén y Santiago. Además, se tecnificarán diversos establecimientos, se crearán ocho CET, con características de Colonias Penales, y se mejorará la atención sanitaria e iniciará un programa de prevención en salud.

- **Servicio Nacional de Menores.** Teniendo en consideración los propósitos gubernamentales de aplicar progresivamente las disposiciones contenidas en la Convención de los Derechos del Niño, además de colaborar con el Ministerio de Justicia en la elaboración de las diversas iniciativas legales relacionadas con su área, ha diversificado y ampliado la cobertura de atención, llegando a 60 mil niños y jóvenes.
- Esto significa, principalmente, que ha dado mayor énfasis a la creación de sistemas de atención abierta, más que a los cerrados, de manera que las medidas derivadas de la administración de justicia en el campo de los menores de edad se acerque más a los conceptos de reinserción social que a los de segregación de la población beneficiaria.
 - Igualmente, ha mantenido y reforzado el programa de apoyo a la atención de niños y jóvenes, que implica recursos para ampliar las alternativas de atención que pueden ser utilizadas por los Tribunales, o por la comunidad directamente, evitando así que ésta llegue a los Tribunales de Menores buscando solución a sus problemas. Ejemplo de ello es el financiamiento de proyectos de prevención, como centros juveniles y comunitarios, proyectos de diagnóstico, como los centros de diagnóstico ambulatorio, entre los más destacados.
 - A ello hay que agregar la elaboración de un plan de infraestructura para la construcción y habilitación de Centros de Observación y Diagnóstico, y Centros de Rehabilitación conductual, con los cuales se espera cumplir en forma adecuada con las demandas de los Tribunales de Menores respecto de la atención, especialmente de jóvenes inculcados de hechos constitutivos de crimen, simple delito o falta.
 - En el período 94-95 el SENAME continuó con su tarea de asumir la administración directa de Centros de Tránsito y Distribución y de Rehabilitación Conductual, sólo en aquellas regiones en que no existe alternativa de administración adecuada por parte de instituciones colaboradoras. El propósito de las administraciones directas es mejorar la función de diagnóstico, distribución y privacidad de libertad al servicio de los Tribunales de Menores, como también mejorar la alternativa de Centros de Rehabilitación para jóvenes de mayor compromiso delictual, como es el caso de Arica, Iquique y la Región Metropolitana. Igualmente, la asunción de dichas administraciones por parte del SENAME,

es una contribución concreta a la erradicación de niños y jóvenes de las cárceles, muchos de los cuales llegaban a recintos penitenciarios al no ser aceptados por las instituciones privadas que administraban los centros, por sus características conductuales.

- En el caso específico de la erradicación de niños y jóvenes de las cárceles, aparte de lo ya señalado respecto de la atención de éstos en centros de administración directa, se destaca la implementación de proyectos de apoyo jurídico psicosociales, cuyo objetivo es entregar asesoría legal y técnica a los jóvenes menores de 18 años, que resultan reclusos, desde 1994 a la fecha, de los cuales se encuentran funcionando diez, en las regiones I, II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y Metropolitana.
- Una de las metas destacables del SENAME dice relación con ampliar en la modalidad de Centros de Tránsito y Distribución Ambulatorio a lo largo del país. Actualmente funcionando hay 25 centros a través del país, los que dan un promedio mensual de 1.072 atenciones.

Hay que hacer presente que esta vía es muy importante para objetivos como el de brindar atención en el máximo de lo posible en el medio abierto, de modo que los Tribunales cuenten con la posibilidad de diagnosticar a los niños y jóvenes que lo requieran, sin recurrir a los internados que sólo deben ser para casos extremos. Igualmente permiten que la comunidad acceda a una instancia de diagnóstico y orientación sin llegar a los Tribunales de Menores cuando no es necesario.

- Finalmente, esta nueva forma de atención en el diagnóstico incluye la orientación e intervención familiar como parte de sus funciones, tarea que no realizan otras instancias de este tipo.
- Otra meta novedosa la constituye el generar en el SENAME un modelo de intervención especializada e interdisciplinaria de carácter jurídico y psicosocial, para los niños víctimas de maltrato y/o abuso sexual, capaz de propiciar alternativas de resguardo y tratamiento. Esta meta se encuentra iniciando el proceso de sistematización de información, a objeto de posteriormente derivar el modelo para su aplicación a las regiones.

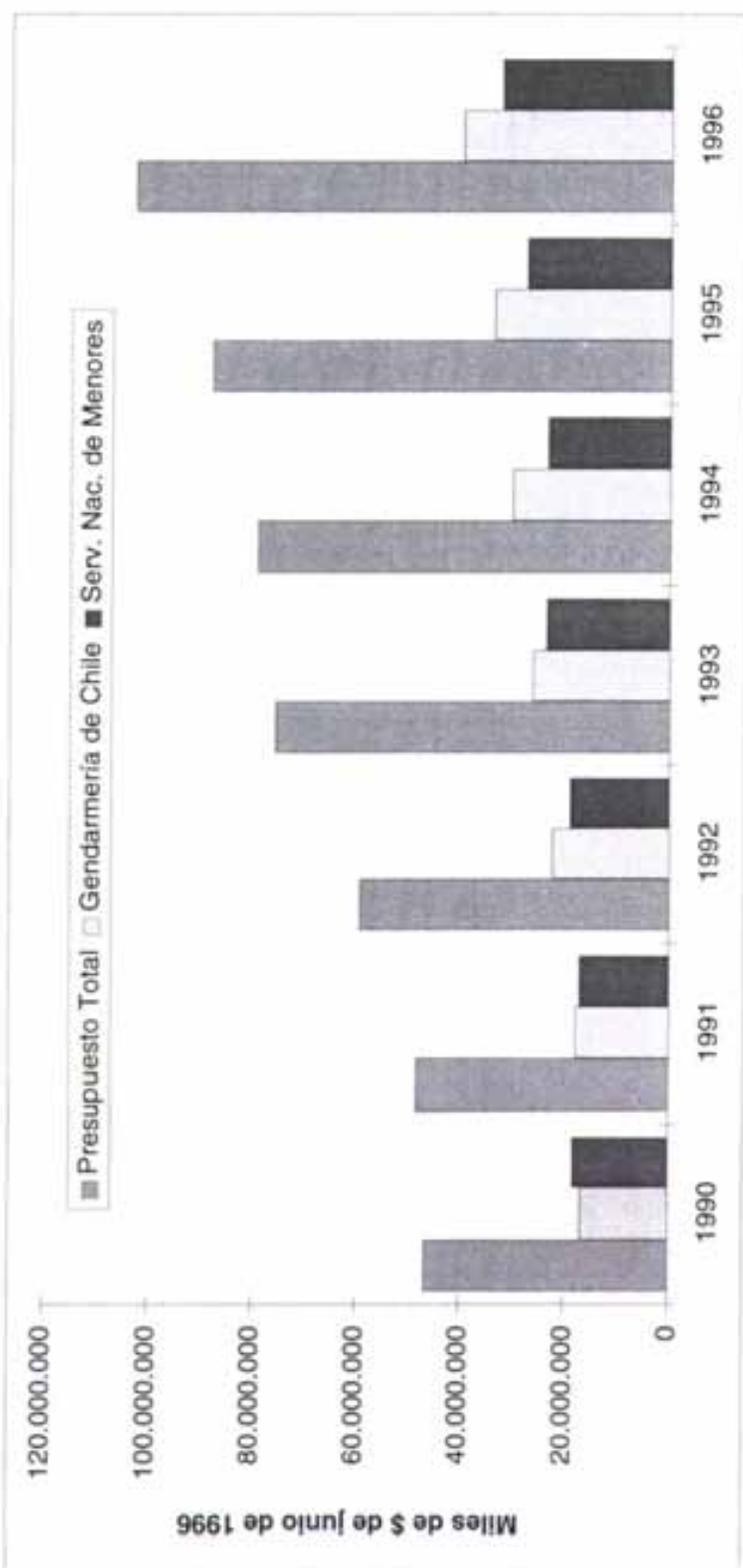
El organismo también ha impulsado la creación de "Casas de Acogida", que consisten en pequeños establecimientos de cobertura de 8 a 10 menores, destinados a recibir en forma transitoria a menores en proceso de diagnóstico ambulatorio, que se encuentren en situación de abandono o que, a juicio del magistrado correspondiente, sus familiares no se encuentren habilitados para su cuidado (por ejemplo menores sujetos a maltrato).

4.4 Evolución del presupuesto del Ministerio de Justicia

Cuadro Nº13
EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, CON ESPECIAL REFERENCIA A
GENDARMERIA DE CHILE Y AL SERVICIO NACIONAL DE MENORES: PERIODO 1990-1996

Miles de \$ de cada año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Ministerio de Justicia</i>							
Total	22.751.818	28.672.677	40.622.344	58.403.017	68.027.322	81.826.782	102.745.011
GENCHI	8.151.065	10.606.696	15.352.936	20.201.353	25.895.566	31.415.644	39.933.864
SENAME	8.872.846	10.134.934	12.984.768	18.248.420	20.215.667	25.651.349	32.442.084
<i>Miles de \$ de junio 1996</i>							
<i>Ministerio de Justicia</i>							
Total	40.714.733	48.342.531	59.335.326	75.674.926	79.094.602	87.903.255	102.745.011
GENCHI	16.736.018	17.683.037	22.425.379	26.175.632	30.108.483	33.748.576	39.933.864
SENAME	18.218.001	17.087.639	18.966.297	23.645.146	23.504.529	27.556.223	32.442.084
<i>Participación de GENCHI y SENAME</i>							
<i>Ministerio de Justicia</i>							
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
GENCHI	35,8	37,0	37,8	34,6	38,1	38,4	38,9
SENAME	39,0	35,3	32,0	31,2	29,7	31,3	31,6
<i>Índice 1990 = 100</i>							
<i>Ministerio de Justicia</i>							
Total	100,0	103,5	127,0	162,0	169,3	188,2	219,9
GENCHI	100,0	106,9	134,0	156,4	179,9	201,7	238,6
SENAME	100,0	93,8	104,1	129,8	129,0	151,3	178,1

Gráfico N°1
EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA: 1990 -1996



Fuente: Ley de Presupuestos del Sector Público

5. Previsión social

Introducción

Hasta el año 1973, existía consenso en las dificultades e ineficiencias que mostraba el sistema previsional. La base del sistema se sustentaba sobre el principio solidario o de reparto, en el cual las pensiones eran financiadas con aportes que realizaban los trabajadores activos, sus empleadores y el Estado, este último aportaba aquel monto necesario para permitir una previsión no inferior a un mínimo establecido. Con estos fondos se financiaba, además, las atenciones de salud en el sistema público.

Desde el punto de vista administrativo, este régimen operaba en base a cajas destinados a trabajadores dependientes de diferentes actividades o gremios, que tenían como función recolectar las cotizaciones que debían cancelar los trabajadores activos y sus empleadores y de pagar los beneficios que otorgaba el sistema.

Las más importantes, en relación con el número de afiliados eran, la Caja de Empleados Particulares (EMPART), la Caja de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU), el Servicio de Seguro Social (SSS, destinado a obreros), las Cajas de las Fuerzas Armadas, entre otras.

A fines de 1973 existían 32 cajas que otorgaban los siguientes beneficios:

- Pensión de Vejez
- Pensión de Invalidez
- Pensión de Viudez
- Pensión de Orfandad
- Pensiones de Antigüedad
- Pensiones de Montepío
- Beneficios asociados a programas habitacionales
- Préstamos de salud
- Cuota Mortuoria
- Préstamos de Cesantía
- Asignación Familiar
- Otros

En esos años, el régimen previsional carecía de un sistema general de reajustabilidad, es decir, pese a que dichas pensiones eran reajustadas este no guardaba relación con el IPC, con lo cual se fue produciendo un deterioro del valor de las pensiones, al punto de que en 1973 el 70% de ellas correspondía a la denominada "pensión mínima".

El nivel de las pensiones obtenida por los imponentes tomaba como base la "historia previsional" de cada afiliado, sin tener relación con el aporte realizado, ya que la jubilación obtenida se calculaba sobre la base de los últimos 5 años de imposiciones y si se encontraba bajo un mínimo legal, el Fisco lo completaba con un aporte estatal.

A excepción del SSS (Caja de Obreros), para acceder a una pensión de antigüedad se requería una cierta cantidad de años de servicio. En el caso de EMPART el requisito era de 35 años de servicio, CANAEMPU exigía 30 años de imposiciones y para las Cajas Bancarias era de 24 años.

Este número de cajas al fragmentar en exceso la cobertura del sector laboral, elevaba los costos de administración y producía inequidad en los beneficios.

En conclusión, existía consenso en cuanto a las ineficiencias y a la urgencia de llevar a cabo una reforma administrativa interna, de carácter ineludible debido entre otras razones a la excesiva fragmentación en cajas del antiguo sistema.

5.1 Gobierno Militar: 1974 - 1989

Durante el período del Gobierno Militar, se llevó a cabo la reforma previsional que creó las Administradoras de Fondos de Pensiones AFP en reemplazo de las cajas existente, con excepción de las correspondientes a las F.E.A.A.. Para reemplazar a las antiguas cajas de previsión, se estableció el Instituto de Normalización Previsional INP encargado de responder por el pasivo de dichas cajas: pago de pensiones, jubilaciones, asignaciones familiares, asignación por muerte y otros subsidios, con cargo al presupuesto de la nación, ya que la gran mayoría de los cotizantes se trasladaron a las AFP.

Esta reforma sustituyó el antiguo sistema de reparto por uno de capitalización individual, en la cual cada imponente elige una Administradora de Fondo de Pensiones AFP que lleva sus cotizaciones previsionales destinadas a la cuenta de capitalización individual (10% de sus remuneraciones) y a financiar el sistema de pensiones de invalidez y sobrevivencia (3,44%). La cobertura de salud antiguamente estaba incorporada al sistema previsional, con la reforma se separa y se crea FONASA y se establece una cotización específica para este fin, del 4% que luego aumenta al 7%.

A aquellos trabajadores que traspasaron sus fondos desde las antiguas Cajas a las AFP, el Estado les abonó en su cuenta el denominado "bono de reconocimiento"

el que se calculó tomando en cuenta las doce remuneraciones anteriores a junio de 1979.

Según lo establecido por la Ley, el Estado debe garantizar una pensión mínima que de no ser alcanzada por los afiliados al sistema, recibirán para alcanzar este mínimo un aporte estatal. Además tendrán derecho a este aporte todas aquellas personas que registren a lo menos veinte años de cotización y que en el caso de ser hombre tenga 65 años o más; para las mujeres el requisito es tener 60 años o más al momento de jubilar.

El nuevo régimen permite libertad de elección para sus afiliados, es decir, estos pueden cambiarse a cualquiera de las AFP existentes y a elegir al momento de jubilar la modalidad de pensión que les parezca más conveniente (renta vitalicia inmediata, retiro programado o renta temporal con renta vitalicia diferida).

El sistema contempla, además la reajustabilidad inmediata de las pensiones ya que estas son expresadas en unidades de fomento. La operación del sistema esta vigilado por la Superintendencia de AFP quien fiscaliza y controla el cumplimiento de las normas que regula el nuevo sistema de pensiones, esto con el objeto de darle estabilidad al sistema y proteger a los afiliados.

Además de la cotización base que debe hacer el afiliado en su cuenta de capitalización individual debe pagar por la administración de sus fondos una comisión fija en pesos, una comisión por mantención de saldo y una cotización adicional expresada como porcentaje de la renta imponible que va a financiar el sistema de pensiones de invalidez y sobrevivencia .

La acumulación de estos fondos, durante un largo período en el cual no producen egresos importantes por prestaciones, produjo impactos en distintos ámbitos de la realidad nacional. Es así como dentro de este contexto se enmarca el aumento considerable de los fondos manejados por las AFP en el mercado de capitales, ya que entre 1981 y 1989 los recursos acumulados en los fondos de pensiones se incrementaron fuertemente, debido al aumento en el número de afiliados, las rentabilidades alcanzadas y porque en ese período el sistema debió pagar un reducido número de pensiones.

Por otra parte se produjo un impacto fuerte en el ahorro nacional que hace necesario enfrentar el desafío que significa ampliar las alternativas de inversión. Las AFP invierten los fondos y con sus utilidades incrementan la cuenta de cada cotizante asegurándoles una rentabilidad mínima.

En un comienzo, sólo se podían invertir los fondos en instrumentos de renta fija, pero a partir de 1985 esta posibilidad se amplió a instrumentos de renta variable.

Durante 1981 el valor del fondo acumulado de pensiones representaba un 0,9% del PIB, mientras que en 1988 alcanzaba a un 16,5% del mismo y de acuerdo con estudios de la Superintendencia de AFP, los fondos deberían seguir creciendo a tasas decrecientes, hasta estabilizarse en un 4% alrededor del año 2.000.

En el sector público el número de trabajadores dependientes (personas natu-

rales que prestan sus servicios personales, intelectuales o materiales bajo subordinación y en virtud de un contrato de trabajo), muestra entre 1975 y 1982 una disminución. La razón de ello es que ya en 1982 comienza a operar el traspaso al nuevo sistema de previsión. Para los trabajadores independientes, durante ese mismo período la situación es inversa, es decir, se observa un leve aumento hasta 1981 para caer en 1982. Se entiende por trabajador independiente a aquel que en ejercicio de la actividad que desempeña no depende de empleador alguno, ni tiene trabajadores bajo su dependencia.

Tanto el número de trabajadores dependientes como independientes adscritos al sistema público disminuyen con el tiempo, lo que también se refleja en los montos de las remuneraciones que sirven de base para las cotizaciones, aunque con distinta intensidad para ambos grupos.

En efecto, el monto de la remuneración anual de los trabajadores dependientes experimenta una leve disminución entre 1983 y 1989, mientras que el de los trabajadores independientes experimenta una muy fuerte baja, al pasar de \$42.195.178 (miles de pesos de junio de 1996) a sólo un \$19.577.223.

Por otra parte, el nuevo sistema privado de AFP, experimenta un aumento en el período analizado, tanto en el número total de cotizantes como en el valor de los fondos de pensiones de las AFP, lo que evidencia, por una parte, el traspaso de las personas desde el antiguo sistema de previsión al nuevo sistema privado de AFP y por otra la incorporación a las AFP de nuevos trabajadores.

En cuanto al gasto fiscal social destinado a previsión social, este experimentó un aumento sostenido entre 1985 y 1989. La previsión representaba para el Fisco un 41,2% del total del gasto social en el año 1985, mientras que en 1989 este alcanzaba el 49,4% del total del mismo. Ello es consecuencia de la baja en las cotizaciones, mientras que el pasivo de pensiones del antiguo sistema se mantiene.

5.2 Gobiernos de la Concertación: 1990 - 1996

No obstante los logros mencionados anteriormente en relación al nuevo sistema de previsión implantado por el régimen militar, al inicio de 1990 se presentaban serios déficits. La cobertura del sistema alcanzaba al 75% de la fuerza de trabajo, lo que se traduce en que más de un millón de chilenos no tenían acceso a la previsión.

A los jubilados se le adeudaban por el régimen militar un reajuste del 10,6% sobre sus pensiones el año 1985. Esta suspensión corresponde a la inflación acumulada entre enero y abril de ese año, para cuya suspensión se dictó la Ley N°18.413. La razón para la dictación de esta ley fue la falta de fondos fiscales debido a la fuerte recesión económica que había experimentado el país en ese período. Las normas de reajustabilidad establecían que las pensiones sólo eran reajustadas una vez que la inflación acumulaba un alza del 15%, lo que en muchos casos implicaba que los

jubilados debían esperar más de un año sus reajustes. Considerando que este problema afectaba gravemente a las pensiones mínimas y que, por otra parte, las pensiones asistenciales también se habrían reducido sustantivamente, en diciembre de 1990, al inicio del Gobierno de la Concertación se reajustaron las pensiones mínimas en un 10,6% y las asistenciales en un 20% sobre el IPC. Posteriormente se restituyó el 10,6% adeudado al resto de las pensiones.

Otro problema lo constituía el hecho de que el bono de reconocimiento sólo era exigible cuando las personas adscritas al antiguo sistema cumplieran con las condiciones o de invalidez o de edad, siendo sólo entonces transferidos a las personas los fondos correspondientes al bono.

A lo anterior, se sumaba el hecho de que existía una alta concentración del nuevo sistema de pensiones, tanto respecto al número de afiliados como al volumen de recursos involucrados. De acuerdo a las cifras de la Superintendencia de Seguridad Social, a diciembre de 1989 existían trece AFP, de las cuales tres concentraban más del 65% del total de afiliados al nuevo sistema.

En materia de previsión social, el primer Gobierno de la Concertación se preocupó de mejorar el otorgamiento de los beneficios a los imponentes del antiguo sistema previsional, es así como en 1992 se llevaron a cabo diversas medidas tendientes a mejorar la gestión y calidad de los servicios prestados por el INP.

Además, el pago masivo de beneficios que el INP adjudicó a nuevas entidades bancarias, le significaron un ahorro de recursos (más de US\$15 millones) en relación al costo anterior, lo que mejoró la atención de más de 1.600.000 beneficiarios del sistema y se aumentaron las plazas de pago de 57 a 101 locales. Junto a lo anterior, se disminuyeron los tiempos de espera y de respuesta en la concesión de beneficios.

Por último se aumentó la recaudación por concepto de imposiciones, en especial lo referido a cobranza judicial de deudas previsionales. De \$1.192.701.294 recaudados durante 1991, se logró aumentar a \$4.359.654.907 en 1992 (ambos en moneda de junio de 1996).

Durante el segundo Gobierno de la Concertación y en relación al antiguo sistema de previsión, se incrementaron los montos básicos de las pensiones contributivas (requiere de cotización por parte del afiliado para la pensión, se encuentran v.gr. las cajas de previsión) y asistenciales (se requiere demostrar carencia de recursos v.gr. PASIS, SUF). Continuaron los esfuerzos por unificar el antiguo y nuevo sistema previsional mediante las modificaciones legales correspondientes.

En 1994 el INP continuó el proceso de modernización de la atención de usuarios del antiguo sistema. Gracias al impuesto al tabaco y a la bencina, fue posible financiar el reajuste del 10% otorgado a todas las jubilaciones inferiores a los \$100.000.

Con respecto al nuevo sistema previsional AFP, el Gobierno se ha encargado de lograr una mayor transparencia en el sistema, ampliar la cobertura, rebajar los

costos y mejorar y ampliar las posibilidades de inversión de los fondos de pensiones de las AFP.

Para el logro de este último objetivo, se realizó un listado de sociedades anónimas clasificadas según solvencia en las cuales las AFP pueden invertir, para disminuir el riesgo y, junto a esto, la Superintendencia de AFP ha puesto especial atención en la diversificación de portafolios de inversión. En 1994 se dictó el reglamento de inversiones en el extranjero, con lo que se busca aumentar la seguridad y rentabilidad del sistema.

Sin embargo, aún subsiste el problema de que las inversiones realizadas por las AFP no cuentan con la participación de los afiliados o algún representante de los mismos para la toma de decisiones respecto de dónde y cómo invertir sus fondos.

En términos de cifras, el número de trabajadores tanto dependientes como independientes del sistema público ha continuado disminuyendo mientras aumentan consistentemente los cotizantes del nuevo sistema de AFP.

Se debe hacer notar que el esfuerzo realizado por los Gobiernos de la Concertación en materia de agilizar el pago de los bonos de reconocimiento se ha echo efectivo, de forma tal que en 1990 al inicio del período sólo se habían pagado 11.523 bonos, equivalente a \$87.840.478 (en miles de pesos de junio de 1996), mientras que en 1995 estas cifras alcanzaban a 18.653 bonos y \$192.279.029 (en moneda de igual valor).

Se destaca que en 1990 la previsión canalizaba el 52,4% del gasto fiscal social que representa el nivel más alto alcanzado en los últimos diez años. Los Gobiernos de la Concertación lograron reducir ese aporte de forma tal que en 1995 este había disminuido al 45,8% del total del gasto social (cifra provisoria).

A fin de crear un sistema de seguridad social amplia y más solidaria, los Gobiernos de la Concertación junto con reconocer la necesidad de una reforma previsional, destacan que los fondos previsionales han llegado a ser una fuente decisiva de ahorro interno, en 1991 el ahorro generado por las cotizaciones alcanzaba a casi un 20% del ahorro nacional bruto, pero se hace necesario consagrar el derecho a la participación de los afiliados en la administración de sus ahorros. Para ello se propuso establecer tres tipos de AFP: las de administración privada tradicional con representantes de los ahorrantes en el directorio, las de propiedad de los ahorrantes, y las de grupos organizados de trabajadores.

Con respecto a la evolución de los costos de la seguridad social chilena, durante 1991 el aporte directo e indirecto del Estado representaba el 27,6% de los ingresos totales del sistema. Un 59,7% del total de ingresos era generado por el nuevo sistema de AFP y el 86% de los egresos correspondía al antiguo sistema.

5.3 Desafíos futuros

Debido al fuerte gasto que enfrenta el Estado por concepto de previsión, se hace necesario implementar un conjunto de medidas destinadas a disminuirlo.

Actualmente, el Estado se hace cargo tanto de las pensiones de personas que no logran financiar con su cuenta individual una previsión mínima, como de aquellas personas que no tienen previsión, además de la previsión de las Fuerzas Armadas. Todo esto, sumado al pasivo heredado del antiguo sistema, que debería extinguirse a mediano plazo representado por las pensiones y el bono de reconocimiento, ha significado un costo elevado para el Fisco, el que destina alrededor del 50% del gasto fiscal social a previsión.

De allí la importancia en aumentar la cobertura del sistema en la fuerza de trabajo y lograr que el sistema asegure financiar pensiones mínimas.

En relación con las pensiones mínimas, el monto de este beneficio muestra una diferencia marcada, dependiendo de la edad en que se comienza a cotizar, además, el cobro de una comisión fija independiente de la renta imponible y de carácter regresivo, tiene efectos sobre las pensiones, ya que estas son sistemáticamente menores para los ingresos bajos y por lo tanto presentan una menor rentabilidad relativa. Por ello, y a fin de introducir mayores elementos de equidad, el Gobierno ha propuesto la supresión del cobro de un monto fijo por concepto de gasto de administración a cada afiliado o bien implementar un sistema de cobro de comisiones en forma decreciente en función del tiempo de permanencia del afiliado a una AFP y en función del número de trabajadores involucrados en una afiliación colectiva. De esta forma, se premia la permanencia del afiliado a la AFP y se reducen los costos de operación de las mismas.

Este tema resulta controvertido, ya que una posibilidad es eliminar por ley el cobro de una comisión fija con el riesgo de desincentivar a las AFP a incorporar al sistema a los trabajadores de rentas bajas.

En la actualidad, el sistema de AFP sólo cubre a los trabajadores que están afiliados o cotizando. Esta situación plantea el desafío de buscar mecanismos por medio de los cuales todos los asalariados sean cubiertos por el sistema.

Otro aspecto que debe ser abordado, se relaciona con la existencia del denominado retiro programado. Esta modalidad representa un riesgo para el Estado, en la medida que la esperanza de vida calculada sea inferior a la sobrevivencia real de la persona, con lo cual será el Fisco quien, de producirse esta situación, tenga que cubrir a la persona por el tiempo que la AFP no lo proteja.

Por otra parte los costos del nuevo sistema tienden a incrementarse como consecuencia de la rotación constante de los afiliados entre las diferentes AFP, provocados por los métodos de marketing que utilizan. Estos cambios sólo contribuyen a incrementar el gasto administrativo que significa desafiliar a una persona de una AFP para afiliarla a otra.

Se hace necesario, además, buscar formas que permitan a los cotizantes obtener algunos beneficios y/o servicios, por concepto de cotizaciones, durante su vida útil. Algunos de estos beneficios actuales podrían estar enfocados a financiar programas habitacionales, o de capacitación laboral, u otros. De esta forma, los asalariados tendrían un incentivo para entrar al sistema, ya que el 10% de sus salarios retenidos por concepto de previsión, les brindaría algún servicio que estos valorarían en el corto plazo.

Dado que la participación de los afiliados tanto en la administración de sus fondos como en la forma en que son invertidos es escasa, se propone crear un Consejo Consultivo Nacional Tripartito de Previsión Social, en el cual participarían trabajadores, empleadores y el Estado, que tendría por finalidad evaluar y proponer criterios de políticas previsionales.

En relación a la cobertura, pese a que esta es alta, 75% como porcentaje de la fuerza de trabajo total, aún es insuficiente. En este contexto, el porcentaje mayoritario de trabajadores sin previsión según rama ocupacional corresponde especialmente a la agricultura y a la categoría de trabajadores por cuenta propia, lo que sugiere que es allí donde se concentra en forma más significativa el empleo informal. Se propone la incorporación masiva al nuevo sistema a toda la población económicamente activa que no se encuentra adscrita a ningún sistema, v.gr. trabajadores de temporada y a todos aquellos que se rigen por sistemas de trabajo transitorio e independiente.

El sistema de seguridad social actualmente está constituido por un conjunto de programas que se ofrecen como un solo paquete (pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia), que puede estar desincentivando a los trabajadores por cuenta propia de ingresos medios y bajos a afiliarse a alguna AFP. Una alternativa de solución a este problema es permitir afiliarse sólo a una parte de estos programas y para evitar el riesgo que esto sugiere a las AFP, se podrían establecer mecanismos de afiliación en grupo.

Otro de los problemas actuales y de carácter muy preocupante, es la alta morosidad existente. La mora previsional se genera cuando los empresarios después de descontar las cotizaciones de los sueldos de sus trabajadores, no traspasan los fondos recaudados a las entidades previsionales. A fines de septiembre de 1991, casi la mitad de los afiliados estaban afectados a morosidad.

También resulta polémica la Ley del Mercado de Capitales que señala la existencia de al menos 2 personas desvinculadas de las AFP en los directorios de las mismas, porque quienes están a cargo de la colocación de valores no deben estar vinculados con la entidad emisora y porque las AFP no tienen como propósito la administración de empresas.

Es importante señalar que la creación de AFP vinculadas a los grupos empresariales privados ha permitido emplear a éstas como un instrumento de privatización, trasnacionalización y concentración de la economía que, además, les ha generado a

los grupos económicos en cuestión altas rentabilidades, pero con una gran carga para el presupuesto público que no ha podido ser neutralizada con la creación de AFP vinculadas a organizaciones laborales.

Por último, en relación a la concentración esta se mantiene en un alto nivel. De las 13 AFP existentes en 1991, en 1993 aumentaron a 31, sin embargo, esto no logro reducir la alta concentración existente. Una posible solución, sería introducir en la actividad de las AFP la participación de administradoras sin fines de lucro, bajo la forma de Corporaciones de Seguridad Social. Estas últimas, por su carácter, tendrían menores costos de administración y potencialmente estarían en condiciones de generar una mayor rentabilidad, lo que puede traducirse en mayores pensiones para los jubilados.

En conclusión son tres los principales puntos que deben ser debatidos como desafíos futuros, a saber:

- Participación de los trabajadores en la administración de sus recursos
- Aumento de la cobertura al total de la fuerza de trabajo
- Participación de los trabajadores en las políticas inversionistas. ✓

Cuadro Nº14
SEGURIDAD SOCIAL - SISTEMA PUBLICO Y PRIVADO, 1986-1995
 (Miles de pesos junio 1996)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
SISTEMA PUBLICO													
Ingresos													
Trabajadores Dependientes													
Número Promedio Mensual	309.808	304.865	362.157	367.189	366.277	362.145	376.822	303.996	291.825	279.170	296.471	229.950	231.278
Monto Remuneración Anual	475.003.091	439.536.174	398.183.598	377.056.451	348.091.687	421.925.117	600.696.477	395.228.257	369.459.928	382.429.779	393.842.069	376.032.239	397.367.020
Trabajadores Independientes													
Número Promedio Mensual	74.688	76.549	78.569	73.437	71.545	69.221	61.104	63.218	59.311	57.142	52.257	48.814	51.263
Monto Remuneración Anual	42.186.178	35.555.366	31.501.478	25.770.430	23.233.756	23.263.065	19.577.223	20.144.713	24.561.266	24.217.402	25.569.745	26.481.158	28.474.187
Egresos													
Pensiones Pagadas Ex Caja de Previsión													
Número Promedio Mensual	854.063	826.042	841.625	841.727	828.289	812.136	905.825	901.849	895.567	889.423	885.361	882.927	872.946
Monto Anual	555.100.693	577.334.210	550.303.653	570.984.355	555.202.799	571.665.643	568.763.138	568.501.757	617.382.261	647.295.879	679.598.603	692.867.791	725.123.967
Bonos de Reconocimiento Liquidados													
Número	3.650	5.244	5.268	6.707	8.749	9.635	10.064	11.523	10.364	12.253	15.669	18.329	18.653
Monto Anual	20.826.352	26.603.031	31.721.221	44.839.216	61.587.574	72.298.867	78.256.410	87.840.478	83.429.405	107.028.897	142.215.096	165.130.482	192.279.029
SISTEMA PRIVADO													
AFF													
Número total de cotizantes	1.229.877	1.390.000	1.558.194	1.774.057	2.023.739	2.167.568	2.267.622	2.542.757	2.486.813	2.695.590	2.792.118	2.879.637	2.961.928
Valor de los fondos de pensiones	730.091	851.899	1.329.765	1.743.231	2.134.437	2.602.700	3.216.737	4.285.640	6.037.020	8.731.573	8.649.905	10.441.906	10.990.746

Fuente: Instituto de Normalización Previsional, Anuario Estadístico 1992 y 1995.

Cuadro N°15
SEGURIDAD SOCIAL
1975 - 1982

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
SISTEMA PÚBLICO								
Ingresos								
Trabajadores Dependientes								
Número Promedio	929.393	866.940	852.585	806.892	765.704	750.518	601.506	270.406
Monto Remuneración Anual	n.d.							
Trabajadores Independientes								
Número Promedio	65.185	69.292	69.534	74.569	82.261	95.382	98.867	82.475
Monto Remuneración Anual	n.d.							
Egresos								
Pensiones Pagadas Ex Cajas de Previsión								
Número Pensiones vigentes (1)	561.613	568.538	624.721	672.668	716.520	751.213	716.300	760.185
Pensión Promedio Pagada	460.933	436.408	490.160	479.999	624.196	680.939	n.d.	n.d.

Nota: (1) Entre los años 1975 y 1982, el número de pensiones pagadas correspondiente total de pensiones vigentes (invalidez, vejez, viudez y orfandad), por Ley N°10383, Ley N°, 15386, Ley N°16744 y Ley N°869

(2) Estos subsidios fueron creados en agosto de 1981 por Ley N° 18020

(3) El nuevo sistema privado de pensiones se creó en 1980 y se otorgaron bonos de reconocimiento a las personas que traspasaron sus fondos del sistema antiguo al nuevo.

(4) Trabajador dependiente, es toda persona natural que presta sus servicios personales, intelectuales o materiales bajo subordinación y en virtud de un contrato de trabajo.

(5) Trabajador independiente es aquel que en el ejercicio de la actividad que desempeña no depende de trabajador alguno ni tiene trabajadores bajo su dependencia.

Fuente: Boletín Estadístico SSS 1984, La Previsión en Chile ayer y hoy, Hernán Cheyre Valenzuela, Boletín Banco Central de Chile, Febrero 1996.

Cuadro Nº16
CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO FISCAL SOCIAL (a)
 (Moneda Nacional + Moneda Extranjera)
 Distribución Porcentual

Año	Salud (c)	Vivienda (d)	Previsión (e)	Educación (f)	Subsidios y otros (g)	Gasto Social
1985	7,1	4,4	41,2	27,3	19,9	100,0
1986	6,7	4,5	45,8	27,3	15,7	100,0
1987	7,0	5,4	45,8	26,1	15,8	100,0
1988	7,6	8,0	48,6	25,3	10,5	100,0
1989	7,5	6,0	49,4	27,7	9,4	100,0
1990	7,5	6,6	52,4	25,1	8,4	100,0
1991	8,5	7,7	49,8	25,0	9,2	100,0
1993	9,3	8,5	47,2	25,4	9,7	100,0
1993	9,9	9,1	46,7	24,7	9,6	100,0
1994	10,7	9,1	45,5	25,5	9,2	100,0
1995*	10,4	8,9	45,8	25,2	9,7	100,0
1996*	10,2	9,1	47,6	23,6	9,5	100,0

Notas: (*) Estimaciones sobre la base de las leyes de presupuesto sujetas a revisión

(a) Corresponde al aporte fiscal y programas del Tesoro Público.

(b) Deflactado según el IPC promedio anual.

(c) Ministerio de Salud menos subsidios maternos y FNDR salud.

(d) Ministerio de Vivienda y programas de Lotes con servicios del Ministerio del Interior.

(e) Cajas de Previsión, INP y FNPA, Subsecretaría de Previsión Social, Superintendencia de Seguridad Social, Superintendencia de AFP, Prestaciones Previsionales Fiscales.

(f) Ministerio de Educación, JUNJI, JUNAEB, Becas Presidente de la República y FNDR educación.

(g) Incluye Programas de Empleo de Emergencia, Ministerio del Trabajo, SENAME (M. de Justicia), DIGEDER 8M, de Defensa), FOSIS, INDAP (M. de Agricultura), Fondo Social y Subvenciones, Otras Instituciones y Subsidios Monetarios: SUF, PASIS, Reposo Maternal

(h) Gasto Total del Tesoro Público, menos intereses de la deuda pública, menos devoluciones de impuestos.

Fuente: Elaboración de MIDEPLAN sobre la base de información del Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto (DIPRES).

6. Medio ambiente

6.1 Introducción

La preocupación por la adecuada utilización de los recursos naturales y la preservación de las condiciones ambientales, soportes fundamentales de la vida y las actividades humanas en el planeta, ha aumentado crecientemente en todo el mundo durante las últimas dos décadas. De esta forma, esta preocupación ya constituye hoy en día un tema central en el diseño e implementación de las políticas económicas, tanto en los países desarrollados como en desarrollo.

La progresiva degradación de la dotación de los recursos naturales y del medio ambiente está íntimamente ligada a los modelos de desarrollo que han prevalecido en el mundo lo que ha generado interrogantes acerca de la sustentabilidad de éstos en el tiempo. El concepto de desarrollo sustentable, concebido como respuesta a estas interrogantes, apunta a la mantención de los modelos de desarrollo que sean capaces de satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

De hecho, se asume al crecimiento económico como la principal fuerza social expansiva que presiona sobre el medio ambiente y los recursos naturales. En este proceso, el medio ambiente cumple con una serie de funciones como proveedor de bienes y servicios, receptor de desechos y soporte de todas las formas de vida. En esta interacción entre el sistema socioeconómico, que demanda bienes y servicios ambientales, y el ecosistema, que los proporciona, existe el riesgo que la presión se haga excesiva y el ecosistema se dañe, dejando de cumplir sus funciones, perjudicando con ello al propio sistema socioeconómico.

Nuestro país ha experimentado, durante más de una década, tasas de crecimiento del orden del 6 al 7 por ciento promedio constituyéndose en una economía que se moderniza y expande rápidamente. Este proceso ha logrado cimentar tres de los cuatro pilares sobre los cuales se apoya un modelo de desarrollo sustentable: un rápido y sostenido crecimiento económico con inserción internacional, transición a la democracia y participación, reducción de la pobreza y mejoramiento en materia de equidad. Sin embargo, surgen interrogantes respecto del logro del cuarto pilar,

específicamente, el que dice relación con la identificación y obtención de las condiciones de sustentabilidad ambiental.

El hecho que, por una parte, el crecimiento económico se haya basado en un aumento significativo de las exportaciones, principalmente, de recursos naturales sin un correspondiente examen de las condiciones de sustentabilidad de éstos (recursos mineros, biomasa pesquera y forestal y suelos agrícolas) y que, por otra, no se hayan considerado, explícitamente, las presiones impuestas al medio ambiente como proveedor de bienes y servicios, receptor de desechos y soporte de todas las formas de vida ubica a nuestro país en un punto bastante crítico en el cual resulta absolutamente necesario integrar la temática medio ambiental a los planos económico, político y social de forma de asegurar el desarrollo nacional en el mediano y largo plazo.

Chile, hoy en día, enfrenta problemas ambientales que pueden ser clasificados en las siguientes categorías genéricas: aire, agua, tierra, fenómenos naturales, flora, fauna, recursos naturales, vivienda y edificación, infraestructura y servicios públicos, estructura interna, equipamiento y valores formales y culturales. Muchos de estos problemas, obviamente, afectan en mayor medida a la población de escasos recursos ya sea por el menor acceso relativo a los bienes y servicios (como es el caso de servicios sanitarios, agua potable, infraestructura recreativa, etc.), ya sea por su localización cercana a lugares altamente contaminados (vertederos, industrias, cursos de agua contaminados, etc.) y/o por su fuerte dependencia respecto de los sistemas naturales (uso de la leña como fuente energética, recurso marino como base de sustentación económica, etc.). En estos términos, problema ambiental, calidad de vida y pobreza son tres dimensiones que se vinculan y retroalimentan dentro de un gran marco que se denomina desarrollo sustentable.

6.2 Período 1973-1990

Durante el período 1973-1990, Chile no contó con un marco político, regulatorio e institucional que posibilitara una gestión ambiental acorde con las tendencias que se iban manifestando a nivel mundial y con los requerimientos impuestos por las tasas de crecimiento económicas internas. En efecto, la legislación de carácter ambiental la constituían más de 800 normas sectoriales, no se contaba con principios orientadores para la aplicación de éstas ni para la dictación de nuevas normas ambientales, no existía una institucionalidad que regulara y coordinara las iniciativas, no había un marco de política en el tema medio ambiental. La situación era heterogénea y compleja.

En este contexto, y dado el modelo de desarrollo económico basado en actividades extractivas y en la explotación de los recursos naturales, la situación ambiental de país se deterioraba rápidamente. Hacia finales de la década de 1980, los problemas más relevantes se relacionaban con:

Contaminación atmosférica, de aguas y suelos. La contaminación del aire producto de la emisión de sustancias contaminantes por fuentes fijas y móviles era - y aun lo es- un problema que afectaba a la calidad de vida de la población de varias ciudades del país. Además de los grandes centros metropolitanos, este fenómeno se verificaba también en aquellos lugares en donde se localizaban plantas industriales y/o instalaciones mineras. En relación a la contaminación de las aguas, estudios realizados por la Superintendencia de Servicios Sanitarios señalaban que una proporción significativa de las aguas servidas se vertían directamente a los cursos o masas de agua sin tratamiento previo. Por otra parte, la problemática vinculada con la disposición de residuos industriales líquidos, tenía su origen en la falta de fiscalización y la carencia de normas que regulaban la concentración de contaminantes en los efluentes líquidos industriales.

Inadecuado Manejo de Desechos Sólidos Domiciliarios e Industriales. La falta de una normativa adecuada sobre el lugar de vertimiento y el manejo sanitario de residuos tuvo diversas consecuencias. La contaminación de los suelos y napas freáticas era un problema evidente que se reproducía en diversos lugares del país y los impactos sobre los componentes del medio ambiente eran tomados escasamente en consideración.

Problema Ambiental en la Región Metropolitana. Esta región presentaba -y sigue presentando- un cuadro particularmente crítico. Sin lugar a dudas los principales problemas ambientales que enfrenta son la contaminación atmosférica y la congestión de calles y avenidas.

A pesar que constituyen elementos característicos de la dinámica de diversas capitales latinoamericanas, en la ciudad de Santiago podemos identificar elementos que agravan y dificultan la resolución rápida de estos problemas. En primer término, cabe mencionar las particulares condiciones meteorológicas de la cuenca. La subsidencia de masas de aire originadas por la presencia casi permanente del anticiclón del Pacífico Suroriental, unido con la irradiación térmica que genera la masa de concreto que representa la ciudad, constituyen los elementos principales que condicionan la presencia de la llamada Inversión Térmica-Dinámica en Altura. Como consecuencia de esta anomalía, Santiago posee desfavorables condiciones para la dispersión de los contaminantes durante los meses invernales.

Ahora bien, unido a estas condiciones naturales, durante la década de 1980 la expansión horizontal de la ciudad alcanza un ritmo altísimo, conformándose barriadas cada vez más alejadas del núcleo central de la urbe. Esta modalidad de crecimiento hizo aumentar considerablemente los tiempos de viaje y la emisión de contaminantes a la atmósfera. Conjuntamente, el sistema de transporte colectivo se deteriora producto de la casi absoluta falta de regulación.

Así, la carencia de una planificación territorial urbana adecuada y la falta de regulación sobre el transporte público, son elementos que contribuyen a explicar la situación actual.

Degradación de los Recursos Naturales. En este ámbito, se detectó una progresiva degradación de los recursos hidrobiológicos, situación que afectaba principalmente a los recursos pelágicos y bentónicos debido a la sobreexplotación de la que estaban siendo objeto. Asimismo, la degradación del bosque nativo era un problema evidente, agravado por la carencia de planes de manejo eficientes que incorporaran criterios explícitos de sustentabilidad. Así, en varias regiones a lo largo del país, la presión por el uso del recurso superaba con creces las posibilidades de renovación.

6.3 Período 1990-1996

Avances en materia institucional

En 1990 el gobierno manifiesta voluntad política por impulsar una decidida acción estatal multisectorial con el fin de enfrentar los principales desafíos que en materia ambiental enfrentaba el país y cautelar el derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

La preocupación gubernamental por tratar esta nueva dimensión del desarrollo llevó a crear, en junio de 1990, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), responsable de coordinar las acciones sectoriales y de generar iniciativas para el mejoramiento de la situación ambiental del país.

Consciente de que la legislación de tipo sectorial no era suficiente para enfrentar los desafíos, en 1992 el Gobierno presentó al parlamento de la República para su discusión y aprobación el proyecto de Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, dirigido a dotar al Estado de instrumentos jurídicos, económicos y administrativos eficaces para una adecuada gestión ambiental.

Paralelamente a la tramitación de esta Ley en el Congreso, se dicta, en Septiembre de 1993, el Instructivo Presidencial para la Evaluación de Impacto Ambiental. En los sustantivo, este instructivo establece una pauta para la preparación y revisión de Estudios de Impacto Ambiental (EIA), siguiendo el esquema propuesto en el proyecto de ley.

En forma muy sintética, el instructivo entiende por Estudio de Impacto Ambiental al documento que describe en forma detallada las características de un nuevo proyecto o actividad o la modificación de obras y actividades en operación. Este documento debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación del impacto ambiental generado y proponer acciones destinadas a minimizar los impactos ambientales negativos significativos. Para ello debe hacerse una comparación ambiental objetiva entre las condiciones anteriores al proyecto y las posteriores (etapas de construcción, operación y abandono).

Ahora bien, la Ley de Bases del Medio Ambiente, publicada en marzo de 1994

bajo el N° 19.300, es un cuerpo legal básicamente instrumental, en un doble alcance: operacional, en cuanto a las herramientas que crea y pone a disposición de la comunidad nacional; e institucional, en cuanto a la estructura de gestión que crea y desarrolla.

El carácter instrumental operacional queda de manifiesto en los siguientes herramientas de gestión ambiental:

- Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
- Procedimiento para dictar normas primarias y secundarias de calidad ambiental.
- Planes de Prevención o de Descontaminación

La principal herramienta de gestión contenida en esta Ley es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). En virtud de él, todos los proyectos de inversión significativos -públicos y privados- deberán preparar un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, similar en su alcance y oportunidad a un estudio de factibilidad técnica o financiera. Este documento deberá ser revisado y aprobado por la Comisión Nacional o Regional del Medio Ambiente, a través de un procedimiento normado, con plazos y requerimientos, abierto a la participación de todas las instituciones públicas con competencias en relación al proyecto o actividad. Para hacer operativo el SEIA, se requiere la promulgación del reglamento respectivo, que actualmente está en trámite de toma de razón en la Contraloría General de la República.

El Reglamento para la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión, publicado el 15 de mayo de 1995, establece el procedimiento específico para la dictación de normas de calidad ambiental primarias y secundarias y el procedimiento y los criterios para la revisión de dichas normas. El procedimiento comprende las siguientes etapas: desarrollo de estudios científicos, análisis técnico y económico, consulta a organismos competentes públicos y privados y análisis de las observaciones formuladas.

En tanto, el Reglamento que Fija el Procedimiento y Etapas para Establecer Planes de Prevención y de Descontaminación, publicado en el diario oficial con fecha 26 de octubre de 1995, desarrolla la tercera herramienta de gestión ambiental. El Plan de Descontaminación es definido como un instrumento de gestión que tiene por finalidad recuperar los niveles señalados en normas primarias y/o secundarias de calidad ambiental en una zona saturada. El Plan de Prevención, por su parte, es un instrumento que tiene por finalidad evitar la superación de una o más normas de calidad ambiental primarias o secundarias, en una zona latente. En forma genérica, el procedimiento contempla las siguientes etapas: desarrollo de estudios científicos, análisis técnico y económico, consultas a organismos competentes, análisis de las observaciones formuladas.

Algunas medidas para enfrentar los principales problemas ambientales

Complementariamente a lo realizado en el ámbito institucional, se ha avanzado en aspectos normativos específicos y en la implementación de medidas concretas para enfrentar los principales problemas ambientales. A continuación se señalan las medidas más importantes adoptadas por área de problema.

Contaminación del Aire. En 1992 se promulgó el Decreto Supremo N° 185 que regula las emisiones de anhídrido sulfuroso provenientes de instalaciones mineras y grandes plantas industriales. Este decreto establece normas generales, sistemas de regulación, plazos de ajuste y normas especiales para las nuevas fuentes emisoras. Dentro del marco del Decreto Supremo N° 185, reseñado anteriormente, se encuentran vigentes los siguientes planes de descontaminación: Chuquicamata, Paipote, Enami Ventanas, Chilgeners y Chagres. Adicionalmente, en el marco de la ley de Bases del Medio Ambiente se encuentra en elaboración el Decreto de Zona Saturada de Potrerillos.

Otro avance significativo en el campo de la contaminación atmosférica lo constituye la dictación, en 1991, del decreto N° 211 que estableció normas para vehículos livianos. Este obliga a los vehículos nuevos a contar con dispositivos especiales que limiten sustancialmente la emisión de CO₂ y otros gases contaminantes.

A nivel de empresas mineras estatales, se detectaron situaciones de grave contaminación. Para el caso de la Fundición Caletones, en Noviembre de 1994 mediante Decreto Supremo N° 179, se declaró zona saturada por Anhídrido Sulfuroso y Material Particulado respirable el área circundante a la fundición, y se encuentra en elaboración el Plan de Descontaminación el cual deberá indicar los plazos para reducir las emisiones.

Por otra parte, el Programa Priorizado para la Dictación de Normas Ambientales en 1996 contempla la norma de calidad ambiental para arsénico en el aire, dirigida a proteger la salud de la población.

Contaminación de las Aguas. En este ámbito de acción destacan diversos proyectos de empresas de la Corporación de Fomento de la Producción en el área de la descontaminación, tales como la construcción de: Interceptores de Aguas Servidas, Colectores Interceptores de Aguas Servidas, Plantas de Tratamiento de Aguas Servidas, Mejoramiento y Ampliación Servicios de Alcantarillado y Agua Potable.

Complementariamente, se ha mejorado la información sobre descargas de residuos líquidos industriales y aguas servidas tanto al sistema de alcantarillado como a masas y cuerpos de agua.

En el ámbito normativo, se considera para el año 1996 la oficialización de la norma NCh 2280 Parte 1, que regulará la emisión de residuos industriales líquidos

a los sistemas de alcantarillado y la dictación de una norma de emisión relativa a descargas de residuos líquidos a cuerpos de aguas superficiales.

En cuanto a la primera, su objetivo es disminuir los efectos adversos de las descargas contaminantes de origen industrial, en cuanto al daño que producen en la infraestructura física de los sistemas de alcantarillado y a la pérdida de eficiencia de las plantas de tratamiento de aguas servidas domésticas. La segunda norma, en tanto, busca proteger y preservar la calidad de los recursos hídricos superficiales en los puntos de descarga de contaminantes de origen industrial y doméstico. Considerando la cadena por la cual se produce la contaminación de las aguas, al controlar la calidad de este tipo de efluentes se espera mejorar la calidad ambiental de las aguas naturales.

Manejo inadecuado de Residuos Sólidos. En 1994 se inició un Programa de Residuos que consiste en un conjunto de estudios destinados a conocer las condiciones actuales y las posibilidades técnicas de un manejo ambientalmente sustentable de variados tipos de desechos sólidos, tales como: residuos de faenas de construcción, residuos hospitalarios peligrosos y manejo de residuos industriales. Paralelamente, se comenzaron estudios sobre residuos sólidos domiciliarios en todas las regiones del país. Ambas iniciativas que concluirán en 1996 permitirán conocer en profundidad los alcances del problema y sentar las bases para una gestión de carácter integral.

Adicionalmente, se han iniciado estudios que apuntan a analizar alternativas de tarificación para los servicios de aseo seleccionando aquellas que resulten más apropiadas de acuerdo a su aplicabilidad en el marco de los principios básicos que sustentan la provisión de estos servicios.

Es importante considerar además, los esfuerzos realizados por mejorar la disposición de residuos en el Área Metropolitana; en particular, cabe mencionar el cierre de los vertederos de Lo Errázuriz y cerros de Renca y la reciente inauguración del moderno vertedero Las Bateas en Til Til.

Por último, se encuentra en elaboración una propuesta de política pública sobre el manejo de residuos domiciliarios, trabajo desarrollado por un grupo interministerial conformado por representantes de cada uno de los organismos involucrados en el tema y coordinado por la Secretaría General de la Presidencia.

Degradación de los Recursos Naturales. La promulgación de la Ley de Pesca en 1991, que permite fijar cuotas globales de captura para especies pesqueras en plena explotación y establece mecanismos para avanzar hacia la licitación pública de derechos individuales de captura, sienta la bases para una moderna gestión basada en criterios de sustentabilidad ambiental.

En materia forestal, el catastro del bosque nativo a nivel nacional representa un esfuerzo de enorme importancia en la perspectiva de conocer la cantidad, calidad y composición del bosque, lo que permitirá orientar políticas destinadas a su conservación y manejo. Asimismo, se destaca la discusión que se desarrolla en el Parlamento respecto del Proyecto de Ley de Protección del bosque nativo.

Deterioro ambiental de la Región Metropolitana. La creación de la Comisión

Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana en 1990, marca el inicio de acciones integrales para enfrentar el problema de la contaminación atmosférica. Esta Comisión elaboró un Programa de Descontaminación para ser aplicado dentro del marco legal heredado de anteriores gobiernos y considera un plan maestro y un programa de medidas de emergencia.

Con el objeto de ampliar y hacer más efectivos los mecanismos de gestión ambiental se dictaron diversas disposiciones para facilitar la regulación del transporte metropolitano. Es el caso de la Resolución N° 157 de 1990 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, que establece el retiro de microbuses antiguos, y de la Ley N° 19.011, que faculta al Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones para licitar públicamente el uso de las vías para determinados tipos de vehículos y/o servicios. En trámite legislativo se encuentran otras iniciativas.

Actualmente, la Dirección Región Metropolitana de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, sucesora legal de la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana, está llevando a cabo un proyecto para mejorar la información requerida para el control de la contaminación atmosférica en Santiago. Esta iniciativa busca desarrollar un sistema de control de la calidad de las mediciones ambientales y mejorar la información meteorológica para apoyar la gestión ambiental. También están en ejecución otros estudios para abordar la problemática ligada a la contaminación por ozono (O₃), de modo de generar la información necesaria para el control y reducción de las emisiones de sus precursores.

En junio de 1996, se declaró a Santiago zona saturada por material particulado de carbono y ozono y zona de latencia por bióxido de nitrógeno; esto implica que se comenzará a preparar el plan de descontaminación para la ciudad de Santiago bajo las exigencias contempladas en la Ley de Bases del Medio Ambiente y en el Reglamento para la Elaboración de Planes de Descontaminación. Esta moderna modalidad de gestión ambiental, implica la participación de amplios sectores sociales en el diseño del Plan.

6.4 Desafíos futuros

Considerar explícitamente la variable ambiental como una nueva dimensión del proceso de desarrollo, plantea una serie de problemas de enorme alcance relacionados con nuestra manera de percibir y comprender el mundo circundante y de cómo encarar el proceso de desarrollo. Así, la sustentabilidad ambiental se ha convertido en el nuevo paradigma y demanda esfuerzos en diversos campos.

Particularmente, en el plano institucional, el principal desafío dice relación con la articulación e implementación armónica y eficiente de los instrumentos de gestión ambiental creados y desarrollados en el marco de la Ley 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente. Especial mención merece el Sistema de Evaluación de Impacto

Ambiental, el cual comenzará a operar en forma obligatoria en el transcurso de 1996 y los desafíos que significará para los organismos del Estado responsables de evaluar los Estudios de Impacto Ambiental.

Resulta también necesario avanzar en la dictación de normas primarias y secundarias de calidad ambiental y de emisión; así como también en la aplicación efectiva de los Planes de Descontaminación.

En cuanto a los recursos naturales, debemos procurar definir los lineamientos para una explotación sustentable. Dada la fuerte dependencia de nuestra economía respecto de estos recursos, el crecimiento será viable en el largo plazo sólo si se logra mantener la productividad de los variados ecosistemas situados a lo largo de nuestro país.

Asimismo, teniendo presente que el medio ambiente constituye un sistema complejo dentro del cual se presentan múltiples interrelaciones entre sus componentes y, considerando que para una correcta interpretación de su funcionamiento se requiere una aproximación holística, debemos también avanzar en la implementación de una gestión ambiental de carácter integral que, en todo caso, respete las especificidades que caracteriza la temática medio ambiental.

Por último y desde una perspectiva más general, es necesario señalar que si Chile pretende seguir creciendo en el futuro como lo ha hecho en el pasado reciente, de tal modo que en el lapso de una generación el país se acerque a los niveles de ingreso per cápita que caracterizan actualmente a las naciones desarrolladas, se enfrentan, en las próximas dos décadas, una serie de desafíos derivados de los requisitos que impone la sustentabilidad en materia ambiental. Los desafíos son múltiples y tocan ámbitos tan diversos como la estructura productiva del país, las tendencias del consumo y de la inversión, la configuración socio-económica del territorio nacional, el sistema de asentamientos humanos, etc.. El éxito de esta empresa se encuentra condicionado, entre otros factores, a la concurrencia de importantes cambios en lo organizacional, social, institucional y cultural y que tendrían que abarcar tanto al sector privado como al público y a la sociedad civil en su conjunto.

Bibliografía

- Banco Central de Chile. Boletín Mensual N° 816, febrero 1996.
- Borregaard, Nicola; Claro, Edmundo; Larenas, Soledad. "Uso de Instrumentos Económicos en la Política Ambiental: Análisis de casos para una Gestión Eficiente de la Contaminación en Chile". Comisión Nacional del Medio Ambiente, 1995.
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, Informe. Santiago de Chile, 8 de febrero, 1991.
- Correa Sutil, Jorge. "Un intento por caracterizar el problema de la justicia y los sectores de bajos ingresos". En CED, *Justicia y Sectores de Bajos Ingresos*. Editorial Jurídica Ediar-ConoSur Ltda., Santiago de Chile, 1988, pp.1-20.
- Cumplido C., Francisco y von Muhlenbrock M. Gisela. "La gestión gubernamental en el sector justicia: 1991-1992." Serie Documentos de Trabajo C.P.U., N° 46 / 93. Santiago de Chile, septiembre, 1993.
- Cheyrewe Valenzuela, Hernán. "La Previsión en Chile: Ayer y Hoy. Impacto de una Reforma." Centro de Estudios Públicos.
- Dixon, John A.; Fallon Scura, Louise; Carpenter, Richard A.; Sherman, Paul B. "Economic Analysis of Environmental Impacts." Publicado por Earthscan Publications Ltd, London in association with the Asian Development Bank and the World Bank.
- Elter, Doris. "El Sistema Previsional Privado: Elementos para un Diagnóstico de su Situación Actual." Documento de trabajo del Programa Regional de Investigaciones Económicas y Sociales del Cono Sur, PRIES - CONO SUR, N° 54, julio de 1993.
- Instituto de Normalización Previsional, Anuario Estadístico, 1992.
- Instituto de Normalización Previsional, Anuario Estadístico, 1995.
- Mujica, Patricio. "La Reforma Previsional en Chile." Programa Post-Grado de Economía, Ilades Georgetown University, Serie Investigación. Diciembre 1992.
- Memoria de Gobierno 1973 - 1990. Tomo III Social.
- Mensaje Presidencial, 21 de mayo de 1992 y 21 de mayo de 1993.
- Mensajes Presidenciales: 1994, 1995 y 1996, Secretaría de Comunicación y Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago de Chile, mayo.

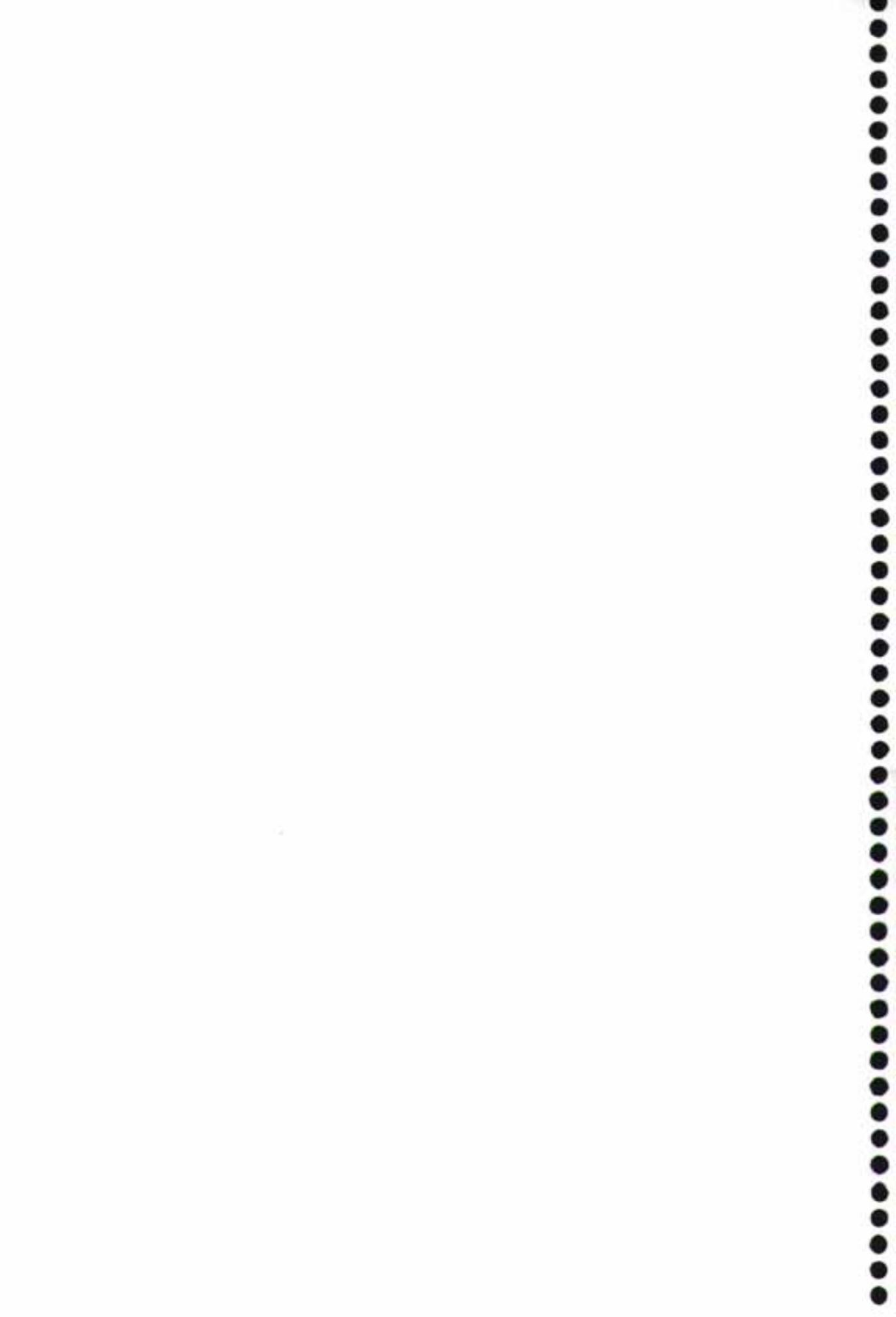
- Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Ley de presupuestos del sector público. República de Chile, 1990 a 1996.
- Ministerio de Justicia, "Memoria Ministerio de Justicia 1990-1994." Ministerio de Justicia, Chile (1994).
- Ministerio de Justicia, "Cuenta pública Ministra de Justicia." Chile, enero, 1996.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, "Integración al desarrollo. Balance de la política social: 1990-1993." Santiago, Enero 1994.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, "Integración al desarrollo. Informe Social 90/91". Santiago, Agosto, 1991.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, "Población, Educación, Vivienda, Salud, Empleo y Pobreza. Casen 90." Santiago, Octubre 1992.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, "Programas sociales: su impacto en los hogares chilenos. CASEN 1990." Santiago, Octubre 1992.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, "Balance económico social 1994-1995." Santiago de Chile, 1995.
- Sunkel; Osvaldo. "Sustentabilidad Ambiental del Crecimiento Económico Chileno." En: Programa de Desarrollo Sustentable publicado por el Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, 1996.
- Superintendencia de Seguridad Social, Anuario Estadístico, 1985.
- Superintendencia de Seguridad Social, Boletín Estadístico, julio de 1984.
- Superintendencia de Seguridad Social, Boletín Estadístico, julio de 1985.
- "Un Gobierno para los Nuevos Tiempos". Bases programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación.





Capítulo IV

Políticas asistenciales



Introducción

Las estrategias que se impulsan desde el Estado están condicionadas por los modelos políticos imperantes que enfatizan algunos elementos sobre otros. Por lo tanto, las estrategias no son excluyentes, coexisten y marcan énfasis diferentes en la forma de abordar el problema de la pobreza.

La indigencia y la pobreza extrema son situaciones de desequilibrio entre las necesidades de una familia y los medios y recursos para satisfacer dichas necesidades, en donde la responsabilidad del Estado es crear e implementar políticas que consideren correcciones a ese desequilibrio.

La política más socorrida a lo largo del tiempo ha sido la asistencialidad, la cual aporta recursos materiales para mejorar las condiciones objetivas de vida de una familia (vivienda, uniforme y útiles escolares, subsidios en dinero, etc.). En general, una política asistencial está dirigida a complementar los ingresos insuficientes de un grupo familiar.

En una política de carácter asistencial, el desafío que tiene el Estado es dirigir sus recursos, siempre escasos, hacia aquellos que más lo necesitan. De aquí surge la necesidad de instrumentos de medición de la situación de pobreza que permitan distinguir entre los más pobres y los menos pobres. La focalización, en una política de este tipo, se logra a través de ubicar dentro de los postulantes a un determinado beneficio a aquellos más carenciados, para tener garantías que los recursos se dirijan a ellos. En Chile, la ficha CAS cumple con el objetivo de priorizar los postulantes a diversos beneficios carácter asistenciales.

El Estado entonces ofrece a las personas que cumplen ciertos requisitos, recursos a los que estas personas deben postular y competir con otros iguales para acceder a los beneficios. Incluso la política de subsidios sociales del Estado pretende igualar los beneficios a los que tienen derecho las personas que cuentan con sistemas de previsión. Es así como el subsidio único familiar es equivalente a la asignación familiar, el subsidio maternal a la asignación pre y post natal, la pensión de vejez a la jubilación y la pensión de invalidez a su equivalente en el sistema previsional.

El foco de una política de este tipo está puesto en los individuos, beneficiarios de la política. Por lo tanto, una familia puede recibir beneficios por diferentes vías y aquellos que entregan los beneficios no lo saben.

El desafío más grande en el tema de la pobreza y sus estrategias de superación, es lograr la complementariedad necesaria entre las distintas vías de superación que se observan en la sociedad. Las políticas sociales no son más que un instrumento que debe permitir potenciar al máximo los recursos y las potencialidades que ya existen en la sociedad para enfrentar el problema de la pobreza. Cada vez queda más claro que ninguna estrategia sola y aislada reporta los resultados que se espera.

1. Período 1974-1989

El gobierno militar fundamentó su política social en virtud de la escasa focalización que existía en el presupuesto fiscal en las décadas anteriores. A modo de ejemplo se citaba que el 50% del presupuesto fiscal que se destinaba a educación, se orientaba a las universidades, a la que concurrían no precisamente los más pobres, al mismo tiempo, un 43% de los niños en situación de pobreza estaban marginados del sistema escolar.

En materia de seguridad social, la calidad y monto de los beneficios del sistema de pensiones se argumentaba que guardaban estrecha relación con el grado de poder de presión que ejercían los distintos sectores. En el extremo inferior estaban los trabajadores independientes, entre los que se encuentran los más pobres, que estaban marginados de los beneficios de uno de los sistemas de protección social más importante.

Es así, como se cambia de un Estado benefactor a un Estado subsidiario, que buscaba atacar el problema social en una perspectiva de más largo plazo y en forma integral, a través de alcanzar un crecimiento estable y sostenido, y, de llegar con el gasto social a los más pobres y de manera eficiente (concepto de focalización).

Sus principios rectores fueron la focalización del gasto social hacia los más necesitados, a través de los sistemas de financiamiento de los programas sociales, reemplazando los subsidios indirectos e indiscriminados a la oferta, por subsidios directos y progresivos a la demanda.

2. Período 1990-1996

Los dos períodos del gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, plantearon una serie de desafíos, siendo el principal compromiso el de avanzar en la superación de la pobreza. En este contexto, uno de los principales instrumentos redistributivos aplicados durante el primer bienio fue la reforma tributaria, que generó alrededor de 600 millones de dólares adicionales. Estos permitieron aumentar el gasto social sin perjudicar el equilibrio fiscal.

El principal mérito de la reforma tributaria es su carácter progresivo, considerando tanto el origen de la nueva recaudación como el destino de los nuevos recursos. La totalidad de la recaudación proveniente de esta reforma se destinó en 1990 al financiamiento de un mayor nivel del gasto social, orientado preferentemente a programas que benefician al 40% más pobre de la población. Por otra parte, a partir de 1991, alrededor del 66% de la mayor tributación, esto es, 400 millones de dólares que provienen de los impuestos directos que afectan exclusivamente a los grupos de mayores ingresos.

Es decir, con el primer período del Gobierno de la Concertación se inicia un proceso de recuperación del gasto social, después de la disminución que experimentó éste hasta 1989. Utilizando como referencia el presupuesto heredado el año 1990, se concluye que el gasto social ha aumentado en forma sustancial en los últimos años, superando el máximo alcanzado en el gobierno militar durante 1984, cuando alcanzó su máxima expresión con un 61,1% respecto al gasto fiscal (ver cuadro). Al mismo tiempo, el gasto social se hace más selectivo concentrándose principalmente en los sectores más pobres del país.

Junto con el incremento global de los recursos destinados al gasto social se ha mejorado la focalización, particularmente de los subsidios monetarios, es así como aparte de los reajustes a los valores de los subsidios, se han ampliado y mejorado los beneficios a la población objetivo, a través de la estratificación de los montos de las asignaciones familiares en relación inversa a los ingresos del beneficiario, la promulgación en 1993 del Reglamento que hace extensiva la Pensión Asistencial y el Subsidio Unico Familiar doble para deficientes mentales, la ampliación en 1996 del Subsidio Unico Familiar hasta los 18 años de edad de menores que asisten a establecimientos de enseñanza media, la cuota mortuoria para los sobrevivientes de

pensionados asistenciales y, finalmente, el bono de invierno para los pensionados asistenciales mayores de 65 años de edad. En materia de pensiones generales, si se consideran las nivelaciones y reajustes otorgados en 1990, se observan excelentes resultados en términos de la focalización de este gasto. Por ejemplo, que el grupo más pobre de la población (primer quintil de ingresos) se benefició con un incremento del ciento por ciento de sus pensiones.

3. Evolución del gasto social¹

Como es sabido, el gasto social tiene múltiples programas con fines y características distintas, las cuales pueden ser agrupadas en tres categorías.

La primera, denominada red asistencial, incluye los gastos que se orientan prioritariamente a los grupos de extrema pobreza, como son el Subsidio Unico Familiar, la Pensión Asistencial, el Subsidio al Consumo de Agua Potable y subsidios de vivienda, entre otros.

La segunda, denominada subsidios laborales, corresponden a beneficios monetarios asociados a las remuneraciones de los trabajadores que participan en el sector formal. Entre éstos se distinguen las asignaciones familiares, el subsidio de cesantía, los subsidios maternales y los subsidios previsionales del sector salud. Estas dos primeras categorías corresponden a los denominados subsidios monetarios.

La última categoría incluye el gasto realizado por los Ministerios de Salud y Educación en sus diferentes programas y recibe el nombre de Red Social.

Durante el período 1989-1993, se estima que los montos destinados a subsidios monetarios aumentaron en un 8,8 % en términos reales.

Cabe mencionar que el comportamiento del ingreso total de las familias puede ser influido no sólo por la política económica, sino que también por las acciones en el ámbito social. Estas últimas, quizás las más importantes, tienen la finalidad de otorgar un mayor bienestar, como también una distribución más equitativa del ingreso.

Es necesario señalar que cuando se analiza el impacto del gasto social en la distribución del ingreso, éste no debe ser visto como un gasto corriente, sino que como un gasto en inversión, ya que no sólo afecta la distribución actual, sino que también se trata de recursos que producirán rentas futuras a sus actuales beneficiarios.

1. "Distribución del Ingreso 1990-1993", Departamento de Planificación, Estudios e Inversión, MIDEPLAN, 1994. pp 17-19.

Es importante destacar que los ingresos provenientes del gasto social constituyen para el 20% más pobre de la población, alrededor de un 40% del total de sus ingresos.

EVOLUCION DEL GASTO FISCAL SOCIAL, 1970 - 1995
(En Porcentajes)

Año	Asistencia Social	Gasto Social/Gasto Fiscal
1970	3,2	40,0
1973	4,1	27,4
1976	15,2	49,9
1979	9,7	47,9
1982	24,5	59,4
1985	22,1	58,7
1988	12,2	52,5
1989	10,7	51,6
1990	8,2	60,1
1991	8,9	60,1
1992	9,4	60,7
1993	9,4	61,1
1994	9,0	62,6
1995		

Fuente: Mideplan, Banco Central, Boletín Mensual N°815, Enero 1996.

El gasto social ha aumentado no sólo en términos absolutos, sino también como porcentaje del PGB. Este pasó del 9,9% en 1989 a 10,7% en 1990, para alcanzar un 11,7% en 1991.

En 1991, el 58% del total de los recursos destinados para gasto social fue absorbido por las personas de menores ingresos (40% más pobre), mientras que el 20% más rico captó el 11% del gasto por este concepto. Esto sin considerar las pensiones. Ya en 1990, con los ajustes al presupuesto heredado del Gobierno anterior, se obtuvo una mayor distribución de los subsidios monetarios entre la gente de menores ingresos.

Aquí se advierte que en 1990 el 40% más pobre del país concentró el 57,5% de las Pensiones Asistenciales, mientras que en 1994 este porcentaje aumentó al 70,6%. En el caso de los Subsidios Unicos Familiares el 40% más pobre del país concentró el 81,1% y en 1994 el 86,1% de estos subsidios.

Como se puede observar los programas asistenciales no sólo han sido reajustados en diversas oportunidades sino que al mismo tiempo se ha mejorado el proceso de selectividad de beneficiarios. Los reajustes, por otro lado, han permitido aumentar su nivel real aunque simultáneamente se ha reducido su participación en el gasto social global.

4. Subsidios monetarios

Subsidio Unico Familiar

El objetivo de este beneficio, el cual es otorgado por los alcaldes de acuerdo al número mensual asignado por el Intendente Regional, es hacer extensiva la asignación familiar a todos los menores que no estaban protegidos por el sistema previsional, debido a que sus padres, cuidadores o tutores pertenecen al sector informal de la economía.

En sus inicios, vale decir en 1981, fecha en que se implementa el programa, su población objetivo estaba circunscrita a los menores de hasta 5 años de edad, y su universo alcanzó en ese año a 17.378 causantes. Al año siguiente los menores beneficiados ascendieron a 226.564, la evolución de la cobertura se detalla a continuación:

Año	Causantes
1981	17.378
1982(1)	226.564
1983	526.525
1984(2)	699.131
1985	967.273
1986	1.044.383
1987(3)	971.364
1988	947.147
1989(4)	930.252
1990	913.662
1991	884.444
1992	833.575
1993	858.202
1994	824.852

(1) La ley N° 18.136 (05.07.82) hace extensivo el subsidio a la mujer embarazada y al recién nacido.

(2) La ley N° 18.382 (30.12.84) hace extensivo el subsidio a los menores de hasta 15 años.

(3) La ley N° 18.600 (19.02.87) hace extensivo el subsidio a los deficientes mentales, estableciendo el pago duplo, es decir dos beneficios por causante.

(4) La ley N° 18.806 (19.06.89) hace extensivo el subsidio a las madres de causantes del S.U.F.

Fuente: Instituto de Normalización Previsional, corresponde al promedio anual de beneficios pagados

Como se puede observar el número de beneficios concedidos aumenta en forma sostenida hasta el año 1986, fecha en la que se alcanza el máximo de beneficios otorgados, cabe hacer notar que no existía restricción en el ingreso de causantes pobres. Esto se explicaba debido al proceso de ajuste que experimentaba la economía que afectaba fuertemente a la población empobrecida por las medidas económicas.

El año 1987, fecha en que se inicia un importante crecimiento del empleo productivo que absorbe a sectores que habían caído en la cesantía y por ende en la pobreza, se restringe el marco presupuestario destinado a este programa estableciéndose la revisión de los subsidios concedidos con antelación a esa fecha y se congela el número máximo de beneficios. Esta medida, acompañada de modificaciones a los textos legales,² que inciden en una disminución de los beneficios, ha contribuido a que independiente del número de potenciales beneficiarios el número de subsidios tienda a decrecer progresivamente.

El decrecimiento del número de subsidiados se puede observar con mayor fuerza a partir de 1990, sobre todo, si consideramos que en el período hubo un incremento en el número de subsidios que alcanzó en 1992 a 100.000 nuevos cupos. Esta disminución de los subsidios se explica por diferentes causas, una de ellas atribuibles a las causales de extinción que establecen las normas legales vigentes y por otra parte, la más importante, es la gestión y administración de estos programas a nivel municipal.

Los problemas de gestión y administración que presentan las municipalidades en el manejo de los programas asistenciales se deben a:

- Falta de recursos humanos y financieros permanentes para realizar las labores de encuestaje que implica el proceso de postulación a estos beneficios.
- Rotación del personal encargado de administrar los programas, esto incide fuertemente en la pérdida de beneficios, debido a que personal calificado en la aplicación de las normas legales es reemplazado por personal inexperto.

A contar de 1996 el beneficio se amplía a los menores de hasta 18 años que asistan a establecimientos de educación reconocidos por el Estado, para lo cual se considera un aumento en el número de subsidios de 140.000 nuevos beneficios.

Cabe hacer notar que el subsidio monetario cumple un importante rol como herramienta de inversión en capital humano, ya que a través de las obligaciones que se le exigen al beneficiado se pretende mejorar la calidad de la población, éstas son:

2. La ley N° 18.611 establece que el subsidio durará 3 años, extinguiéndose automáticamente una vez cumplido el plazo por el cual se concedió, no generando cupo. El no cobro del beneficio durante seis meses seguidos se extingue y no genera cupo. Los menores de 15 años causantes S.U.F. una vez cumplida la edad se extingue el beneficio y no genera cupo. En general se fijan cupos máximos anuales a conceder sin posibilidad de generación de cupos.

- a. Para los menores de hasta 6 años asistir al control de niño sano en los establecimientos de salud del sistema nacional de salud.
- b. Para los menores entre 6 y 18 años acreditar asistencia a los establecimientos de educación básica y media (según corresponda).

En relación a los beneficios que obtienen los subsidiados, aparte del monto pecuniario, están la gratuidad médica, en todos sus niveles, en establecimientos del sistema nacional de salud, prioridad para que los infantes asistan a jardines infantiles y programas de alimentación escolar, entre otros.

Pensiones asistenciales

Este subsidio, fue creado en el año 1975 por el D.L. N° 869 con la finalidad de establecer un sistema de pensiones para ancianos mayores de 65 años e inválidos mayores de 18 años de edad, carentes de recursos que no pudieran, por diversos motivos, obtener este beneficio de un régimen previsional. En el año 1987 fue ampliado a los deficientes mentales de cualquier edad.³

En sus inicios la pensión asistencial podía ser incrementada por las imposiciones que registraban los postulantes, los cuales por presentar vacíos, o bien, por no cumplir con el período necesario de cotizaciones en su vida laboral, no obtenían una pensión del régimen previsional.

A contar de 1987, este beneficio de carácter asistencial en su monto pecuniario es igual para todos los beneficiarios que ingresan por primera vez.

Los beneficiarios de pensión asistencial tienen derecho a otros beneficios que entrega el Estado:

- a. Atención prioritaria y gratuita en los servicios de salud estatales.
- b. Asignación familiar por los ascendientes y descendientes del beneficiario, o menores a su cargo, excepto la cónyuge.
- c. Según la Ley N°19350⁴ los beneficiarios de pensión asistencial causan asignación por muerte (cuota mortuoria).

La administración y otorgamiento de este beneficio recaía desde su creación en el Servicio de Seguridad Social (Ex S.S.S.) hoy Instituto de Normalización

3. El reglamento de la Ley N° 18600 que establece como beneficiario de la PASIS a los deficientes mentales, cualquier edad, fue aprobado el año 1983 y comenzó a ser operativo en 1994.

4. La Ley N° 19350 fue aprobada y promulgada el 14.11.94.

Previsional (I.N.P.), quien hasta 1980 asignaba el beneficio a través de un informe social de las asistentes sociales de esa institución.

A contar de 1980, las pensiones asistenciales se comenzaron a otorgar a través de las fichas CAS-1, el ex S.S.S. remitía las nóminas de los postulantes a los municipios de su residencia, quienes los encuestaban y luego remitían las fotocopias correspondientes al servicio, quien procedía a otorgarlas a las personas estratificadas en índices CAS 1, 2 ó 3.

Desde 1987 el beneficio es otorgado por los Intendentes Regionales y las postulaciones son canalizadas a través de los municipios.

Subsidio agua potable

Este subsidio fue creado a través de la Ley N°18778 del 02, febrero de 1989. Consiste en que el Estado, vía municipalidades,⁵ cancela una parte de la cuenta del servicio de agua potable y alcantarillado del beneficiario a las Empresas de Servicios Sanitarios de las regiones.

Antes de la aplicación de la nueva Ley de Tarifas a costo real implementada en el año 1990, existía una política de subsidios universales vía tarifas, que no era lo óptimo desde el punto de vista económico y de la equidad social. El subsidio focalizado, se constituye entonces en una herramienta imprescindible para que el Estado acuda en ayuda de los sectores más carenciados de la población. Visto de otra manera, para aquellas familias con suficiente capacidad económica para pagar las cuentas a costo real, no es necesario ni eficiente subsidiarlas, es decir, se asume el concepto de tarifas reales complementado con este subsidio para las familias más necesitadas.

La Ley del Subsidio al Consumo de Agua Potable y/o Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas ha tenido modificaciones en el gobierno de la Concertación dos modificaciones legales, las cuales han tenido como objetivo perfeccionarla con el fin de apoyar de mejor forma a las familias más carentes desde el punto de vista socio-económico, quienes han visto dificultado el acceso a este recurso en circunstancias que las tarifas se han diseñado de manera que reflejen los costos efectivos de proveer el servicio y permitan a las empresas del sector sanitario financiar su desarrollo.

En la puesta en marcha del programa se comenzaron a detectar deficiencias en la operatoria misma de éste y en la solución que este subsidio pretendía dar a las

5. El subsidio al Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas es otorgado por los alcaldes a las familias carentes de recursos de su comuna, de acuerdo a estricto nivel socio-económico, el instrumento priorizador para la asignación de los beneficios es la Ficha CAS-2.

familias más carentes, esto se reflejaba en una baja cobertura del mismo. Es así como fue necesario efectuar las primeras modificaciones a la Ley a objeto de acudir en forma más eficiente en ayuda de los más necesitados.

Las primeras modificaciones efectuadas a la ley original en 1990, se señalan a continuación:

- Se eliminó la restricción de consumo que existía para hacer efectivo el subsidio a los usuarios, anteriormente si el beneficiario del S.A.P. consumía más de 20M³ al mes no existía subsidio por parte del Estado.
- Se aumentó los M³ a subsidiar, de 10 a 15 M³.
- Se flexibilizó los porcentajes de intensidad del subsidio de 50% (que era fijo), a un rango que fluctuaba entre el 40% y 75%.
- Se hizo extensivo el S.A.P. a las familias que habitan en viviendas "allegadas" y a conjuntos residenciales que no cuentan con medidor domiciliario de agua potable.
- Se facultó, en forma transitoria, a las empresas de servicios sanitarios para postular, en representación de los usuarios, a este beneficio ante las municipalidades.

Todas estas modificaciones tuvieron resultados altamente positivos, lo que se vio reflejado en un rápido aumento de la cobertura y de la demanda y además una disminución de los clientes morosos. A la vez las empresas de servicios sanitarios pudieron seguir efectuando los ajustes tarifarios con un menor costo social.

A pesar de los logros obtenidos, con el transcurso del tiempo se detectó que era necesario efectuar nuevas modificaciones a la Ley con el objeto de adecuarla a la situación que presentaba el país. Es así, como en 1994 se hicieron cambios sustanciales a este cuerpo legal y que dicen relación con:

- Ampliación de los niveles de consumo a subsidiar de 15M³ a 20M³.
- Ampliación del rango de intensidad del subsidio desde 40%-75% a 25%-85%.
- Se facultó en forma permanente a las empresas de servicios sanitarios para postular, en representación de los usuarios, a este beneficio ante las municipalidades.
- Permite diferenciar el subsidio según nivel socio-económico de las familias y según grupo tarifario al que pertenecen.
- Hace extensivo el S.A.P. a los Sistemas de Agua Potable Rural, en lo que dice relación con el consumo y los proyectos de pre-inversión e inversión.

Respecto a la evolución presupuestaria que ha experimentado este programa, se puede señalar que al comparar el presupuesto asignado con lo efectivamente gastado, han existido grandes diferencias, lo que puede observarse a continuación:

PRESUPUESTO ASIGNADO Y EFECTIVAMENTE GASTADO DEL S.A.P.
(En Miles de \$)

Año	Presupuesto Monto \$	Monto Transferido \$	%	Gasto Efectivo	%
1990	207.563	207.563	100,0	3.458	1,7
1991	1.131.574	378.501	33,5	209.044	18,5
1992	2.841.072	1.563.065	55,0	1.524.103	53,6
1993	3.325.082	3.282.324	98,7	3.032.032	91,2
1994	4.233.539	4.118.165	97,3	4.118.165	97,3
1995*	8.954.400	S/I	S/I	9.317.400	104,0

* CORFO, Subgerencia de Empresas de Servicios Sanitarios, no incluye las empresas no filiales, Febrero 1996.

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior, 1995, en pesos del año 1990.

Del cuadro precedente puede concluirse que hasta el año 1992 el gasto efectivo prácticamente no excedía del 55% de lo presupuestado, a contar de esa fecha la diferencia entre ambos rubros (presupuesto vs gasto) es casi compensada.

Es importante señalar que los datos a nivel nacional no reflejan la situación regional y comunal, ya que el comportamiento ha sido disímil entre regiones y dentro de una misma región. Algunas comunas han experimentado déficit, producto de diferentes razones, entre ellas por presentar un 100% de cobertura y porque los niveles regionales han considerado el mismo monto de subsidio para comunas pertenecientes a distinto grupo tarifario, en consecuencia que los costos del servicio son diferentes, y otras comunas han presentado superávit.

Finalmente, el año 1994 la transferencia que efectuó la DIPRES a las municipalidades correspondió a lo efectivamente gastado, siendo prácticamente el 100% de lo presupuestado. Sin embargo se debe tomar en cuenta que la cobertura del programa se ha mantenido cercana al 85%, razón por la cual es necesario que el presupuesto recomendado por MIDEPLAN sea debidamente considerado por el Ministerio de Hacienda. Es así como para el año 1995 este Ministerio recomendó en el mes de agosto de 1994 un presupuesto de M\$ 15.000.000 con aumento de subsidios y diferenciados, en su intensidad, según grupo tarifario, lo que no fue aceptado y sólo con un 86% de facturación efectiva en el año recién pasado, el marco presupuestario fijado por la DIPRES resultó sobrepasado.

Este subsidio difiere de los anteriores ya que es diferencial según Región y grupo tarifario, es así como el monto promedio del beneficio (en pesos de diciembre de 1995) fluctúa entre los \$4.905 en la II Región y los \$1.609 en la Región Metropolitana, esta variación se explica por las diferentes intensidades del subsidio, las que están en directa relación con los costos de las cuentas del servicio. El monto promedio del subsidio se puede observar en el siguiente cuadro:

MONTO PROMEDIO DEL S.A.P. POR REGION A DICIEMBRE DE 1995

Región	Monto Promedio Subsidio \$
I	3.529
II	4.905
III	3.109
IV	2.511
V	2.863
VI	1.941
VII	1.991
VIII	1.958
IX	2.174
X	1.894
XI	3.079
XII	2.328
R.M.	1.609

Fuente: Subgerencia Empresas Servicios Sanitarios, CORFO. Febrero, 1996.

En términos de lo que un beneficiario del subsidio cancela por el servicio, éste no supera el 5% del presupuesto mensual de su grupo familiar y en términos monetarios éste oscila entre los \$1.500 y \$2.200, para un consumo de 15M³, dependiendo de los ingresos promedios regionales de los hogares pertenecientes al primer quintil de ingresos de cada región según la CASEN 1994.

El monto promedio regional del subsidio incluye comunas pertenecientes a distintos grupos tarifarios, razón por la cual al interior de una misma región existen diferentes valores promedio del subsidio a nivel comunal, así el monto promedio más alto del país (a diciembre de 1995) se presenta en la II Región, específicamente en la comuna de Antofagasta, perteneciente al grupo tarifario número 2 con \$5.434 mensuales.

Cabe señalar que se están analizando los montos promedio de los subsidios por lo que a nivel comunal algunos grupos familiares reciben mayor ayuda estatal que otros, dependiendo de los consumos que realicen.

Respecto a la focalización de este subsidio, cabe señalar que en sus orígenes tenía como objetivo ir en ayuda del 20% de las familias más pobres de cada región, utilizando como antecedente los resultados de la Encuesta CASEN 1987.

Con el transcurso del tiempo y los ajustes que han ido experimentando las tarifas de agua potable y alcantarillado el subsidio ha sido necesario hacerlo extensivo a otros sectores socio-económicos de la población.

Además, se debe considerar que la Ley contempla un porcentaje de desfocalización implícita ya que para poder subsidiar a aquellas familias que habitan en "viviendas allegadas" necesariamente éstas deben "arrastrar" a la vivienda propie-

taria del medidor, la cual no pertenece necesariamente a sectores más carentes de recursos.

En relación a la evolución de coberturas que ha presentado el Subsidio al Consumo de Agua Potable y/o Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas, ha sido de un crecimiento sostenido, tanto en el número de subsidiados como en los montos comprometidos desde el punto de vista financiero.

Respecto a la cantidad de familias beneficiadas cabe destacar que desde 1990 año en el cual se registró la más baja cobertura de 5.520 beneficiarios, se ha experimentado un crecimiento explosivo llegando a registrarse a febrero de 1996 la cantidad de 403.000 subsidios concedidos. El comportamiento histórico de este programa ha sido muy diferente a las demás transferencias monetarias que el Estado destina a los sectores más pobres y que son priorizados a través de la Ficha CAS.

EVOLUCION DE LA COBERTURA DEL S.A.P. A DICIEMBRE DE CADA AÑO

Año	Subsidios Vigentes (a)	Subsidios Otorgados	Porcentaje de Cobertura
1990	424.625	21.842	5,1
1991	424.625	177.719	41,9
1992	441.040	315.901	71,6
1993	443.038	351.925	79,4
1994	454.038	389.712	85,8
1995	461.508	399.205	86,5

(a) Los subsidios vigentes corresponden a los recomendados por MIDEPLAN y decretados por el Ministerio de Hacienda en cada año.

Fuente: Unidad CAS, Depto. Información y Evaluación Social, MIDEPLAN, 1996.

Asignación familiar

La asignación familiar es un beneficio previsional que consiste en un subsidio en dinero, complementario al salario, que se paga mensualmente por cada carga familiar reconocida como tal por la legislación vigente.

Este beneficio en sus orígenes se encontraba contemplado dentro de la legislación de los regímenes previsionales de cajas de previsión y por lo tanto dependiendo de ello era su monto (existían distintos montos según se tratara de una caja de obreros o de empleados, o si era del sector público o privado).

En 1973, a través del Decreto N° 97 se creó el Sistema Unico Familiar, como un primer paso fundamental en los propósitos de unificar el beneficio en cuanto al monto igual para todos los causantes, aportes uniformes e iguales condiciones para el sector público y privado. Actualmente el Sistema Unico de Prestaciones Familiares

se encuentra regulado por el D.F.L. N°150 de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

El Fondo Unico de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía está constituido por aportes fiscales que se fijan anualmente en la Ley de Presupuestos del Sector Público y con estos recursos se cubren los gastos de asignación familiar, maternal, subsidios de cesantía y la administración del sistema.

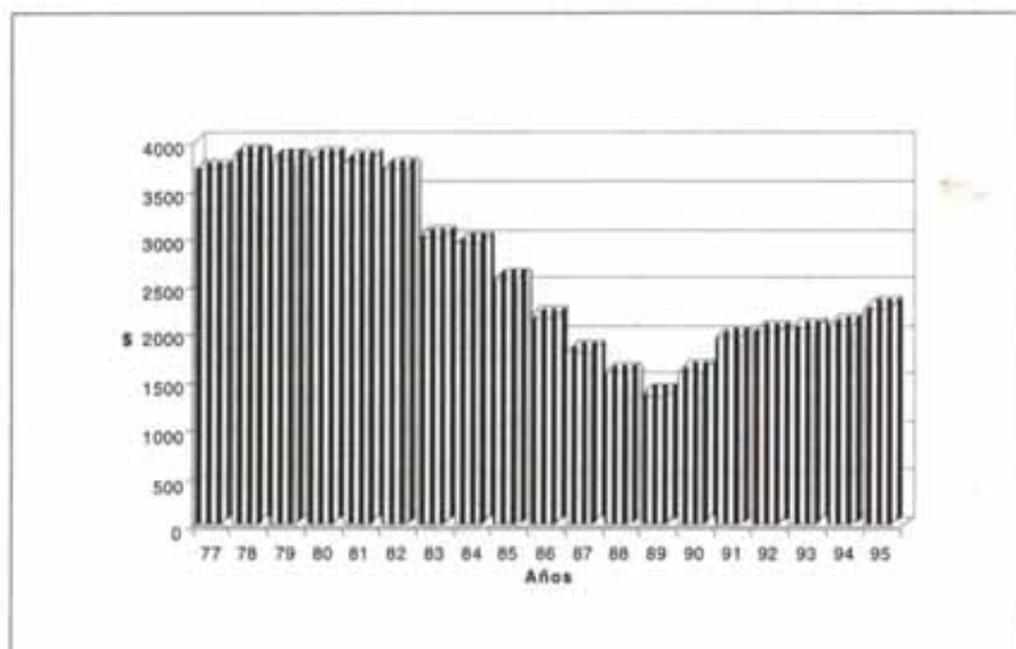
Con anterioridad a julio de 1990 su monto era único para todos los beneficiados, a contar de esa fecha, por disposición de la Ley N° 18987, se estratificó el monto de la asignación familiar en relación inversa a los ingresos del beneficiario como una forma de hacer más redistributivo el beneficio (su monto varía según tramos de renta).

Siguiendo con la misma tendencia anterior a contar de julio de 1992 por disposición de la Ley N° 19152 se excluyó como beneficiarios del monto pecuniario de la asignación familiar a los trabajadores y pensionados cuyo ingreso mensual fuere superior a \$250.000, esto ha permitido concentrar los recursos fiscales en los sectores de menores ingresos.

5. Evolución del valor real de los subsidios

A pesar de los reajustes efectuados a los subsidios monetarios en los dos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, éstos aún no alcanzan el valor real que tenían a fines de la década de los 70 y comienzo de los 80. En 1989, y al momento de asumir el primer gobierno de la Concertación, el valor real de la asignación familiar era un 34,6% del que había en 1978. Aún en 1995, considerando los reajustes otorgados, el valor de la asignación familiar representaba sólo un 58,3% en términos reales de lo que era en 1978 (ver gráfico siguiente).

EVOLUCION VALOR REAL ASIGNACION FAMILIAR (Valores anuales en pesos de 1995)



Fuente: MIDEPLAN, elaborado en base a información de la Superintendencia de Seguridad

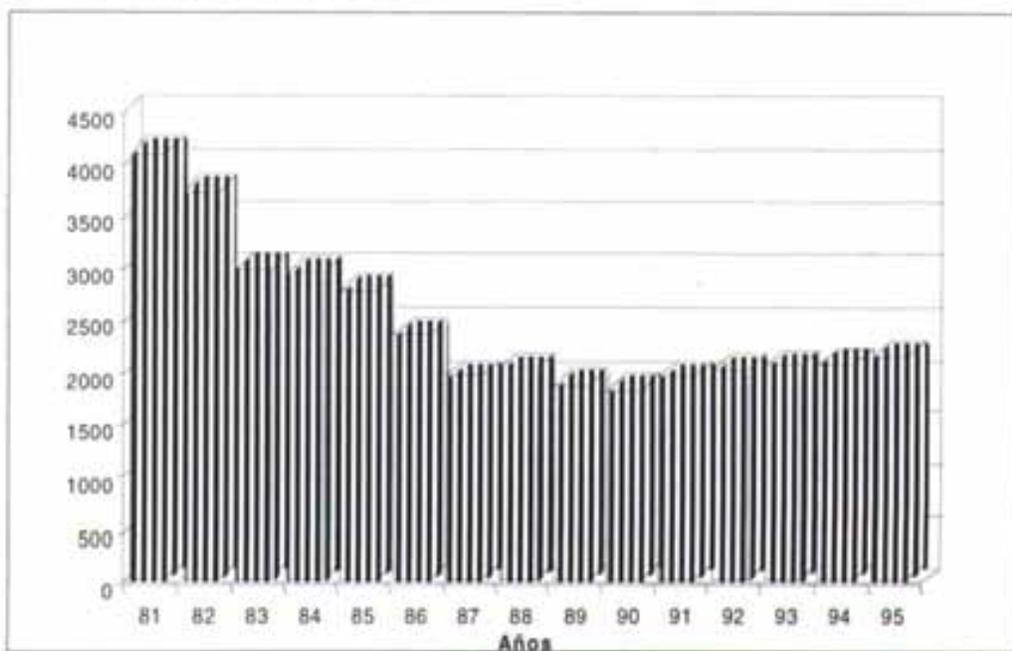
El gráfico anterior muestra muy claramente la pérdida del poder adquisitivo de este subsidio a lo largo de la serie de años analizada. Sin embargo se puede observar

que en los últimos seis años ha habido un incremento real del poder adquisitivo respecto a 1989 que alcanza al 68,4%.

Situación similar ocurre con los subsidios únicos familiares, a pesar de los reajustes que ha experimentado, éste subsidio ha disminuido en mayor medida que la asignación familiar su valor real, esto se explica debido a que su monto era superior a las asignaciones familiares. Sin embargo desde 1990, fecha en que se iguala al monto de la asignación familiar correspondiente al tramo de ingresos más bajo, ambos beneficios son reajustados a la par.

En 1989, el valor real del S.U.F. representaba un 45,3% del que tenía en 1981. En 1995, considerando los reajustes otorgados, el valor de este beneficio representaba sólo un 54,9% en términos reales de lo que era en 1981. (ver gráfico siguiente)

EVOLUCION VALOR REAL S.U.F. (Valores anuales en pesos de 1995)



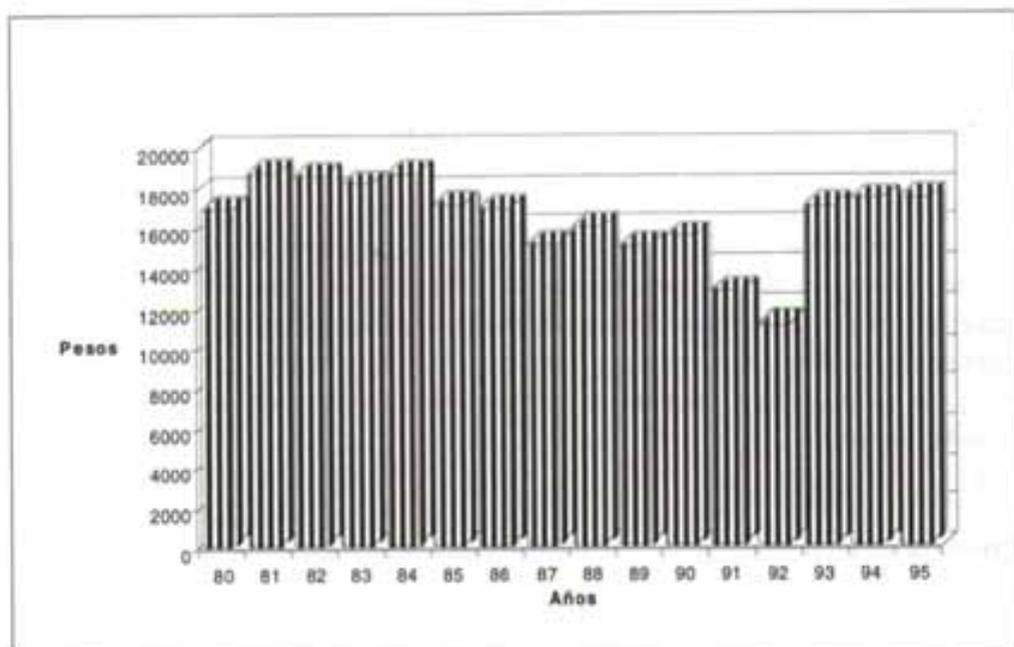
Fuente: MIDEPLAN, elaborado en base a información de la Superintendencia de Seguridad

El gráfico anterior muestra el importante decrecimiento experimentado por el Subsidio entre 1981 (fecha de su creación) y 1989. Sin embargo se puede observar que en los últimos seis años ha habido un incremento real del poder adquisitivo respecto a 1989 que alcanza al 21,27%.

La Pensión Asistencial hasta 1989 presentaba un comportamiento más favorable respecto a los anteriores subsidios, en ese año el valor real del beneficio representaba un 79,7% del que éste tenía en 1981. Como consecuencia de la reforma tributaria, ha sido posible incrementar el poder adquisitivo de este subsidio. No

obstante, aún no se alcanzan los niveles reales que éstas tenían en 1981. En 1995 el monto del beneficio representa el 92,4% del mayor valor alcanzado a comienzo de los 80 y ha tenido un incremento entre 1989 y 1995 del orden del 15,9% del valor real que tenía en 1989. (ver gráfico siguiente).

EVOLUCION VALOR REAL PENSIONES ASISTENCIALES (Valores anuales en pesos de 1995)



Fuente: MIDEPLAN, elaborado en base a información de la Superintendencia de Seguridad

6. Instrumentos para la identificación de beneficiarios

Es un hecho reconocido por los especialistas en planificación social que es indispensable y justa una correcta focalización del gasto social para cubrir las necesidades de la población desposeída.

La población que requiere la ayuda social, cualquiera sea la forma que esta adopte, ejerce una presión determinada por obtenerla por parte del Estado. Por lo tanto, éste necesita de instrumentos objetivos para determinar quienes son los que realmente necesitan tal ayuda.

En Chile existen oficialmente las siguientes fuentes de información social estandarizadas:

Censos

Desde el siglo pasado es una práctica habitual en nuestro país recopilar información sobre población.

Se define como "una fotografía de las características sociales y demográficas de la población en un momento determinado".

Los últimos Censos, en forma simultánea, han recopilado antecedentes sobre las viviendas que ocupa la población.

En la actualidad esta actividad se realiza cada 10 años. La encuesta contiene un espectro amplio de preguntas y constituye el mayor esfuerzo de recolección de datos que realiza el país en forma sistemática y periódica.

El mapa de la extrema pobreza

Este es un instrumento de diagnóstico elaborado por primera vez en 1974. Se realizó en base a una muestra del 5% del Censo de 1970, con el objetivo específico de detectar espacialmente las áreas donde la insatisfacción de ciertas necesidades básicas eran más apremiantes. Su mayor impacto fue el de presentar de una manera clara

y esquemática ante el país la urgencia de atender de forma directa la situación en que vivía el 20% de la población del país.

Específicamente en este estudio se definió pobreza como "la condición de las personas que no logran satisfacer sus necesidades básicas referidas a la vivienda".

Esta medición se repitió en 1982 con los antecedentes proporcionados por el Censo de población que se aplicó ese año.

Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)

Dentro de los objetivos de racionalización y modernización de la acción social del Estado, el gobierno militar se planteó la necesidad de perfeccionar los procedimientos de recolección de información social, cuyo objetivo es el de apoyar en forma adecuada la toma de decisiones, es decir que proporcione la información necesaria para la planificación, control y evaluación del desarrollo económico de las familias, en función de las estrategias determinadas por la autoridad.

Hasta el año 1985, no se disponía de información territorial y sectorial homogeneizada a nivel familiar, que incluyera un número importante de variables consideradas relevantes para caracterizar socio-económicamente a la población, de tal forma que se pudiera realizar inferencias estadísticas válidas para los hogares chilenos.

De acuerdo a lo descrito, surgió la necesidad de diseñar y aplicar una encuesta especialmente destinada a satisfacer las carencias de información señaladas, proyecto que se denominó CASEN.

Esta encuesta tiene como objetivo central proporcionar un diagnóstico de la situación socio-económica de las familias chilenas a nivel regional, nacional, sectorial y por zonas urbana y rural, últimamente se ha incorporado, en algunas regiones, representatividad comunal, para así determinar perfiles de estratificación, con el objetivo de apoyar la planificación, el control y la evaluación de la acción social del Estado.

A la encuesta, se le determinaron una serie de objetivos específicos, clasificados en las siguientes áreas:

- a. Area de diagnóstico;
- b. Area de evaluación de políticas sociales; y
- c. Area de control de programas sociales.

Esta encuesta se aplicó por primera vez en noviembre de 1985, y posteriormente en 1987, 1990, 1992 y 1994.

Encuesta CAS

Es un instrumento de selección de beneficiarios que se originó en 1979, cuando se crearon los Comités Comunales de Asistencia Social (CAS),⁶ con el objetivo de establecer un sistema que permitiera priorizar y seleccionar los beneficiarios de programas sociales mediante criterios sociales uniformes reorientando los subsidios estatales y mejorando la eficiencia en la asignación de los recursos. De esta manera fue necesario diseñar un instrumento de priorización y selección de los potenciales beneficiarios de los programas sociales, identificándolos, para hacerles llegar en la forma más directa posible los diversos programas sociales del Estado.

En 1980 se generó un instrumento de estratificación social conocido como Ficha CAS, el cual a través de una serie de preguntas socio-económicas consideraba variables medibles que permitían discriminar entre grados de pobreza.

Las variables consideradas en esta ficha se extrajeron de las utilizadas para la confección del índice socio-económico, basado en la Encuesta Continua Sobre el Estado Nutricional de la Población Chilena (E.C.E.N.), desarrollada por el Ministerio de Salud en 1974.

Si bien esta encuesta constituyó un avance en el conocimiento empírico de la realidad de las familias chilenas, este instrumento tenía una serie de limitaciones metodológicas que lo llevaban a caracterizar como pobres a quienes efectivamente no lo eran. La encuesta CAS clasificaba a las familias en cinco niveles de pobreza. Los índices 1,2 y 3 reflejaban las situaciones más severas de pobreza.

A contar de 1982 se comenzó a evaluar el funcionamiento de la ficha CAS y en 1984 se llegó a la conclusión que sólo el 14% del Gasto Social estaba efectivamente llegando a las familias más pobres. Se pensó que esta inequitativa distribución se asociaba a este instrumento y se estimó necesario rediseñarlo. Por esta razón y de acuerdo a los nuevos requerimientos en cuanto a funcionamiento y administración de los programas sociales, cuyo fin fue el de perfeccionar los mecanismos de selección de beneficiarios, es que se procedió a contratar un equipo de expertos que procediera a reestructurar y modificar el sistema vigente elaborando un nuevo instrumento de estratificación social.

El nuevo instrumento fue sometido a rigurosos procesos estadísticos (paquete estadístico para las Ciencias Sociales, análisis de componentes principales, entre otros) que determinara cuales variables discriminaban entre más o menos pobres. Finalmente, los factores seleccionados por su factor discriminante fueron:

6. Estos comités estaban compuestos por los organismos públicos, privados, de voluntariado y organizaciones comunitarias, los cuales se organizaban y actuaban en materias que les eran afines

- a. Protección Ambiental (Vivienda, hacinamiento y Saneamiento y Confort)
- b. Ocupación
- c. Ingresos
- d. Educación
- e. Patrimonio

El sistema de selección se basa en un puntaje continuo, con una ponderación distinta según zona geográfica y área urbana o rural. El cálculo se efectúa computacionalmente, por medio de una fórmula. De esa manera se evita la manipulación de los puntajes como sucedía con el antiguo instrumento.

El nuevo instrumento, conocido como Ficha CAS-2, comenzó a ser aplicado a mediados de 1987 y se definió como etapas para el nuevo encuestaje a los beneficiarios antiguos y nuevos de subsidios únicos familiares y pensiones asistenciales.

En 1990, asumido el Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, el instrumento es calibrado actualizando algunas ponderaciones de acuerdo a la realidad de ese entonces. Al año siguiente, en 1991, a objeto de optimizar y mejorar la fase administrativa y operacional del sistema, se crea, a través del D.S. 414 (septiembre de 1991) la Comisión Nacional del CAS. Al mismo tiempo, en 1992, se actualizan los manuales operativos del sistema y se evalúa en forma sistemática el trabajo desplegado por las municipalidades en la toma de la encuesta, procesamiento de la misma y administración de los subsidios.

A contar de 1995 se comienza a monitorear en forma permanente el sistema de asignación de subsidios monetarios en todos los ámbitos (encuestaje, evaluación de los softwares utilizados por las municipalidades para el procesamiento de la información CAS, focalización de los subsidios monetarios, etc.). En 1996 se proceden a actualizar nuevamente los manuales operativos del sistema y se trabaja, en conjunto con las Comisiones Regionales del CAS, en el diagnóstico y evaluación de los Software del CAS y se imparten las instrucciones para depurar los archivos comunales.

7. Desafíos

1. Debido a que el D.S. 414 presenta vacíos respecto a definir en forma más explícita las funciones de la Comisión Nacional del CAS y las atribuciones que ésta tiene, la División Social de MIDEPLAN emprenderá durante 1996 un estudio, a través de una Consultoría Externa, orientado a modificar este cuerpo legal solucionando los vacíos existentes e incorporando al texto legal las Comisiones Regionales, Provinciales y Comunales con sus respectivas funciones y atribuciones. Al mismo tiempo, con el objeto de fortalecer la gestión de las Comisiones Regionales CAS, el Departamento de Información y Evaluación Social efectuará durante 1996, reuniones de trabajo y coordinación con los distintos niveles (regional, provincial y comunal).
2. Actualmente el principal problema en el sistema CAS lo constituye el aspecto computacional debido a la diversidad de softwares existentes en el país, los que en la mayoría de los casos no son homogéneos ni uniformes en su diseño, además algunos presentan serias deficiencias técnicas en los procesos que deben cumplir y en la fórmula de cálculo del puntaje. Estos factores inciden en abultamiento de los archivos y en una incorrecta focalización de los subsidios. A objeto de homogeneizar y uniformar el procesamiento computacional, el Ministerio de Planificación y Cooperación asume el compromiso de realizar los estudios pertinentes que permitan contar con un programa computacional único a nivel nacional, lo que redundaría en una eficiencia en la gestión de los programas sociales, en una economía para los municipios y permitiría la elaboración de consolidados regionales y nacionales que servirían de base para evaluar el cambio socioeconómico de la población.
3. Las autoridades involucradas deben asumir la importante responsabilidad que conlleva el número de beneficios y los montos involucrados destinado al financiamiento de los mismos y que están en directa relación con la cantidad de población que requiere del apoyo del Estado para satisfacer sus necesidades básicas. En la medida que los equipos CAS sean más especializados, será mayor la focalización y menor la pérdida de subsidios por dificultades administrativas en el otorgamiento de los beneficios.
4. Es necesario modificar la Ley del Subsidio Unico Familiar a objeto de:

- Recuperar los cupos producto de las extinciones generadas por las causales señaladas en este documento.
 - Incorporar la reajustabilidad según I.P.C. anual de los Subsidios Unicos Familiares y recuperar el poder adquisitivo del beneficio.
 - Que quede estipulado que es la Ficha CAS-2 el instrumento que selecciona y prioriza a los postulantes de estos programas.
 - Se dé atribuciones al Ministerio de Planificación y Cooperación para recomendar el número de subsidios necesarios y el marco presupuestario correspondiente para el financiamiento de éste. Así se institucionalizará la labor que realiza la División Social de colaboración con la Superintendencia de Seguridad Social en la distribución de nuevos subsidios.
5. La modificación a la Ley de las Pensiones Asistenciales, efectuada en noviembre de 1994 por el Poder Legislativo (Ley N° 19.350 del 14.11.94), afecta ostensiblemente el proceso de focalización del beneficio ya que se eliminó la obligatoriedad de revisar la condición socio-económica de los beneficiarios cada tres años.
- Por otra parte, es necesario efectuar un seguimiento de la masa de subsidios, ya que actualmente los beneficios extinguidos, cualquiera sea la causal no generan cupos. Según antecedentes recopilados por el Departamento de Información y Evaluación Social, los cupos nuevos para el año 1996 serían inferiores a las disminuciones experimentadas sólo por fallecimiento, lo que contribuirá a un aumento de las listas de espera.
6. La población chilena está envejeciendo y las tasas de trabajadores informales en los sectores pobres son altas, los que constituyen una demanda potencial del beneficio, por lo tanto se requiere efectuar un estudio respecto a la cobertura actual y futura que debe tener este beneficio, a través de un análisis que se base en la información entregada por la CASEN y otros efectuados por entidades no públicas, las cuales plantean aspectos muy distintos en cuanto a focalización y cobertura del subsidio.
7. A la fecha, aún no se dicta el reglamento del Ministerio de Hacienda, que permitan a las Municipalidades del país utilizar el 85% de los excedentes de los fondos presupuestarios destinados al subsidio de agua potable correspondiente a los años 1991, 1992 y 1993, en proyectos de inversión de agua potable y alcantarillado de carácter social en beneficio de sectores de escasos recursos, con un tope del 15% del total de recursos asignados, por lo tanto es necesario efectuar las gestiones pertinentes con el propósito de que se elabore, por parte del Ministerio de Hacienda, el reglamento que haga factible el uso de los excedentes.
8. Respecto al subsidio en el área rural, la operacionalización del beneficio en

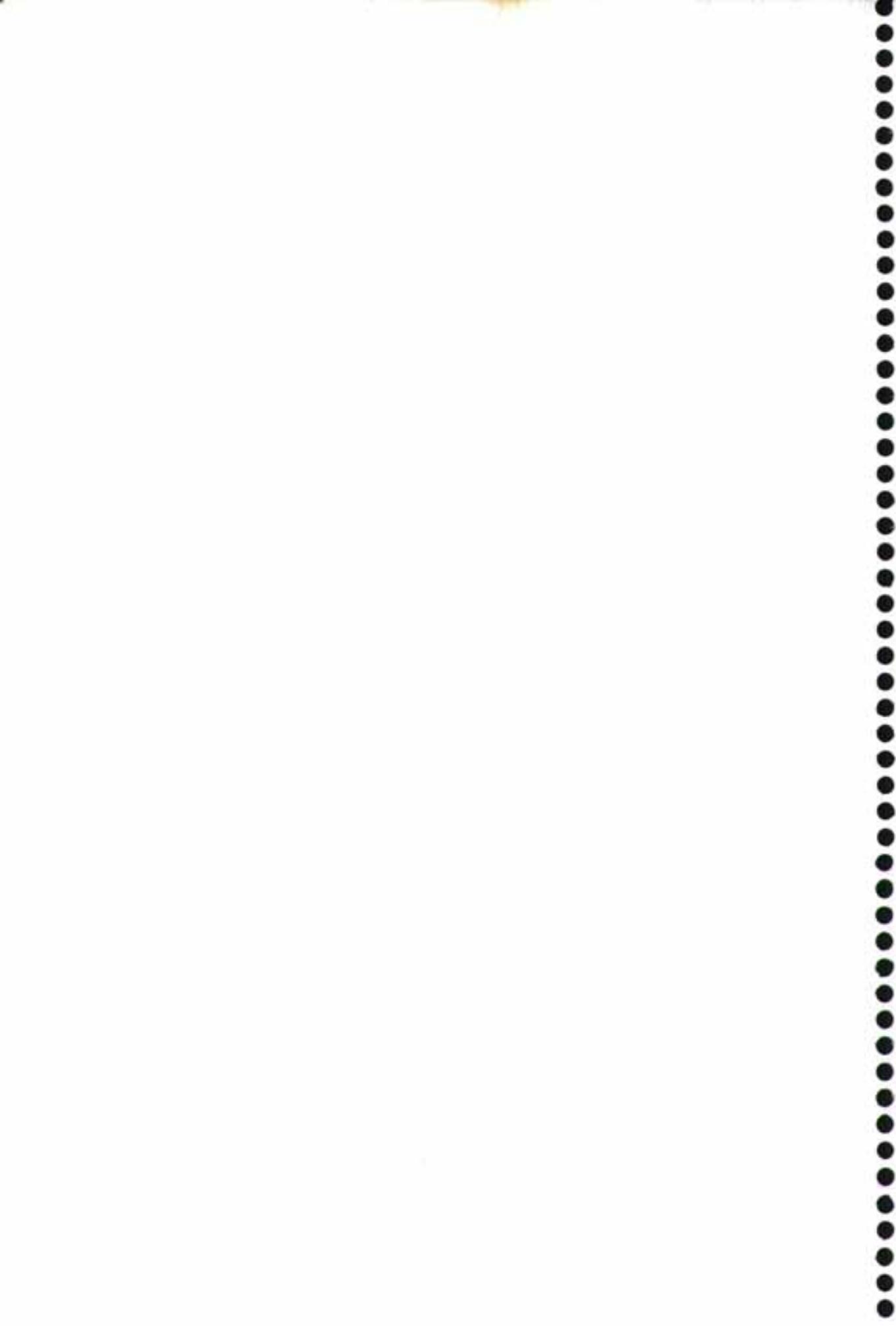
cuanto al subsidio al consumo o explotación de los Sistemas Rurales de Agua Potable, necesariamente requerirá de un monitoreo permanente, ya que la ley considera a estas agrupaciones como pequeñas empresas de agua potable con la misma capacidad de gestión que las Empresas de Servicios Sanitarios.

9. A la fecha, no está regularizada la situación respecto a los activos de los comités de agua potable rural. Asimismo, no existen tarifas que reflejen el costo real de operación de las mismas, urge definir un modelo tarifario que permita el autofinanciamiento de los Sistemas Rurales de Agua Potable.
10. Respecto a las tarifas del Subsidio de Agua Potable para el área urbana, analizando el actual escenario, en el sentido de que durante el presente año corresponde fijar las tarifas del sector sanitario que estarán vigentes durante los cuatro próximos años (ya se aprobó el decreto tarifario de la I y II Región), se visualizan dos alternativas viables:
 - a. Ajuste inmediato de las tarifas acompañadas de un mejoramiento de la intensidad y de aumento del número de subsidios destinados a la población afectada.
 - b. Ajuste paulatino de las tarifas, llegando a la tarifa meta en un plazo de cuatro años, acompañado de incrementos también paulatinos del número de subsidios y de la intensidad del mismo.Las dos alternativas no afectarían a la población más pobre, **sólo si están cubiertas con el subsidio**, sin embargo la primera alternativa tiene un alto impacto económico y político en los sectores no cubiertos con el subsidio y que correspondería a la población de niveles socio-económicos medio-bajo y medio fundamentalmente.

11. La División Social de MIDEPLAN, a través del Departamento de Información y Evaluación Social iniciará durante 1996 un estudio destinado a conocer el costo de administración del sistema CAS para determinar la rentabilidad social del sistema de asignación de subsidios (vía Ficha CAS-2), es decir cuantificar el impacto que tiene en las familias pobres la red subsidiaria y cuantificar además los beneficios a los que tienen acceso por estar subsidiados (atención de salud control del niño sano, control de embarazo, atención prioritaria de ancianos e inválidos, entre otros).

Capítulo V

La incorporación de la vulnerabilidad social a la política social (1990-1996)



Introducción

Las presentes líneas están destinadas a reseñar los cambios de perspectiva y las transformaciones de la política social del Estado a partir del primer Gobierno de la Concertación. Los párrafos que siguen darán cuenta de una estrategia y de una coherencia puestas al servicio de la preocupación central que nutre las administraciones de los gobiernos de la Concertación, esto es, el desarrollo de una sociedad con equidad social.

En efecto, el hilo conductor de la política social de este período se caracteriza por el esfuerzo que el Estado realiza para implementar programas que apunten a crear condiciones de vida más equitativas en el proceso de satisfacción de necesidades del conjunto de la población. Esta preocupación ha implicado en los hechos, la implementación de una estrategia que ha combinado la aplicación de políticas universales con políticas selectivas y, en este último aspecto, un énfasis en la construcción de políticas sociales directamente vinculadas a la esfera de la vulnerabilidad social.

Los puntos de apoyo de las líneas que siguen estarán centrados en la descripción de los ejes centrales que reconocen el diseño y la aplicación de políticas sociales destinadas en gran medida a corregir en la base las condiciones de desigualdad con que la población enfrenta el complejo proceso de satisfacción de necesidades en diferentes ámbitos (sobrevivencia, protección, participación, afecto, etc). En este sentido, se pondrá el acento en la caracterización de tres grandes líneas político programáticas de integración, abarcadoras, a su vez, de un abanico amplio de necesidades insatisfechas: la línea político programática de género; la línea político programática de la edad y la línea político programática de la diferencia.

1. Política social y vulnerabilidad social: dos enfoques contrastados

Mundo social y vulnerabilidad social

El cambio de horizonte en la construcción de políticas sociales apuntado está vinculado a aspectos centrales de una concepción divergente de la sociedad y la economía que sustentaron en períodos históricos diferentes el Régimen Autoritario y el de la Concertación.

Así, en sus dimensiones más gruesas, la diferencia en la construcción de políticas sociales aparece determinada, entre otros factores, por el cambio del rol subsidiario del Estado central en el período 74-89, por un rol normativo al servicio de la equidad social implementado por los gobiernos de la Concertación; el énfasis en la participación de la gente en la solución de sus necesidades, característico del período 90-96, frente al inmovilismo participativo y la sustentación ideológica de una democracia protegida del período inmediatamente anterior; la plena asunción por parte del Estado democrático de la necesidad de un desarrollo económico sostenido con equidad social frente a la confianza incommovible del régimen militar en un desarrollo económico sostenido y reglado básicamente por las dinámicas del mercado, también en lo social.

Todo ello tiene su correlato en la concepción e implementación de políticas sociales que, por lo mismo, necesariamente resultan ser de muy distinto cuño.

En efecto, el desafío de un desarrollo con equidad social incluye de entrada dos requisitos básicos para el Estado: el convencimiento de que la finalidad última del desarrollo es garantizar a la población un nivel adecuado de satisfacción de sus necesidades fundamentales y la necesidad de que el Estado se autoperciba como agente insustituible en la creación de condiciones apropiadas para que la finalidad última del desarrollo se cumpla. Ambos aspectos implican una aproximación al mundo social interesado en el modo concreto y específico en que la sociedad está enfrentando el complejo campo de la satisfacción de necesidades de sus integrantes y en las desigualdades que en tal proceso evidencian sus componentes. Es decir, el interés por la equidad social posee como complemento la necesidad de preocuparse por la vulnerabilidad social, a lo menos, en dos direcciones: en cuanto criterio rector para

tender a la equidad social del desarrollo y en cuanto herramienta de trabajo del desarrollo social.

Es criterio rector de la equidad social, en la medida que las evidencias provenientes del mundo social muestran desequilibrios preocupantes entre grupos diferentes en el proceso de satisfacción de necesidades, cuestión que justifica la acción de un Estado corrector de tales desigualdades. Por otra parte, es herramienta de trabajo social en la medida que se constata que el acceso a satisfactores y bienes generados por el desarrollo o es insuficiente, o sencillamente inexistente, cuando se trata de ciertos grupos poblacionales y no de otros, cuestión que justifica la intervención priorizadora del Estado.

De este modo, la apelación a la vulnerabilidad social se convierte en perspectiva sustentatoria de la estrategia social a desarrollarse.

El período inmediatamente anterior, en cambio, operó con una percepción diferente del mundo social. Su confianza en el rol regulador global del mercado lo llevó a mirar las desigualdades sociales como un efecto transitorio del desarrollo económico. Estas tendrían que desaparecer como uno de los tantos resultados del proceso global de crecimiento de la economía. En el intertanto, el Estado debía limitarse a intervenciones sociales puntuales y focalizadas, allí donde los efectos del crecimiento económico no se dejaban sentir todavía. De hecho y como consecuencia de ello, el mundo social se transforma en un escenario de individuos carenciados objetos de la asistencia de un Estado llamado a ayudarlos transitoriamente en la satisfacción de sus necesidades más urgentes a la espera del comportamiento corrector del desarrollo económico. Con ello, la vulnerabilidad social, en cuanto criterio estratégico de políticas sociales, se reduce a una intervención estatal centrada, básicamente, en la asistencia de la satisfacción de dos necesidades fundamentales: la de subsistencia y la de protección.

Vulnerabilidad social y priorización social

Un arco de necesidades más amplio orienta la operación de establecimiento de prioridades en los gobiernos concertacionistas. De hecho, el primer gobierno de la Concertación se inaugura en el reconocimiento explícito de una deuda social significativa acumulada en ámbitos diferentes del proceso de satisfacción de necesidades, reconocimiento conciliable con el cuidado por conservar los equilibrios macroeconómicos. En este marco, su esquema de definiciones se centra en: la identificación de un conjunto de sujetos de política hacia los cuales direccionar una acción preferente del Estado; caracterización de esos sujetos de políticas según edad, género, diferencias étnicas o de capacidad física o mental, localización geográfica y situación de vulnerabilidad frente al proceso de satisfacción de necesidades; en función de estos grupos, generación de programas selectivos con un fuerte énfasis en

la intersectorialidad e integralidad; coordinación de los criterios anteriores con otros criterios transversales de políticas: el de la regionalización del país y el de modernización del Estado.

Es decir, frente a un mecanismo de priorización de la política social del régimen anterior caracterizado por una intervención estatal fuertemente focalizada y sectorializada, expresada en programas asistenciales, además de transferencias de recursos en función de sus estrategias de privatización y regionalización, los gobiernos concertacionistas oponen un mecanismo de priorización más abarcador de diferencias y necesidades sociales que se expresa en programas que junto con asumir la vulnerabilidad pobreza se hacen cargo de otras vulnerabilidades sociales en un marco de aumento creciente del gasto público en materias de desarrollo social.

Producto de esta operación, los gobiernos de la Concertación reclaman para la acción preferente del Estado a los grupos constituidos por las mujeres, los niños, los jóvenes, los adultos mayores, las personas con discapacidad y las minorías étnicas y como ya ha sido anotado, en cuanto sujetos de políticas sociales, estos referentes han dado origen a los ejes político programáticos del género, la edad y la diferencia. A su vez, al interior de estos ejes, la vulnerabilidad pobreza ha sido específicamente focalizada articulándose en 1994 en un Plan Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP). Simultáneamente se establecen otros programas de carácter selectivo destinados a potenciar a estos grupos en la satisfacción de necesidades tales como las de entendimiento, participación, identidad, afecto, libertad y protección.

No obstante, la magnitud de la tarea es de tal naturaleza que supera las posibilidades de gestión y la energía que el Estado por sí solo pueda comprometer en el empeño. El éxito en estas materias depende también de la conciencia e interés que la sociedad civil despliegue tras el objetivo de país de superar la vulnerabilidad social. Sin este alineamiento, las políticas estatales habrán de resultar insuficientes. En tal entendimiento básico, el Estado ha buscado permanentemente motivar y movilizar el esfuerzo nacional tras el objetivo de la construcción de una sociedad más equitativa, perspectiva que se expresa, por ejemplo, en la creación, en 1994, del Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, entidad no estatal destinada a colaborar coordinadamente con el Estado y desde la sociedad civil en la empresa de país de generar condiciones de vida más humanas para todos sus habitantes.

Grupos prioritarios e integralidad de la acción del Estado

Para hacer frente al desafío de generar e implementar políticas sociales con las características descritas, en 1990 nace la instancia institucional del Ministerio de Planificación y Cooperación, entidad fundada sobre la base de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN).

Estructuralmente o a su alero, se crean en este período diferentes reparticiones

que especifican su accionar complementario de la tarea sectorial del Estado en función del diseño, orientación y coordinación de políticas sociales para los grupos prioritarios y de gestión de iniciativas pilotos. Es el caso de la División Social con varios Departamentos, entre otros, el Departamento de Políticas para Grupos Prioritarios, y de los Servicios Relacionados: Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Instituto Nacional de la Juventud (INJ), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS).

Desde este hilo institucional director de las políticas para la vulnerabilidad social han circulado orientaciones de políticas que atraviesan el trabajo sectorial del Estado y hacen coherentes los énfasis del trabajo social destinado a los diferentes grupos prioritarios. Tales orientaciones son las siguientes:

- a. Generación y administración de programas en que se privilegie la intersectorialidad.
- b. Generación y administración de programas que apunten al fortalecimiento de la autonomía y de la autovalencia de los grupos prioritarios.
- c. Generación y administración de programas que fomenten y fortalezcan la organización de los grupos prioritarios.
- d. Generación y administración de programas que respondan al criterio de descentralización y desconcentración de las políticas públicas.
- e. Generación y administración de programas que sean respetuosos de las convenciones y planes internacionales de desarrollo social que el país ha suscrito vinculados a la situación de los grupos prioritarios.
- f. Generación y administración de programas que favorezcan el acceso a los bienes y servicios productos del desarrollo de manera equitativa.

Respondiendo a estos criterios transectoriales, las políticas de la vulnerabilidad social han sido concebidas, además, con un estilo de gestión en el que la participación y presencia de la sociedad civil pertinente ha sido constante. Este rasgo no es circunstancial sino la expresión de la autopercepción de un Estado no paternalista e integrador, capaz de recoger, priorizar y articular las demandas sociales. Asimismo, junto a los énfasis asistenciales que algunos de los programas han debido conservar, el eje central de las políticas ha girado en torno el objetivo de crear herramientas que les permita a los diferentes sujetos el crecimiento personal y grupal y con ello su integración al desarrollo de sus respectivas comunidades.

2. Políticas y programas para grupos prioritarios

En los párrafos siguientes se describen en sus pormenores más gruesos los aspectos centrales de las políticas para la vulnerabilidad social de los Gobiernos de la Concertación según eje político programático y Grupo Prioritario.

Además, la información se ha organizado manteniendo el esquema de exposición contrastiva de los tipos de políticas sociales implementados en el período militar frente a lo acontecido en estas materias en los gobiernos de la Concertación. Esto significó que, en la medida en que el gobierno autoritario identificó la vulnerabilidad social con la pobreza y, consecuentemente, en la medida que su estrategia de desarrollo social no se movió en abanico para operar con sujetos específicos de políticas diferenciadas, sólo se alude a los programas de la época que dicen relación directa con los segmentos poblacionales catalogados como prioritarios por los gobiernos de la Concertación.

2.1 Eje político-programático de género

2.1.1 Políticas orientadas a la mujer

Antecedentes

En términos amplios, las necesidades específicas de la mujer fueron asumidas en el período 1974 -1989 mediante: acciones sectoriales -salud, educación, etc.-; programas puntuales y de instituciones como: Secretaría Nacional de la Mujer y Fundación Cema Chile. Por medio de estas instituciones se planifica desde el Estado la acción social del voluntariado femenino. Estas acciones consideraron preferentemente a la mujer en su rol de madre y ejecutora de labores domésticas, potenciando el rol tradicional asignado a la mujer.

Los cambios económicos, sociales y culturales profundos ocurridos en las sociedades occidentales en el presente siglo con sus procesos de urbanización, transformación de la familia, participación significativa de la mujer en los sistemas formales de educación y su creciente presencia en el espacio público y en el mercado

de trabajo han determinado cambios importantes en los roles, las tareas y las necesidades de la mujer, transformaciones que hasta los inicios del Gobierno de la Concertación no habían sido asumidas por el Estado.

Período 1974 - 1989¹

Entre los programas ejecutados en el período destacan aquellos realizados por:

- Secretaría Nacional de la Mujer, reestructurada para capacitar a la mujer en el logro de un mayor bienestar de sus familias y además como correa de transmisión ideológica del gobierno de la época. Tras el primer objetivo implementó cursos de capacitación, orientación familiar, desarrollo personal, asesorías jurídicas y otras actividades. Obedeció a un esquema comunal de organización, abarcando 260 comunas a lo largo del país. Con financiamiento del SENAME, estructuró una red de Centros de Atención Diurna, a través de los cuales atendió a más de 10.000 escolares de 6 a 14 años de edad.
- Fundación CEMA-Chile. Esta entidad destinada a agrupar a la mujer desarrolló una intensa labor de capacitación, orientación familiar, alfabetización, desarrollo personal y comercialización de productos de sus afiliadas. En 10.000 centros a lo largo del país, esta institución, presidida por la Primera Dama de la Nación, aglutinó a cerca de 250.000 socias. CEMA CHILE activó su labor mediante Talleres Laborales creados para absorber mano de obra femenina y orientados a la elaboración de trabajos de tipo artesanal - tejidos, viveros municipales y otros- por el cual, las participantes recibían el aporte de materiales.

Período 1990 - 1996

Al asumir el primer Gobierno de la Concertación una de las primeras tareas consistió en colocar el tema de la mujer en la agenda política de la transición.

En 1991, la ley 19.023 creó el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), entidad pública cuya Directora tiene rango de ministro, funcionalmente descentralizada. El objetivo básico de este servicio es: "Promover y coordinar las políticas públicas destinadas a la mujer propiciando la igualdad de derechos y oportunidades en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país".²

1. ODEPLAN, *Informe Social*, 1989.

2. SERNAM, *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*, Santiago, 1994

Para el cumplimiento del objetivo antes mencionado, el SERNAM ha desarrollado diversas iniciativas enmarcadas en la consecución de igualdad de oportunidades para la mujer, entre estas acciones se destacan:

- **Reformas Legales:** Junto al Ministerio de Justicia y con apoyo parlamentario, el SERNAM ha dado forma y sometido al trámite correspondiente variados proyectos de ley.
Las modificaciones legales impulsadas son: Régimen Patrimonial del Matrimonio (Ley 19.335,1994); Violencia Intrafamiliar (Ley 19.325,1994); Remoción de prohibiciones legales para el desempeño de tareas hasta ese momento exclusivamente reservadas al sexo masculino (Artículo 15 del Código del Trabajo); Legislación en materia laboral, vinculada al trabajo femenino (asesoras del hogar, empleadas de comercio, trabajadoras temporeras); Permisos parentales para los eventos de nacimiento, enfermedad y muerte de un hijo o de la madre; Modificaciones de la Carta Fundamental (Artículos 1º y 19º).
- **Programa de Apoyo a la Mujer Jefa de Hogar.** El SERNAM, en conjunto con un número significativo de municipios, inicia éste con el objetivo de desarrollar una acción de carácter integral posible de implementar e insertar en la institucionalidad local. El Programa incluye diversas líneas de acción: capacitación laboral, y cuidado de niños, orientación legal, salud y vivienda. El Plan Nacional de Superación de la Pobreza, impulsado por el segundo Gobierno de la Concertación, incorpora esta iniciativa como parte de su trabajo en las comunas identificadas como prioritarias de su accionar. En los años de ejecución el programa ha tenido una cobertura de 15.001 mujeres y se encuentra implementado en 67 comunas. (El año 1994 fue el primero de implementación con cobertura Nacional).³
- **Programa de Capacitación Laboral.** Realizado a través de FOSIS, SENCE, SERCOTEC, INDAP, MINEDUC, posee dos componentes básicos: capacitación para la mujer trabajadora dependiente y capacitación para la autogestión productiva, urbana o rural. Al año 1993 se encuentran capacitadas en la primera línea 1.400 mujeres y 4.303 en la segunda línea.⁴
- **Programa de Centros de Atención a Hijos de Temporeras.** Realizado en conjunto con entidades estatales (JUNAEB, DIGEDER Y JUNJI), municipios y empresarios, el Programa funciona durante las vacaciones escolares y está destinado a niños de entre 2 y 12 años de edad. Este programa cuenta con 50 centros de atención, con una cobertura de 5.887 menores atendidos (1995).⁵

3. SERNAM, *Informe Programa Mujeres Jefas de Hogar*.

4. MIDEPLAN, *Integración al Desarrollo. Balance Política Social 1990-1993*.

5. Ministerio Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Comunicación y Cultura, *Mensaje Presidencial 21 de Mayo 1995 - 21 de Mayo 1996*, Santiago, 1996.

- Programa de Centros de información y Difusión de los Derechos de la Mujer (CIDEM). Presta orientación jurídica, social y psicológica a la mujer. Estos centros se encuentran ubicados en la capital de cada región. "La idea fuerza que sustenta los CIDEM, es -a juicio del SERNAM- la convicción de que la información especializada cierta y oportuna permite tomar decisiones adecuadas y responsables; genera espacios de participación y acceso al poder; y previene el conflicto judicial. Por tanto, contribuye a mejorar la calidad de vida de las mujeres y de su grupo familiar".⁶ A mediados de 1996 el CIDEM registra la atención de 56.080 mujeres en forma individual y 247.820 mediante actividades grupales y se han realizado 4.159 intervenciones en los medios de comunicación masiva.⁷
- Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar. El desarrollo de este programa ha implicado la coordinación de múltiples sectores estatales (municipios y entidades intermedias) y de la sociedad civil. En sus componentes educativos, han participado funcionarios de diversos organismos: Carabineros de Chile, Gendarmería, SENAME, JUNJI, INTEGRA, PRODEMU, MINSAL, entre otros. En el nivel municipal, por otra parte, se ha estimulado la formación de Centros de Atención de Víctimas de la Violencia Intrafamiliar y la formación de comisiones intersectoriales a nivel local y regional. Un elemento central en el éxito del programa han sido las intensas campañas de sensibilización de carácter masivo, utilizando -principalmente- los medios de comunicación.

El trabajo sectorial no ha estado ausente, se destacan, en el período, las siguientes iniciativas:

En educación los objetivos básicos se han centrado en: eliminación de los contenidos discriminatorios y deformadores de los roles y funciones de la mujer en los textos escolares y en el trabajo de aula e incorporación del contenido de género en los planes y programas de formación. Con este fin, se ha firmado un convenio con el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP).

En el ámbito laboral, además del Plan de capacitación ya aludido, el SENCE ha abierto una línea de capacitación que no sólo abarca las necesidades de las mujeres laboralmente activas sino que contempla adicionalmente la necesidad de acceder al empleo. De este modo, con la colaboración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha editado un manual para la orientación de la búsqueda de empleo de la mujer.

En el área de salud, en el nivel de Atención Primaria, como parte de su Pro-

6. MIDEPLAN, *Integración al Desarrollo - Balance de la Política Social 1990 -1993*

7. SERNAM, CIDEM, *Informe Nacional, 1996*.

grama de Reforzamiento, el MINSAL incorporó a los equipos de atención en consultorio un sicólogo, una matrona y una asistente social, personal que fue capacitado por SERNAM en los temas de embarazo precoz y violencia intrafamiliar. Asimismo, se han elaborado una serie de estudios específicos relativos a la situación de la salud en la mujer.

En 1994, el SERNAM presenta el **Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres**. Este documento fue elaborado con el propósito de transferir la experiencia acumulada por el SERNAM en "el diseño de políticas públicas destinadas a mejorar la condición, posición y situación de la mujer" y "lograr que los distintos sectores de la administración del Estado hagan suya la tarea de transformar la situación social de las mujeres y construir una sociedad con igualdad de oportunidades".⁸ Se trata, pues, de un instrumento de planificación estratégica que traduce con rigor los criterios de una política intersectorial para un sujeto de política estatal considerado en su integralidad.

La Política hacia la mujer hoy vigente expresada en el Plan recién reseñado, recoge los acuerdos y recomendaciones de la comunidad internacional en relación al tratamiento respecto a la mujer. Sus lineamientos y definiciones son coherentes con los contenidos de la Convención por la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de Naciones Unidas (1979); la Cumbre del Desarrollo Social y las Conferencias Mundiales sobre la Mujer, la última celebrada en Beijing en 1995. Cabe señalar que en este último evento, participan activamente representantes del Gobierno y el Parlamento chileno.

En este contexto, el SERNAM ha especificado su política hasta fines de siglo (1994/1999) identificando áreas precisas de intervención y acciones concretas a impulsarse, con actores y responsabilidades detalladas. El documento reconoce las áreas de intervención en los siguientes apartados:

- a. Legalidad: Cambios constitucionales, legales y la práctica jurídica, para resguardar la igualdad de derecho para mujeres y hombres.
- b. Familia: igualdad de oportunidades a todos los tipos de familias para contribuir a que se constituyan en instancias de generación de igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y hombres.
- c. Educación y cultura: participación equitativa de mujeres y hombres en los procesos educativos y de producción y transmisión del conocimiento.
- d. Cambio cultural: promoción de una imagen social plural y no discriminatoria de las mujeres en la cultura y la comunicación.
- e. Trabajo: mejoría en el acceso y posición de la mujer en el mercado de trabajo.
- f. Salud: mejoría de la situación de salud de las mujeres.

8. *Ibid.*

- g. Participación: estímulo a la participación social y política de las mujeres y acceso a las instancias de toma de decisiones.
- h. Formulación de políticas: fortalecimiento de la institucionalidad pública para la implementación, seguimiento y evaluación de políticas de igualdad de oportunidades.

2.2 Eje político programático de edad

2.2.1 Políticas para la infancia

Antecedentes

Durante el gobierno militar las políticas sociales hacia la Infancia se centraron en acciones sectoriales y asistenciales. En el período se enfatizó la opción de focalización de las prestaciones sociales en base a los criterios de pobreza y la participación estatal se orientó a la entrega de subvenciones al sector privado para la atención social de los menores. Paralelamente se hace un traspaso de funciones sociales estatales desde el nivel Central al nivel Local.

Cabe señalar que, en 1990, bajo la línea de pobreza se encontraba el 53% de la población menor de 15 años, del cual el 20.2% era indigente.

A partir de 1990, la política social destinada a la infancia se elabora desde la identificación de dos principios centrales de intervención estatal: mejorar la calidad de los programas y mejorar su equidad. Los principios mencionados se articulan además en un contexto global diferente: los niños y niñas de Chile pasan a ser reconocidos como sujetos integrales de políticas, es decir, no sólo como individuos merecedores de protección sino como personas dotadas de derechos.

La elaboración de políticas ha tenido como puntos de referencia los compromisos asumidos por el país en la Cumbre a Favor de la Infancia (1990) donde se ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989.

Período 1974 - 1989

La cuenta sectorial del período dice relación con:

En educación, el principio de descentralización aplicado, determina la municipalización de la educación básica y secundaria y se estimula la creación de escuelas privadas subvencionadas así como la subcontratación de servicios educacionales privados y el incentivo por alumno atendido. Además, por efectos de la focalización, los recursos del nivel universitario se transfieren a los niveles básico y preescolar.

En el nivel preescolar, las políticas hacia este segmento poblacional se canalizaron a través del MINEDUC, JUNJI y FUNACO. Esta última institución se orienta a desarrollar acciones de carácter asistencial en el régimen de voluntariado para menores con problemas de desnutrición.

En relación a la atención del menor en riesgo social, se reformula el Consejo Nacional de Protección al Menor y se crea el Servicio Nacional de Menores (SENAME, 1980), entidad dependiente del Ministerio de Justicia, destinada a asistir y proteger a menores. El SENAME transfiere recursos, al sector privado, a instituciones "colaboradoras" y establece subvenciones de acuerdo al número de menores atendidos.

En salud, desde los años 60 y de modo consistente, a través del MINSAL, se continúa el programa de salud y nutrición destinados a la madre y al niño, el cual contempla: controles periódicos de la mujer embarazada y del niño hasta los seis años de edad, educación para la salud, la alimentación, la planificación familiar y la paternidad responsable, vacunaciones, incentivo de la lactancia materna y acciones nutricionales. Se estableció una estrategia que combinó la administración de programas universales de atención de madre-niño con componentes de focalización.

Periodo 1990 - 1996

En este período los campos integrales de preocupación son: salud y nutrición; estimulación temprana del desarrollo sicomotor, evaluación nutricional y perfiles de morbilidad, relevancia del sector de protección, con énfasis en el maltrato, abandono y abuso sexual; la discapacidad, las drogas, el alcohol y el tabaco, menores en conflicto con la justicia; rendimiento y retención escolar vinculados a perfiles socio-económicos diferenciados.

Para el cumplimiento de los compromisos que adquiere el Gobierno chileno en el contexto internacional, se elaboró en 1992 el Plan Nacional de la Infancia (PNI) en el que se fijan metas y líneas de acción hasta el año 2.000.

El Ministerio de Planificación y Cooperación, desde 1993, tiene la responsabilidad de la gestión del PNI -a nivel nacional y regional-, realizar su seguimiento y evaluar el grado de avance y cumplimiento a nivel nacional de la Convención sobre los Derechos del Niño. En relación a estas tareas, se han desarrollado un conjunto de acciones tendientes a que las Metas y Líneas de Acción del PNI sean una tarea prioritaria a nivel gubernamental, central y regional.

Con la cooperación de UNICEF, se ha estimulado el diseño, aprobación y difusión de Planes Regionales de Infancia y Adolescencia (PRIA), a partir de las condiciones regionales específicas, porque los PRIA se visualizan como una condición básica para el cumplimiento de las metas hacia la infancia y adolescencia comprometidas en el PNI. Como resultado de esta labor de descentralización e intersectorialidad, diez de las trece Regiones cuentan con sus respectivos PRIA.

Las evaluaciones realizadas en esta primera etapa han demostrado que la descentralización del PNI ha sido un elemento importante en la búsqueda de la equidad e integralidad de las acciones, dado que, por una parte, reconoce la diversidad intra e inter regional, lo que permite focalizar las acciones en localidades, grupos y problemas determinados y, por otra parte, favorece y valida el trabajo multisectorial, estimulando la formulación de propuestas integrales.

Vinculado a lo expuesto, se ha hecho un esfuerzo por adecuar objetivos y programas a la concepción de un niño sujeto de derechos y no sólo objeto de la protección del Estado. En este sentido el énfasis de políticas se ha trasladado a un esfuerzo por mejorar la igualdad de oportunidades y de calidad de servicios. Esta orientación arranca de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Chile en 1990. En este sentido vale la pena destacar las medidas de orden legal adoptadas para adecuar la legislación vigente a las disposiciones de la Convención. Entre ellas pueden mencionarse la ley N° 19.089 de 1991 que modifica el Código Civil en materias de reconocimiento de hijos naturales; la ley 19.324 de maltrato infantil; la ley 19.343 sobre erradicación de menores de las cárceles; la ley 19.241 que aumenta las penas fijadas para los delitos de secuestro y sustracción de menores; la ley 19.043 sobre abusos de publicidad que protege a los menores inculpados o víctimas de delitos.

Por otra parte, en este nuevo contexto de diseño de políticas, los programas del sector educacional se reestructuraron tras las metas de: mejoramiento de su calidad; mejoramiento de su eficiencia y mejoramiento de la equidad.⁹

En el nivel preescolar, la red de entidades destinada a atender a la población infantil entre 0 y 6 años de edad aumentó su cobertura de 21% en 1990 a 26,9% en 1994¹⁰ y diversificó la oferta educativa existente -básicamente a través de JUNJI e INTEGRA- con programas que adaptaron sus modalidades a los distintos perfiles de hogares de los menores. Así, se implementaron programas especiales para hijos de mujeres trabajadoras, minorías étnicas, madres dueñas de casa, madres insertas en trabajos temporeros. Junto a esto, se releva e integra a la labor educativa a miembros del respectivo grupo familiar, reforzando con ello la función comunitaria de la educación.

El esfuerzo desplegado para mejorar sustancialmente la oferta educativa supuso en el caso de INTEGRA una reestructuración de la Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad (FUNACO). Esto implicó los siguientes cambios: la adopción de un nuevo proyecto educativo; aumento y capacitación de personal, especialización de funciones; readecuación de contenidos y modalidades curriculares.

En Educación Básica, los esfuerzos se han concentrado en dos programas: el

9. Ver los detalles de estas materias en el Capítulo 3.

10. MIDEPLAN, CASEN 1990 - 1994.

Programa de Mejoramiento de la Calidad en Escuelas Básica de Sectores Pobres y el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE). El impacto de estos programas lo muestra el mejoramiento continuo de indicadores tales como: rendimiento escolar (SIMCE), retención en el sistema, promoción-repitencia y éxito oportuno en los sectores socio-económicos bajos.

El mejoramiento de los índices de retención y rendimiento escolar se relacionan con el aumento en la cobertura y calidad de la educación y el mejoramiento de los programas de asistencialidad administrados por la JUNAEB, la que, además de acrecentar cobertura, agregó a su accionar los programas de salud escolar y salud oral.

En el ámbito de la infancia en riesgo social, el SENAME readecuó su marco de definiciones ubicando al niño y sus derechos como sujeto central de sus programas y relevó el rol educativo y formador de la familia integrándola en el tratamiento del menor. Frente a las modalidades de atención, ha privilegiado los sistemas abiertos y de prevención, en contraste con el sistema de internación predominante hasta 1990. Para ello, reinstitucionalizó la mayor parte de los Centros de Observación y Diagnóstico (COD), privatizados en el régimen anterior, lo que permitió generar perfiles adecuados de necesidades, mejorando las dimensiones de prevención, tratamiento y derivaciones. Además, se elaboran nuevas líneas programáticas: niños de la calle, prostitución infantil, drogadicción y maltrato. Como logros significativos del nuevo sistema, cabe mencionar: la disminución de la población infantil en recintos carcelarios que bajó de 8.161 en 1990 a 2.619 en 1995¹¹ y la reducción del promedio de permanencia del niño en el sistema.

En salud¹², los programas preventivos del nivel primario destinados a la infancia han sido rediseñados de acuerdo al nuevo perfil epidemiológico de la población. El programa materno infantil se refuerza e introduce la línea de estimulación temprana y evaluación del desarrollo sicomotor del niño. En el componente nutricional, se incorpora un nuevo patrón antropométrico para dimensionar el problema del sobrepeso y la obesidad. Además, el Programa Ampliado de Inmunizaciones incorporó en su funcionamiento regular las vacunas antiparotiditis y antirubeola, iniciándose el plan de eliminación del sarampión.

A su vez, se refuerza el Programa Nacional de Infecciones Respiratorias mediante la ejecución de un plan de capacitación del personal; dotación de nebulizadores a los consultorios; incorporación de kinesiólogos al equipo de atención primaria; implementación de actividades de educación y creación del Programa de Hospitalización Abreviada.

11. SENAME, Información 1995

12. Ver los detalles de estas materias en el Capítulo 3.

Por último hay que señalar que los esfuerzos desplegados en estos años en función de los niños y de las niñas de Chile han motivado a la comunidad americana para realizar en nuestro país la Tercera Reunión Americana sobre Infancia y Políticas Sociales. Ello constituye una responsabilidad y un compromiso con la infancia que trasciende los límites nacionales, haciendo que el país se responsabilice por diversas tareas técnicas, entre otras, el seguimiento de los Planes de la Infancia de la Región. Con este objetivo, se instalará en nuestra capital la Secretaría Protempore, entidad que hasta ahora ha funcionado en Colombia.

2.2.2 Políticas para los jóvenes

Antecedentes

La política hacia los jóvenes del gobierno militar estuvo canalizada centralmente a través de la acción desplegada por la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ), entidad fundada en septiembre de 1973 como dependencia de la División de Organizaciones Civiles del gobierno.¹³ Dentro de sus objetivos se destacan el de servir de canal de comunicación entre las autoridades de Gobierno y la Juventud tanto para incorporar el sentir de los jóvenes como para introducir y desarrollar un nuevo horizonte valórico cuyos pilares eran el amor patrio, el esfuerzo y la creatividad personales y las virtudes cristianas. El área de funcionamiento de esta entidad comprendía las esferas nacional, regional, provincial y comunal. Su momento más alto de actividad se registró entre los años 1974 y 1982.

Sin embargo, la población juvenil no será incorporada como grupo prioritario de la política social sino a partir de 1990. En efecto, la acumulación de necesidades insatisfechas en un abanico amplio de aspectos era de tal magnitud que lleva a priorizar desde muy temprano a los sectores juveniles como sujetos preferentes de políticas sociales.

Desde el principio, la política social juvenil se orienta tras el logro de dos objetivos gruesos: incentivar la integración social de los jóvenes a la vida nacional y promover y respaldar la participación organizada de los jóvenes en la implementación y desarrollo de las medidas, planes y programas destinados al sector.

Período 1974 - 1989

A través de la SNJ, el gobierno militar cubrió los ámbitos de la cultura, la recreación

13. Instituto Nacional de la Juventud, *Primer Informe Nacional de Juventud*, Santiago, 1994. Las informaciones que se incluyen en este apartado tienen a esta fuente como punto de referencia.

y el deporte, la capacitación, el desarrollo social y las Relaciones Internacionales. Fueron importantes los desarrollos que impulsó junto a DIGEDER, mediante la creación de Juegos Interescolares Deportivos, olimpíadas vecinales, escuelas deportivas. En lo recreativo, destaca el programa de albergues juveniles que en el año de mayor expansión alcanzó a 32 albergues con la incorporación de 22,176 jóvenes. Bajo la figura del voluntariado, la SNJ movilizó a los jóvenes tras campañas asistenciales para víctimas de catástrofes e implementó bolsas de trabajo para estudiantes universitarios y secundarios que alcanzó a 2.000 vacantes entre los años 1976-77. Asimismo crea Hogares Universitarios -1977- e implementa programas de salud juvenil para la prevención del consumo de drogas e ingestión excesiva de alcohol mediante la capacitación de monitores. Su acción más relevante se dio en el terreno de la capacitación estructurado bajo la forma de cursos preuniversitarios -1.200 vacantes anuales-, fiestas de la primavera, jornadas de orientación vocacional y la circulación de la revista "Juventud", con tirajes de 14.000 ejemplares de distribución gratuita. En el campo internacional, propició convenios de intercambio con países con regímenes de gobierno de características similares al chileno como España, Sudáfrica y otros.

Junto a la labor de la SNJ, el gobierno militar creó instancias de formación juvenil, como el Instituto Diego Portales y trabajó nuevos símbolos como el establecimiento del Día de la Juventud coincidente con el aniversario de la batalla de la Concepción.

Período 1990 - 1996

Para responder integralmente a las necesidades de los jóvenes desde el Estado, se crea el Instituto Nacional de la Juventud (INJ, 1991), entidad pública, destinada a diseñar, planificar y coordinar las políticas referidas a los asuntos juveniles. Posteriormente se constituye el Grupo de Trabajo Interministerial Coordinador de Políticas de Juventud, cuya Secretaría Ejecutiva se radica en el INJ.

Una primera propuesta fue el programa PROJOVEN, concebida para coordinar y armonizar los esfuerzos gubernamentales para la generación de oportunidades de integración social, económica y cultural de los jóvenes. Este programa comprende 26 sub-programas desarrollados por diversos ministerios y servicios públicos.

En el ámbito laboral, se destaca el Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes, que capacitó a 58.700 jóvenes, con resultados muy positivos en relación a su inserción en el mercado laboral.¹⁴ Hacia la ruralidad se han implementado dos programas: el de Microempresa de Jóvenes Rurales y el de Juventud Rural que, sumados totalizan 1.200 beneficiarios.

En el área de la cultura, se busca la generación de espacios para desarrollar

14. La cifra anotada así como las que se incluyen en el presente apartado provienen de: Grupo de Trabajo Interministerial, Secretaría Ejecutiva, Seguimiento de Programas de Juventud.

las capacidades creativas y artísticas, y el acceso al mundo cultural. Ejemplo de ello son los programas: Fondo de Iniciativas Juveniles -con 32.000 beneficiarios-; Fondo de Iniciativas Culturales -con 60.000 beneficiarios- y Tarjeta Joven, con 230.000 beneficiarios.

En materia de prevención y consumo de drogas, pueden señalarse, entre otros: el Programa de Prevención de la Drogadicción y Alcoholismo; el Programa de Prevención y Tratamiento del Consumo Abusivo de Drogas que desde sus inicios ha atendido de manera directa a 8.000 jóvenes, ha capacitado en el tema a 790 agentes juveniles y ha establecido redes comunitarias en varias Regiones (Región Metropolitana, I, II, III y VI).

En el ámbito de la recreación y uso del tiempo libre, se han diseñado e implementado los siguientes programas: Formación Física de la Juventud, orientado a fomentar la práctica deportiva con una participación masiva; 420.580 jóvenes; el Programa de Albergues que ha implementado 53 albergues, beneficiando de manera directa a 32.000 jóvenes y el Programa de Turismo Juvenil que opera en 10 comunas de la Región Metropolitana.

Con el objetivo de promover la participación y organización juvenil, se han formulado los siguientes programas: Formación de Monitores que ha capacitado en estos años a 12.476 jóvenes como agentes organizacionales y comunitarios; Trabajos Voluntarios que apoya la intervención juvenil organizada en el mejoramiento de las condiciones de vida de localidades pobres y que movilizó a 90.000 participantes; Centros de Desarrollo Juvenil, que posibilitan el encuentro de los jóvenes y que tuvo 7.200 participantes; Casas de la Juventud, programa que ha creado 72 de estas instituciones a través de las cuales se han ejecutado más de 600 proyectos de desarrollo juvenil, se han capacitado a 106 agentes locales y a 75 animadores socioculturales, beneficiando de manera directa a 84.100 jóvenes.

La gestión local se ha fortalecido con la acción de 126 Oficinas Municipales de Juventud a través de un Programa con el mismo nombre. Este programa ha capacitado a 163 agentes locales y creado vínculos técnicos y/o financieros con 115 municipios. Uno de los resultados importantes de esta labor se ha traducido en la incorporación de la categoría "juventud" en el proyecto-ley de Reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades, cuestión que implica introducir oficialmente la necesidad de políticas juveniles en el ámbito local. Asimismo, a través del programa Centros de Información para la Juventud (CIJ) se han implementado 13 CIJ con una atención directa de 1.200 usuarios diarios y establecimiento de sistemas de información de autoconsultas conectado con INTERNET.

Además de los programas multi-sectoriales mencionados, se han ejecutado y desarrollado programas de carácter sectorial. Así, en educación se mantiene el Programa de Becas Presidente de la República -34.300 en el período-; asimismo se crean otros Programas de Becas: de Apoyo y Estímulo a la Enseñanza Media -50.000-; de Educación Superior -10.000-; MINEDUC -26.000. Además, se refuerza la educación

técnica, en el sentido de la formación dual (en términos de la capacitación para el oficio e inserción laboral formal). Junto al Mece, se adiciona el Programa Componente Jóvenes con 40.000 beneficiarios.

En el sector salud, se destacan los programas de: Prevención de la Drogadicción y Alcoholismo: "Quiero mi vida sin drogas"; Prevención del Embarazo en Adolescentes; Programa de Prevención del SIDA. Estos programas se orientan a prevenir los problemas que afectan estructuralmente el desarrollo armónico juvenil.

2.2.3 Políticas para adultos mayores

Antecedentes

Durante el régimen militar las acciones sociales para la población mayor de sesenta años se circunscribió a los ámbitos previsionales y de salud, sin que ello implicara que se ejecutaran programas especiales para este grupo social. Al igual que en relación a la mayor parte de los otros colectivos, en este período se registran políticas asistenciales.

Hasta 1990 el tema del envejecimiento poblacional -sus dimensiones, efectos y proyecciones- no estaba dentro de los fenómenos considerados importantes o susceptibles de ser tomados en cuenta para el desarrollo del país. Se ignoraba el hecho de que Chile presenta en las últimas décadas un proceso de envejecimiento importante en la composición de su población. Junto con esta constatación de carácter demográfico, se toma nota de las condiciones sociales en las que se envejece, altamente negativas en varios aspectos: el empobrecimiento que conlleva en el actual contexto la jubilación; las apreciaciones valóricas negativas respecto de la vejez asociadas fundamentalmente a limitaciones y pérdidas, entre otras las de rol, prestigio, poder y ascendiente; la identificación de vejez con enfermedades y limitaciones físicas.

El gobierno adhiere a los acuerdos y orientaciones internacionales, como los contenidos en los documentos de Naciones Unidas: "Plan Mundial sobre Envejecimiento" (1981); Declaración de los Principios de Naciones Unidas para las Personas de Edad (1991); la Declaración de Cartagena de Indias (1992) y la Declaración de Santiago (1993) sobre atención de las Personas mayores y personas con discapacidad.

Período 1974 - 1989

Las políticas sociales del período incidieron en este grupo etáreo a través de tres mecanismos diferentes: por la vía de la intervención sectorial en lo que se refiere a

la nueva política de previsión social, por la vía de programas asistenciales integrados a lo que se denominó Servicios Comunitarios y por la vía de los Subsidios.

En el ámbito Previsional, en este período se realiza una modificación estructural. En 1981, se pasa desde un Sistema de Reparto a un Régimen de Capitalización Individual.¹⁵ La administración del nuevo sistema es de carácter privado, a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Junto a ello, se privatiza la atención de salud, creándose las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES, 1980). Así, la Seguridad Social del país queda dividida en dos áreas: la pública, integrada por un Sistema Previsional estatal centralizado en el Instituto de Normalización Previsional (INP) y un Sistema Público de atención en salud (FONASA) y la privada, integrada por las AFPs e ISAPRES. En relación a las pensiones administradas por el INP, se implementó un sistema de reajustes de pensiones consistente en incrementar el monto de las pensiones cada vez que el IPC alcanzaba el 15%.

Adicionalmente, esta política contempló el Programa Asistencial, estructurado sobre la base de dos subsidios específicos, uno de los cuales tiene como referente directo al adulto mayor: el Subsidio de Pensiones Asistenciales, creado en 1975.

En este período, se registra la acción de entidades, básicamente privadas, con subvención estatal, como el Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad (CONAPRAN), creado en 1974.

Período 1990 - 1996

En base a los antecedentes señalados, resultaba imprescindible dar los pasos necesarios para construir marcos y definiciones de política para revertir una situación discriminatoria respecto de los adultos mayores. En sus inicios, el trabajo se centró en los siguientes aspectos:

- Estudio de las experiencias y tendencias en el campo del envejecimiento a nivel internacional.
- Concertación de técnicos nacionales y socialización de los diagnósticos parciales.
- Identificación de áreas de intervención.
- Establecimiento de consensos respecto del enfoque con que es posible abordar el proceso de envejecimiento.
- El reconocimiento de los "actores" sociales vinculados al tema: municipios, organismos públicos, universidades, organizaciones no gubernamentales.

15. Decreto Ley 3.500 y 3.501 de 1980 y el 3.625 de 1981.

- Sensibilización de los municipios para iniciar programas en el área.

Se incorporan así a la construcción de la política los criterios de autonomía, participación e incorporación de la persona mayor al desarrollo en igualdad de condiciones y las nociones de derecho y de envejecimiento activo.

Con estas bases, en una primera etapa, a través de la División Social (Departamento de Políticas para Grupos Prioritarios) del Ministerio de Planificación y Cooperación y de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno se han impulsado, en el período, una serie de acciones concentradas en tres áreas: fomento de la creación de Planes Locales de Vejez y Envejecimiento, a través de la capacitación a funcionarios municipales; sensibilización de los espacios sociales y culturales para el desarrollo y la expresión de los adultos mayores; fomento de Políticas y Programas integrales y multisectoriales destinados a este grupo étnico. En este último ámbito hay que mencionar el establecimiento de redes comunicacionales y el desarrollo académico del área.

En 1995, un Decreto Presidencial crea la Comisión Nacional para el Adulto Mayor, directamente dependiente del Presidente de la República e integrada por parlamentarios, técnicos, y representantes de organizaciones del adulto mayor. El Decreto asigna a la Comisión la tarea fundamental de elaborar propuestas para enfrentar los desafíos de una mejor calidad de vida para las personas mayores del país. La Comisión propone al Presidente lo siguiente:

- i. Creación de un ente institucional al interior del Estado dedicado a los problemas y desafíos que presenta el proceso de envejecimiento de la población.
- ii. Establecimiento de un Fondo Nacional del Adulto Mayor que permita desarrollar la inversión social en el campo del envejecimiento.
- iii. Creación de un Programa Nacional de Educación y Capacitación para el área.
- iv. Establecimiento de un Programa de fortalecimiento y creación de organizaciones del adulto mayor.
- v. Implementación de un plan gradual de mejoramiento de las pensiones.
- vi. Elaboración e implementación de un programa de salud permanente, específico para adultos mayores.

Para dar continuidad al trabajo de la Comisión, el Presidente Frei crea el Comité para el Adulto Mayor. Paralelamente se elabora un Plan Intersectorial de Acción que constituye la agenda de trabajo hasta fines de siglo en lo que respecta a este tema. Los principios que orientan esta Agenda son: Equidad, Solidaridad Intergeneracional, Autovalencia y Envejecimiento Activo, Prevención, Flexibilidad en el diseño de políticas, Descentralización, Subsidiariedad del Estado en la implementación de programas asistenciales junto con el ejercicio de su rol regulador. Como eje central del Plan elaborado se destaca la necesidad de: "un cambio cultural

que signifique un mejor trato y valoración de los Adultos Mayores en la sociedad, lo que implica una percepción distinta sobre el envejecimiento y, alcanzar mejores niveles de Calidad de Vida para todos los adultos mayores".¹⁶

Durante el período, en los diferentes sectores del Estado y tras las definiciones descritas, se han impulsado o se continúan impulsando diversas acciones:

En el ámbito previsional, restablecimiento del reajuste del 10.6% de las pensiones adeudado desde 1985; reajuste extraordinario del monto de las pensiones asistenciales (beneficiando a más de 300.000 personas) y creación de 14.000 nuevos cupos para este subsidio, favoreciendo a los más pobres entre los adultos mayores; reajuste anual de las pensiones de acuerdo a la inflación y activación del Plan Mejoramiento de las pensiones más bajas que implicó un aumento extraordinario de un 10% en el monto de las pensiones de 800.000 personas; la entrega de un Bono de Invierno a 590.000 beneficiarios de pensiones mínimas y asistenciales; el incremento del monto de las pensiones en un 5% a los pensionados mayores de 70 años y el mejoramiento de pensiones de viudez, con una cobertura de 155.000 mujeres. Asimismo, se han extendido los Convenios Internacionales de Seguridad Social, ampliando la cantidad de países con los cuales se han formalizado acuerdos. También se ha modernizado el sistema de pago de las mismas.

En el área de la salud, las actividades se vinculan fuertemente a los principios de mantener la autovalencia y potenciar un envejecimiento activo. Entre ellas cabe mencionar: el Programa de Salud para el Adulto Mayor que parte por probar un Modelo de Atención Primaria en Salud; el Programa FONASA de entrega de lentes, órtesis, prótesis y otros, el cual otorgó prestaciones a 43.000 personas durante el primer año de ejecución (1995); el Programa de Ayudas Técnicas del FONADIS para adultos mayores discapacitados y el Programa de Integración del Adulto Mayor a la actividad física, a través de la DIGEDER. Ligado a estos mismos principios se han implementado variados talleres de desarrollo personal.

En el ámbito educativo se ha establecido el programa de mejoramiento de la educación de adultos para satisfacer las necesidades de aprendizaje en la población mayor.

El FOSIS creó el Programa piloto: "Mejoramiento de la Calidad de vida del Adulto Mayor" orientado a ofrecer una serie de servicios específicos para la población mayor (atención de salud, jurídica y social) en comunas pobres. La metodología de trabajo contempla un fondo concursable para proyectos de atención integral al adulto mayor.

En materia de vivienda, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha dispuesto

16. Informe. Comisión Nacional para el Adulto Mayor, Santiago, 1995

otorgar el 2% de los cupos anuales de sus programas de viviendas básicas a postulantes mayores de 65 años, en calidad de comodato o arriendo.

También, se ha promovido el acceso al esparcimiento, recreación e integración social. En este contexto surgen iniciativas como el Programa de Recreación y Turismo desarrollado por el SERNATUR y el Programa de Capacitación en Turismo Social para personas mayores organizadas.

Asimismo, en enero de 1996, se concretó el proyecto de Rebaja de tarifas de pasajes en el Metro de Santiago para facilitar el desplazamiento de los adultos mayores.

En el área de la participación social, se puso en marcha el Programa Casa de Todos con el que se dio origen a un modelo de programa de autogestión comunal de adultos mayores.

Este último programa dice relación con la estrategia de entregar al municipio un papel fundamental como motor del desarrollo local, con el fin de impulsar la integración y participación social de los adultos mayores. Hasta 1990 los municipios que contaban con programas dirigidos a los adultos mayores en el país no eran más de cinco y ofertaban acciones de carácter preferentemente asistencial. En los últimos años, debido fundamentalmente a la promoción y sensibilización respecto del tema, los municipios que desarrollan acciones, programas y proyectos dirigidos a los adultos mayores han aumentado significativamente, sobrepasando - hoy - los ciento cincuenta a lo largo del país.

2.3 Políticas para la diferencia

2.3.1 Políticas para personas con discapacidad

Antecedentes

La orientación socio-política del régimen militar para enfrentar los problemas de la discapacidad tienen carácter asistencial y subsidiario.

No será sino hasta la sustitución de ese gobierno que la persona con discapacidad se convertirá en sujetos de políticas sociales. La innegable relación existente entre factores sociales y discapacidad lleva al convencimiento de visualizar la necesidad de una política social que sirva como un instrumento efectivo para enfrentar el problema desde un punto de vista integral y multidisciplinario. Las acciones de prevención y rehabilitación se consideran una obligación del Estado y desde temprano se identifica a la prevención como uno de los ejes para situar el énfasis de una relación multisectorial.

De acuerdo a estimaciones de la Organización Mundial de la Salud, en Chile estarían afectadas por algún tipo de discapacidad aproximadamente un millón tres-

cientas mil personas. Esta cifra no coincide con las proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadísticas, basada en la información del Censo Nacional de Población de 1992, las que indican que en Chile alrededor de 300.000 personas son discapacitadas. Esta desigualdad en las cifras, se explica porque el Censo Nacional (que incorpora esta variable por primera vez) sólo orientó la recolección de información relativa a la discapacidad total o severa.

La política social hacia este grupo se elabora tomando como referencia el Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas respecto de este colectivo, para el decenio 1982-1992 y el Convenio 159 de la OIT, ratificado por Chile en 1995.

Período 1974 - 1989

Las personas con discapacidad aparecen incorporados en las políticas de la época a través de programas asistenciales (subsídios PASIS y SUF) y la acción de la Corporación de Ayuda al Niño Limitado, creada en 1974. Esta Corporación administró bajo el sistema asistencial del voluntariado, con subvención estatal, 15 Centros cuyos beneficiarios fueron niños y jóvenes con discapacidad mental de entre 5 y 20 años de edad.

Período 1990 - 1996

En base a consensos internacionales, el Gobierno estableció los principios rectores de las acciones dirigidas a este colectivo: Universalidad, Normalización y Democratación. Así, crea el Consejo Nacional de la Discapacidad (CONADIS). La tareas centrales de este Consejo fueron: formular una Política Nacional sobre la Discapacidad, que incluyera todas las discapacidades y donde se enfatizara la connotación social del problema y el rol responsable del Estado y preparar un proyecto de ley que respondiera a los intereses de los diversos sectores involucrados y que resguardara los derechos y especificara los deberes de los mismos.

En 1994, fue promulgada la Ley de Integración Social de las Personas con Discapacidad, que considera como áreas prioritarias de atención: Prevención, Rehabilitación y Equiparación de Oportunidades

En el mismo año, se creó el Fondo Nacional de la Discapacidad, FONADIS, corporación autónoma de derecho público, administrada por un Consejo formado por representantes de ministerios del área social, organismos privados y las organizaciones de personas con discapacidad. El objetivo del FONADIS es la administración de los recursos que el Estado destina a la población con discapacidad, los que deben orientarse preferentemente a financiar planes, proyectos, programas de acción y ayudas técnicas en beneficio de la población objetivo. El FONADIS a la fecha ha

financiado líneas programáticas dirigidas a capacitación laboral, prevención y rehabilitación de los discapacitados.

Las acciones implementadas en este período, no sólo se han centrado en la elaboración de políticas, sino también en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos que coordinan la acción de los diversos sectores, tanto públicos como privados.

En el campo de la salud se han incentivado, entre otros, el Programas de Detección Precoz de las Enfermedades Metabólicas Congénitas y Programas de Estimulación Temprana y Evaluación del Desarrollo Psicomotor. Además, en el mismo sector, se repuso la Unidad de Rehabilitación, con el fin de poner a disposición de los grupos vulnerables la medicina física y rehabilitadora. Otra acción de este sector, es la revisión del sistema de evaluación de las personas con discapacidad, por parte del COMPIN, a fin de considerar las reales potencialidades de estas personas para el desempeño de funciones específicas.

En el campo de la rehabilitación, el MINSAL mantiene un convenio anual para la atención de niños y jóvenes con la Sociedad Pro-Ayuda al Niño Lisiado.

El sector educación ha orientado su accionar principalmente a la integración de los menores con discapacidad a la enseñanza regular, sea esta prebásica, básica o educación media. El MINEDUC ha establecido convenios con empresas en las Regiones: Metropolitana, V, VI, y IX para que éstas participen en la capacitación laboral de los alumnos del nivel de taller de las escuelas especiales.

En el ámbito de prevención de la discapacidad se ha desarrollado el Programa de Salud Escolar, destinado a la detección precoz de alteraciones visuales, auditivas y posturales. Este Programa tiene como población objetivo a los alumnos del 1º básico de las escuelas municipalizadas y particulares subvencionadas.

En función de los objetivos de justicia social y particularmente al respeto de la igualdad de oportunidades, se establece el Convenio MIDEPLAN - OIT, mediante el cual se desarrolla el Proyecto de "Programas de Apoyo a la Inserción Laboral de las Personas con Discapacidad", con la finalidad de colaborar con los programas de empleo existentes en el país, tanto de carácter gubernamental como no gubernamental, probando esquemas y fórmulas de inserción laboral y desarrollar actividades generadoras de ingreso para la persona con discapacidad.

Con esta misma finalidad, se han desarrollado las siguientes acciones: en el Programa de Capacitación de Jóvenes se incorporó a personas con discapacidad, situación que se ha extendido a los programas de Becas del SENCE. Esta última institución, ejecutó durante 1995 el Programa Piloto de Capacitación Normalizada, en el marco de la rehabilitación profesional. Además, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social incorporó a la gestión de las Oficinas Municipales de Colocación el tema de la Discapacidad. Por su parte, MIDEPLAN, a través de un programa de sensibilización de la comunidad, ha buscado motivar e incentivar a empresarios privados para la contratación, mediante contrato de trabajo regular y formal, de

personas con discapacidad; el FOSIS asignó un fondo especial para la realización de un Programa Piloto de Capacitación Laboral orientado a abrir espacios de integración productiva y fomentar y apoyar a grupos organizados de personas con discapacidad.

En el área de vivienda y urbanismo se promulgó el texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Decreto N°47, 1992) que incorpora una normativa especial para facilitar el acceso de la población con discapacidad al entorno urbano. Además, el Ministerio de la Vivienda ha dispuesto un subsidio especial para la adaptación de viviendas habitadas por personas con discapacidad y les ha otorgado un puntaje especial en la asignación del Subsidio de Vivienda.

En el ámbito de la integración social, con la cooperación de la Comunidad Económica Europea, el MIDEPLAN elaboró un programa cuyo objetivo fue apoyar la implementación de la política nacional hacia las personas con discapacidad en las áreas de rehabilitación y equiparación de oportunidades. Este programa contó con dos componentes: estudio y diseño de un programa nacional de apoyo a las personas con discapacidad; y apoyo psicosocial y prestaciones técnicas.

Con la finalidad anterior, la DIGEDER realiza acciones de carácter recreativo y deportivo mediante la atención en las Escuelas de Educación Especial y la creación del Canal Deportista para los discapacitados que no pertenecen al sistema escolar. También el INJ ha incorporado en las líneas de acción de sus programas a los jóvenes con discapacidad, dedicándoles un importante espacio en los Centros de Información. Estos Centros disponen de salas de teatro, medios audiovisuales y biblioteca que permiten el acceso y el uso por parte de personas con discapacidad.

2.3.2 Políticas para minorías étnicas

Antecedentes

Con anterioridad a 1990 no se identifican acciones de carácter social estatal orientadas a las minorías étnicas.

A contar de 1990 y por primera vez en la historia del país, las minorías étnicas se constituyen en sujetos prioritarios de una política de Estado. Este colectivo es integrado por los siguientes grupos: aimarás, atacameños, población de Rapa Nui, fueguinos y mapuches.

En relación a las dimensiones y ubicación de estos pueblos podemos señalar que: los aimarás se encuentran ubicados en la altiplanicie y quebradas del Norte Grande de Chile. Su población se estima en 35.000 personas. Los atacameños viven en quebradas y salares al interior de Antofagasta. Su centro poblacional y cultural es San Pedro de Atacama. La población atacameña se estima en 10.000 personas. La población Rapa Nui, constituida por aproximadamente 3.000 personas, las cuales

viven en Isla de Pascua y el continente. Los fueguinos se ubican en el extremo sur del país, formando pequeñas comunidades y presentan una clara tendencia a la desaparición. Finalmente, los mapuches constituyen la población indígena más numerosa (aproximadamente 500.000 a 600.000 personas) y se localizan en las provincias de Cautín, Malleco, Arauco, Bio-Bio y Valdivia al sur. Además, se estima que existen unos 150.000 mapuches migrantes urbanos.

A pesar de las distancias geográficas y disparidades socio-culturales de estos grupos indígenas, a inicios del primer gobierno de la Concertación, se establecen, entre otros, los siguientes elementos de diagnóstico comunes, los cuales inciden en la determinación de incorporarlos como grupo prioritario en la política social.

- Deterioro de sus condiciones de vida y creciente marginalidad.
- Conflicto de tierras y aguas en las comunidades indígenas, producto de procesos de división, usurpación, ventas fraudulentas, arriendos y otros.
- Fuerte proceso de emigración desde las comunidades a sectores urbanos y bajo crecimiento de la población, con la consecuente reducción de la población indígena a mediano plazo.
- Bajo nivel de oportunidades y acceso al sistema escolar; baja calidad de la educación y no pertinencia de la misma al no tomar en cuenta la realidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas.
- Falta de acceso a sistemas de capacitación técnico-profesional y a la educación superior.
- Problemas referentes al acceso y administración de justicia.

Período 1974 - 1989

No se documentan acciones significativas para este segmento poblacional en este período.

Período 1990 - 1996

En base a las condiciones de vida de los pueblos indígenas, en 1990, el gobierno creó la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (CEPI), con el siguiente objetivo: formular una legislación indígena y crear una corporación de desarrollo indígena. Esta comisión asesoró al gobierno en la determinación de políticas respecto de estos grupos, particularmente en relación a su pleno desarrollo económico y social con respeto a la conservación, fortalecimiento y difusión de su expresión y valores culturales y a la debida participación y proyección de sus miembros en la comunidad nacional.

En términos específicos, la CEPI debió asumir dos responsabilidades centrales: formular diagnósticos de la realidad con los problemas, necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas y sus miembros y estudiar y proponer planes y proyectos orientados a lograr un desarrollo integral en lo económico, lo social y lo cultural de los pueblos indígenas y sus miembros.

Durante 1993 fue aprobada por el Parlamento la Ley Indígena. Lo más relevante de este nuevo cuerpo legal son los siguientes elementos:

- Fija como un objetivo de esta legislación la abolición de cualquier tipo de discriminación existente en el país, para permitir que las personas que son parte de una cultura originaria lo puedan expresar con toda libertad.
- Establece el reconocimiento jurídico de las comunidades indígenas de Chile.
- Otorga la personería jurídica a la comunidad indígena como instrumento de desarrollo y de defensa.
- Crea un Fondo de Tierras y Aguas indígena a través del cual el estado subsidiará a los individuos y comunidades indígenas para la adquisición de tierras.
- Crea el Fondo de Etnodesarrollo Indígena con el objetivo de fomentar la realización de planes y programas agropecuarios.
- En el ámbito de la educación y la cultura, establece un sistema intercultural bilingüe para conservar la cultura, idioma e identidad y, con ello, incentivar su progreso y desarrollo.
- En términos institucionales, crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), la cual comprende un Consejo, donde tendrán efectiva representación los pueblos indígenas. La CONADI tendrá por función fijar las orientaciones de políticas vinculadas a los pueblos indígenas.

Sin duda, un problema importante de los pueblos indígenas es el acceso a la administración de justicia, por esto la ley contempla procedimientos especiales de resolución de causas indígenas y el establecimiento de jueces de paz para la solución de pleitos menores entre indígenas.

Finalmente, cabe destacar que esta nueva legislación indígena se orienta en las más modernas corrientes de pensamiento, que se basan en la libre autodefinición de cada persona.

A partir de 1994, sobresale la puesta en funcionamiento de la nueva institucionalidad derivada de la Ley Indígena: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y la elaboración de los reglamentos que se originan del cuerpo legal.

Como se señaló anteriormente, tres áreas de intervención tienen especial importancia en las condiciones de vida de los pueblos indígenas, estas son: justicia, educación y cultura y el desarrollo de las comunidades. En torno a ellas se han elaborado los siguientes programas:

- Programa Jurídico. Este programa se vincula a la necesidad de dar solución a una gran cantidad de conflictos acumulados -durante décadas- debido ausencia de políticas especiales diseñadas para el sector. Este programa contiene dos componentes: el Programa de Atención jurídica y el programa de Estudio sobre tierras y comunidades. El programa de Atención jurídica otorga asistencia a personas y comunidades indígenas para la regularización de títulos, derechos de agua y tierras, y asesoría. En este ámbito, la política de la Corporación ha sido no sólo de brindar orientación jurídica, sino también de hacerse cargo de los juicios y procesos como abogados patrocinantes de la parte indígena, con la sola excepción de no asistir en casos de juicios entre indígenas.
- El programa de Estudios de Tierras y Comunidades es un programa de investigación histórico-jurídica y territorial efectuado - desde 1991 - con las comunidades con el objeto de conocer los problemas y demandas de tierras, proponiendo las soluciones en conjunto con la comunidad. Estos estudios servirán de base para el desarrollo y orientación del trabajo que realizará el Fondo de Tierras y Aguas.
- Programa educativo y cultural. En América Latina ha existido una generalizada consideración de que las lenguas y culturas indígenas son un obstáculo para la educación de los pueblos indígenas. Por lo tanto la estrategia en materia educativa estaba orientada a la rápida asimilación por parte de los indígenas a la cultura dominante como a la lengua (el castellano). Así se tendió a desvalorizar los elementos culturales indígenas los cuales impedían a sus miembros su integración a la sociedad moderna.
Hoy estas consideraciones están cambiando, por esto la CONADI ha diseñado un Plan educacional que se fundamenta en dos aspectos: por una parte ir sentando las bases de la Educación Bilingüe Intercultural y, por otra, realizar un plan de apoyo escolar que permita la retención de los alumnos indígenas en el sistema escolar. La educación bilingüe intercultural tiende a proporcionar al niño indígena una atención acorde con las peculiaridades de su cultura, introduciéndolo, gradual y equilibradamente, a la lengua y cultura nacionales. El sistema de apoyo escolar lo podemos sintetizar en: los Programas de Becas indígenas para la educación superior, técnico- profesional, media y básica; Programas de Hogares Estudiantiles Indígenas y Programa de Ingreso especial de Jóvenes Indígenas a las Universidades.
- Programa de apoyo al desarrollo de comunidades indígenas de Chile. Este programa se ha desarrollado con el apoyo financiero del FOSIS y ha permitido la ejecución de una importante cantidad de proyectos de carácter social y productivo, muchos de los cuales han sido implementados por las propias comunidades y organizaciones indígenas. En el marco de éste programa general se destacan las siguientes acciones: Programa de Centro de Desarrollo

Indígena; Programa de Autoconstrucción de Sedes Comunitarias y el Programa de Apoyo a Proyectos Productivos de Infraestructura y Servicios.

Otras acciones de apoyo a minorías étnicas son las implementadas por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) a través del Programa de Asuntos Indígenas (DASIN); el Servicio Nacional de la Mujer mediante el estudio de la inserción laboral de las mujeres indígenas y la Junta Nacional de Jardines Infantiles por medio de la implementación de una modalidad no convencional de jardines para minorías étnicas.

3. Desafíos

En los tres ejes político-programáticos que reconocen las políticas sociales para la vulnerabilidad social existen tareas y desafíos pendientes. Algunos de ellos dicen relación con fenómenos transversales del diseño e implementación de políticas. Es el caso de iniciativas y programas que se cruzan con procesos que están en pleno desarrollo o que no están resueltos a nivel del Estado: el proceso de regionalización y el proceso de modernización del Estado, respectivamente. Por otra parte, hay otro conjunto de iniciativas que necesitan expresarse en modificaciones de la legislación vigente para que adquieran efectividad social. A continuación se entrega una visión sucinta de los desafíos a ser transitados en los próximos meses y años.

En los ejes de políticas correspondientes y según Grupo Prioritario, los principales desafíos dicen relación con las materias que se detallan a continuación.

3.1 Eje político-programático de género

3.1.1 Mujeres

Para este Grupo Prioritario, resulta central la implementación en los niveles regionales y comunales del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres así como el impulso sostenido por incorporar la perspectiva de género en todos los sectores del aparato estatal. En el campo educacional, están pendientes las adecuaciones del sistema educativo formal en todos sus niveles en lo que dice relación con mallas curriculares y textos escolares para la eliminación de los componentes discriminatorios y deformadores de los roles y funciones de la mujer e incorporación del contenido de género.

En otro de los campos estratégicos para el período que viene -el legal- parece decisivo impulsar modificaciones del contexto jurídico vigente para garantizar una efectiva y adecuada cobertura del sistema de seguridad social a todas las mujeres trabajadoras así como para cautelar la igualdad de derechos de la mujer y otorgarle en todos los casos una protección jurídica.

En el ámbito del trabajo, se hace necesario el incentivo de programas que

hagan compatibles el acceso al trabajo de las mujeres con el ejercicio de la maternidad y la gestión de las consiguientes adecuaciones del marco legal respectivo que facilite la implementación de estos programas. Asimismo, habrá que reforzar el programa de Mujeres Jefas de Hogar de escasos recursos.

En el área de la percepción pública habrán de reforzarse las estrategias comunicacionales para sensibilizar sobre la situación de la mujer con especial énfasis en sus derechos y en temas emergentes tales como violencia intrafamiliar, embarazo precoz y acoso sexual.

Por último, en este rápido bosquejo de los desafíos que se hace necesario enfrentar en relación a este grupo prioritario hay que señalar la necesidad de impulsar programas que incidan en el aumento de la participación de la mujer en las instancias de toma de decisión tanto públicas como privadas favoreciendo aquellas que dicen relación con actividades político sociales.

3.2 Eje político-programático de la edad

3.2.1 Infancia

Una de las tareas pendientes referidas a este grupo prioritario se conecta con la visualización en la esfera estatal de un área destinada a coordinar e impulsar las políticas públicas orientadas a la infancia, articulando en este esfuerzo a las organizaciones privadas que trabajan en el campo. Asimismo se hace necesario relevar los énfasis de la política social que sitúan al niño como sujeto de derechos.

En el ámbito legal, hay que fortalecer las iniciativas destinadas a superar los vacíos, contradicciones e inadecuaciones existentes en la legislación y prácticas judiciales para adaptarlas a los requisitos y demandas provenientes de la Convención sobre los Derechos del Niño suscrita por el país.

Otra área en la que hay que desarrollar esfuerzos especiales es el ámbito local en el que debe tenderse a fortalecer la gestión comunal de programas dirigidos a la infancia al interior de una perspectiva que releve al niño como sujeto de derecho. Asimismo, se ampliarán y fortalecerán los programas destinados a mejorar los indicadores de infancia en los niveles regional y comunal.

En el nivel preescolar, se visualiza la tarea de ampliar y reforzar los programas destinados a atender a este segmento -incluida la necesidad del desarrollo inicial- y a incrementar su cobertura, con especial preocupación por los niños más pobres bajo una perspectiva que privilegie la participación familiar y comunitaria.

En cuanto a problemas emergentes, se proyecta incrementar y perfeccionar los programas destinados a la prevención y atención del maltrato, la drogadicción, el alcoholismo y el embarazo adolescente.

Por otra parte, en relación a la población infantil en riesgo social, se perfila

la necesidad de fortalecer sus programas de prevención, protección y rehabilitación con especial acento en acciones preventivas comunitarias y de reinserción familiar.

En el ámbito de la salud, se continuará con el esfuerzo por reforzar los programas destinados a la atención en salud de acuerdo a la incorporación de nuevos perfiles de morbilidad infantil. En el ámbito educativo, por último, habrá que mantener los programas destinados al mejoramiento de la calidad y de la equidad de la educación básica y media.

3.2.2 Juventud

Para la política social de juventud aparece como una tarea importante relevar en los próximos años la integralidad, intersectorialidad, participación, descentralización, concertación social e innovación en las iniciativas y programas que se implementen cohesionando estos énfasis en un Plan Integral de Juventud.

Del mismo modo, habrá que hacer un esfuerzo especial por fortalecer y estimular la gestión de programas regionales y locales de juventud propiciando la participación y el protagonismo juvenil en sus diseños y desarrollos.

Estrechamente vinculada a estas tareas, se percibe la necesidad de reforzar y estimular un mayor desarrollo del área de investigaciones y estudios que permita incorporar a la toma de decisiones los intereses, percepciones y motivaciones actualizadas de los jóvenes.

Junto a ello, habrá que hacer un esfuerzo especial por impulsar estrategias que permitan articular iniciativas innovativas en los ámbitos de la cultura, uso del tiempo libre, desarrollo sicosocial, el empleo, el cuidado de la salud y la participación de la juventud, canalizando las potencialidades del segmento juvenil. En los cambios culturales que es necesario enfrentar habrá que implementar programas que apunten a la modificación de los patrones estigmatizadores con que se percibe al sector juvenil.

Asimismo será necesario perfeccionar los programas de capacitación e inserción laboral y de actividad económica de los jóvenes y continuar canalizándolos hacia los segmentos juveniles más pobres.

En el área educacional, se continuarán los programas destinados al mejoramiento de la calidad y de la equidad de la educación media,

3.2.3 Adultos Mayores

A partir de los desarrollos existentes, en relación a este grupo prioritario, se hace necesario perfilar una instancia institucional dentro del Estado con estatuto suficiente y capacidad de recursos que conduzca la política de envejecimiento y vejez que el

país se ha dado, coordinando y sumando a esta tarea a los actores pertinentes de la sociedad civil.

Del mismo modo, está pendiente la implementación de un Plan Nacional de formación de recursos humanos en geriatría y gerontología social y el incentivo y desarrollo de un área de investigaciones y estudios geriátricos y gerontológicos que orienten y fortalezcan las políticas y programas de sectores como previsión social, prevención y educación, género, atención en salud, preparación para envejecer, situación familiar, desarrollo económico y social.

En los ámbitos regional y local, se hace necesario reforzar los programas de capacitación del personal municipal para el diseño y gestión de programas dirigidos a los adultos mayores, así como la incorporación en los Planes de Desarrollo Regional del tema del envejecimiento y la vejez y el incentivo y desarrollo de la participación social del adulto mayor mediante la implementación en los espacios locales de Centros Integrales y polifuncionales que canalicen los aportes e iniciativas de las personas mayores.

En el nivel de la cultura, habrá que diseñar e implementar estrategias y programas que apunten a la modificación de los patrones culturales negativos con que se perciben y se asumen la vejez y el envejecimiento.

Por último, en relación a la vulnerabilidad pobreza será necesario reforzar y ampliar las iniciativas y programas destinados a la atención de las necesidades de los adultos mayores más pobres.

3.3 Eje político-programático de la diferencia

3.3.1 Personas con Discapacidad

Para este grupo prioritario resulta importante continuar impulsando medidas que incidan en la implementación de la Ley N° 19.284 sobre la plena integración social de las personas con discapacidad, promulgada en enero de 1994.

En materias de descentralización, habrá que promover la institucionalización en los Planes de Desarrollo Regional de iniciativas y programas para la integración social de las personas con discapacidad con especial énfasis en acciones de capacitación, inserción laboral e integración educativa.

Por otra parte, será necesario incentivar y desarrollar el área de investigaciones y estudios sobre la realidad de las personas con discapacidad a fin de alimentar la formulación de las políticas públicas de integración social de las personas con discapacidad, así como reforzar los planes y programas impulsados por el Fondo Nacional de la Discapacidad en las áreas de la prevención, diagnóstico, rehabilitación, integración social y ayudas técnicas.

3.3.2 Minorías Etnicas

En este núcleo de prioridades, se visualiza la necesidad de continuar con el impulso de medidas que incidan en la implementación de la Ley Indígena aprobada en 1993 que, entre otros aspectos, reconoce el interculturalismo como parte sustantiva de nuestra identidad cultural, prohíbe toda discriminación por razones étnicas y establece a las comunidades indígenas como sujetos de derecho y de aportes al desarrollo.

Asimismo, se tendrán que reforzar y ampliar los programas de integración social, laboral y cultural de las minorías étnicas con pleno respeto por sus respectivas particularidades culturales.

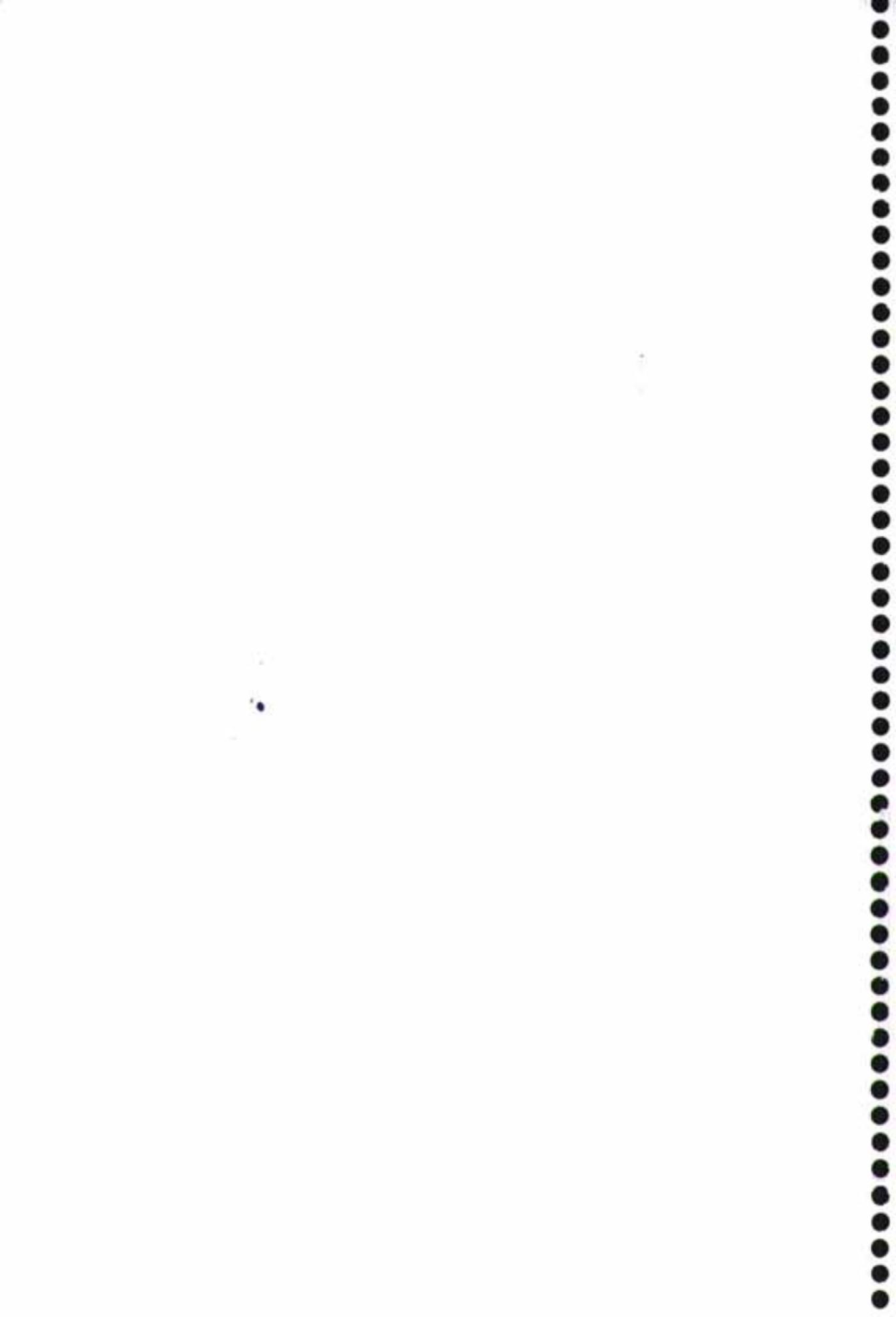
En el plano educativo, se ve la necesidad de reforzar los programas destinados a jóvenes de minorías étnicas para su retención en el sistema educacional en los niveles básico, medio, técnico profesional y superior y de aquellos cuya función es la de introducir los criterios de bilingüismo y multiculturalidad en el sistema educativo nacional en las áreas de mayor densidad de población indígena. Junto a ello, habrá que incentivar y desarrollar el área de investigaciones y estudios socioantropológicos que alimenten la formulación de políticas y programas para este grupo prioritario.

En el campo de la ruralidad indígena, habrá que fortalecer los programas destinados a proporcionar atención jurídica para la solución de conflictos por la propiedad de tierras indígenas y normalización de títulos de dominio y de derechos de agua y tierras, así como será necesario robustecer y ampliar los programas de apoyo al desarrollo de comunidades indígenas con la participación de las propias comunidades. En este mismo sentido, habrá que ampliar los programas para la solución de conflictos por tierras que siendo de propiedad indígena están en manos de privados.

Por otra parte, para el espacio urbano, se percibe la necesidad de diseñar programas e iniciativas destinadas específicamente a los miembros de minorías étnicas residentes en las grandes ciudades así como el impulso de estrategias que apunten a la modificación de los patrones culturales estigmatizadores con que los miembros de las minorías étnicas son percibidos, mediante la valoración de los aportes a la identidad nacional de los que son activos depositarios.

Capítulo VI

**Descentralización, desconcentración y participación:
El Estado cerca de los ciudadanos**



1. La opción por la descentralización y la desconcentración

La capacidad de las regiones para articularse internamente, definir sus propios objetivos y prioridades, asumir un rol activo y consciente para evaluar los diversos efectos que los cambios en el ámbito nacional e internacional producirán en sus economías, adquiere hoy vital importancia como factor de desarrollo. Tal capacidad es la resultante de un conjunto de elementos institucionales, económicos, políticos, sociales, culturales y geográficos, que adquieren particular concreción en cada región.

Algunos elementos determinantes en el desarrollo de estas capacidades son la descentralización y desconcentración del sector público, la organización de los actores sociales y su participación en instancias regionales específicas, dotadas de competencias suficientes para articular de manera flexible y creativa los esfuerzos públicos y privados.

En este marco, existe un amplio consenso en cuanto a la imposibilidad de abordar estos desafíos en un esquema centralizado. No es posible hacer funcionar eficientemente una unidad central que pueda explorar sistemática y permanentemente los cambios económicos, tecnológicos y de preferencias de los consumidores, que ocurren en el escenario internacional, identificar aquellos que se relacionan con actividades y ciertas zonas del territorio nacional, analizar su incidencia, diseñar y evaluar cursos de acción alternativos, producir las decisiones correspondientes, e impulsar su ejecución, seguimiento y posterior evaluación.

El proceso de descentralización que se decidió iniciar a partir de 1990 encontraba dos severas limitaciones institucionales. Por una parte, en el nivel comunal, desde 1973 en adelante el Municipio pasó a ser una entidad dependiente jerárquicamente del nivel central, de modo que los nombramientos de alcaldes y su remoción constituyen parte de la potestades presidenciales y los funcionarios municipales, con la excepción de los Jueces de Policía Local, fueron declarados de la exclusiva confianza del Presidente de la República. A partir de 1988 se redujo esta dependencia jerárquica, poniendo en marcha una nueva forma de generación de autoridades comunales a partir de un ente de tipo corporativo, el Consejo de Desarrollo Comunal. (CODECO):

Por otra parte, en el nivel regional no existía una base para la descentralización

ya que se carecía de una persona jurídica, autónoma del nivel central, a la cual dotar de competencias y patrimonio propio y a la cual transferir sucesiva y gradualmente nuevas competencias.

De allí la necesidad de reformar la Constitución y dictar leyes orgánicas para poder avanzar en un verdadero proceso de descentralización de la Administración del Estado.

2. Política nacional de desarrollo regional

La descentralización y el desarrollo regional constituyen una vía insustituible para la consecución de objetivos centrales en el campo económico, social, político y ambiental. Desde esta perspectiva, la política nacional de desarrollo regional ha buscado, durante el período analizado, contribuir a consolidar la nueva institucionalidad pública, modernizar el funcionamiento del resto del aparato del Estado y perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana, como una forma de consolidar la democracia en la sociedad chilena. Asimismo se ha buscado reforzar la expansión económica y la transformación de las actividades productivas de las economías regionales, con énfasis en el desarrollo tecnológico y la innovación de la pequeña y mediana empresa, a través de aumentar la capacitación, la productividad, el valor agregado y la competitividad de la producción regional.

Se ha buscado en el período, desarrollar grados crecientes de equidad a través de todo el territorio nacional, enfatizando respuestas regionales y locales que permitan la reducción rápida y definitiva de las situaciones de extrema pobreza, buscando integrar a todas las regiones al proceso de desarrollo económico y social del país, y teniendo en cuenta las particulares condiciones de las zonas extremas y el desequilibrio interno en las diferentes regiones.

Entre los desafíos pendiente está el de incorporar con más fuerza criterios territoriales en las distintas políticas, tanto en las de carácter global como en las de tipo sectorial. Este proceso supone establecer ciertas directrices espaciales de carácter regional que permitan perfeccionar la aplicación de las distintas políticas en el territorio.

Tanto la conservación de la base de recursos naturales del país como un necesario ordenamiento del territorio, corresponden a temas centrales para nuestro desarrollo. Si bien, la expansión que vive la economía chilena tiende a profundizar el efecto de las fuerzas que históricamente dan forma a una configuración territorial marcada por las desigualdades crecientes (con su correlato en términos de la constitución de verdaderos "bolsones" de pobreza), ella crea asimismo las condiciones para trabajar exitosamente por la disminución y superación de situaciones críticas en términos de disparidades territoriales.

El contexto de crecimiento económico que vive el país y de despliegue de

esfuerzos, tanto públicos como privados, en materia de desarrollo económico y social, esboza un amplio consenso político respecto de la necesidad de mirar los efectos de nuestro modelo sobre el territorio con una visión más integradora y más propositiva.

La existencia de "territorios en abandono", cuya expresión más visible es la pobreza, en muchos casos se explica más por la inserción de las personas en un medio geográfico precario que por carencias específicas (laborales o en capital humano, tales como salud y educación); en tales casos, los programas sociales tradicionales no resultan significativos para la erradicación de la pobreza y cobra mayor valor una visión global que incluya aspectos de ordenamiento territorial. Adicionalmente, en los territorios o lugares existen recursos sociales, de infraestructura y naturales, que en un enfoque en donde la variable territorial está ausente, tienden a subutilizarse.

Las políticas de infraestructura, de concesiones viales, de corredores bioceánicos, de integración fronteriza, de desarrollo urbano nacional y regional, de uso del borde costero, de fronteras interiores y otras, se verán potenciadas en un esquema que incorpore de manera creciente, criterios de ordenamiento del territorio.

3. Reformas institucionales y legales

En el transcurso de los seis años, objeto de este balance, ambos gobiernos de la Concertación han otorgado prioridad a la creación de las condiciones institucionales que permitan por una parte, afianzar y consolidar nuestro sistema democrático y, por otra, construir la plataforma para un efectivo proceso de descentralización y de desarrollo regional equilibrado.

En este sentido, la elaboración y posterior tramitación en el Congreso Nacional de la reforma a la Constitución Política, en materia de gobiernos regionales y de administración comunal, aparece como uno de los pasos importantes del período.

El nivel comunal

El envío al Congreso de un proyecto de ley orgánica constitucional de municipalidades, modificatorio de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, constituye una de las acciones que reflejan el interés de producir las condiciones institucionales señaladas previamente. Esa modificación buscaba democratizar el sistema municipal y avanzar hacia una mayor eficiencia en la administración comunal.

En este marco se ha buscado siempre contribuir decididamente a transformar al municipio en un poderoso instrumento de desarrollo local, de manera que asuma un rol articulador de proyectos e iniciativas públicas y privadas que promuevan la economía local y un desarrollo social y cultural, en un contexto de gestión abierta y participativa.

Sin perjuicio de las funciones propias y permanentes, se ha buscado que el municipio se transforme gradualmente en el eje articulador y ejecutor principal de las políticas sociales que el gobierno impulse descentralizadamente.

En el marco de la política social descentralizada, dos factores aparecen como esenciales para el cumplimiento de los objetivos propuestos. El primero, es la calidad de la gestión municipal, la cual necesita ser mejorada a lo menos en lo que respecta al manejo de las finanzas locales y la calificación de los recursos humanos. En este sentido, las reformas a la Ley de Rentas Municipales y de Impuesto Territorial y la

profesionalización de las plantas municipales, constituyen el eje principal. El segundo factor es el necesario fortalecimiento de los servicios traspasados de educación y salud.

El tema municipal ha girado en torno a dos líneas fundamentales orientadas a contribuir al mejoramiento de la gestión municipal. La primera corresponde al aumento de los recursos a través de la reforma a la ley de rentas municipales e impuesto territorial, materia que fue largamente discutida y analizada durante 1994 y que permitió, entre otros aspectos, mejorar los coeficientes de distribución del Fondo Común Municipal, aumentar los topes de pago de las patentes comerciales y permitir el cobro de los derechos de aseo, independientemente de la condición de propiedad exenta. La segunda línea se orienta a la consolidación y modernización de la administración municipal, fortaleciendo la legitimidad institucional de los municipios.

En este último aspecto, la mencionada propuesta de modificación de la Ley N° 18.695, busca realizar importantes cambios al ordenamiento jurídico vigente con el fin de mejorar el régimen municipal.

De acuerdo a lo anterior, se espera contar con reformas en aspectos fundamentales, tales como: incorporar el fomento productivo en el nivel local y robustecer la autonomía municipal en materia de inversiones de desarrollo local; dotar a las municipalidades de la flexibilidad orgánica, posibilitando la adecuación de las estructuras internas de las comunas de hasta cien mil habitantes, de acuerdo con la realidad demográfica, económica u otros aspectos importantes; facultar a las propias municipalidades para refundir funciones en una sola unidad, de acuerdo a los requerimientos de trabajo y potenciar su capacidad orgánica mediante convenios con otras análogas. En lo relativo al Alcalde y al Concejo Comunal, se busca, en el caso del primero, fortalecer su rol como autoridad administrativa máxima y principal conductor de la gestión edilicia y, respecto del segundo, fortalecer su condición de espacio de representación ciudadana, buscando precisar y robustecer sus atribuciones normativas y fiscalizadoras.

Finalmente, en lo referente a la participación, se espera aumentar las materias sometibles a plebiscito, y se introduce el tema de las consultas no vinculantes, sobre materias de interés comunal.

El nivel regional

La descentralización, el desarrollo de las regiones y su fortalecimiento institucional como se dijo, han constituido objetivos fundamentales de ambos gobiernos de la concertación: el envío al Congreso del proyecto de ley sobre gobierno y administración regional, constituye el primer paso de lo que se ha identificado como el acto

modernizador más importante del Estado chileno en el sexenio: la promulgación de la Ley de Gobierno y Administración Regional en el mes de marzo de 1993.

Los compromisos en esta materia han sido reiterados por el actual gobierno, y como tales, están incorporados no sólo en el Primer Compromiso de su Programa de Gobierno sino que han sido reiterados en el Mensaje Presidencial de 1994 al Congreso Pleno, en el que se señaló que el avance en la regionalización y descentralización del país está considerado entre las condiciones y exigencias que permitirán a Chile aprovechar la oportunidad de consolidar su proceso de desarrollo económico.

Con la promulgación de la Ley de Plantas del Gobierno Regional se puso término formalmente al proceso de creación de la institucionalidad regional y sin duda constituye un pilar fundamental del proceso de descentralización. Cuando la etapa de instalación de las distintas plantas de los Gobiernos Regionales está prácticamente completa, el desafío importante es reforzar las acciones destinadas a asegurar la consolidación de los gobiernos regionales en términos administrativos y técnicos, buscando la mayor eficiencia de la gestión pública en la región. La consolidación de los equipos regionales, tanto de la parte descentralizada del aparato del Estado como de los órganos desconcentrados, es sin duda más importante que cualquier traspaso de competencias o modificaciones a la institucionalidad vigente.

En otro plano, ha sido muy importante la consolidación del funcionamiento de los consejos regionales (CORE). Ellos tienen por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y están investidos de facultades normativas, resolutorias y fiscalizadoras. Los CORE han establecido su estructura interna, definiendo y precisando la forma de asumir sus funciones, acordando una metodología de funcionamiento adecuada y en todo caso, perfectible a la luz de la experiencia que van adquiriendo.

Durante 1994 se constituyó un equipo de trabajo permanente entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y el Ministerio de Planificación y Cooperación, con el objeto de impulsar la agenda del gobierno en el tema regional. A este trabajo, según sea la naturaleza de la actividad a emprender, concurren además representantes de otras reparticiones públicas para comprobar al análisis de las propuestas y las acciones que se acuerde llevar a cabo.

La agenda de trabajo establecida constituye la principal carta de navegación para el resto del período presidencial, del proceso de descentralización y permitirá orientar las acciones, los recursos y los esfuerzos necesarios para alcanzar los objetivos y las metas propuestas, dentro de un nuevo impulso a dicho proceso.

En el tema de la capacitación y del fortalecimiento, se trabajó siempre sobre la idea de lograr que el conjunto del Estado actúe y contribuya a mejorar la utilización que se hace de la institucionalidad regional y de los instrumentos existentes.

En 1994 se inició por primera vez el diseño de "metas regionales", lo que constituye un importante apoyo al proceso, sobre todo en términos del refuerzo que

ellas significan a una nueva forma de gestión pública regional. Estas metas obligan a las distintas instituciones públicas presentes en la región a explicitar sus objetivos y acciones en un período determinado de tiempo. Adicionalmente, este instrumento representa una oportunidad para mejorar la coordinación (disminuyendo los potenciales conflictos) en la región y entre ésta y el nivel central.

A pesar de los logros en esta materia es necesario reforzar aún el proceso de transferencia de competencias, facultades y recursos desde el nivel central hacia los gobiernos regionales y, mejorar el uso de las facultades y de los recursos ya transferidos.

Para alcanzar mayores niveles de desarrollo, potenciando las capacidades y recursos regionales, es necesario contar con administraciones regionales y locales cada vez más competentes y eficientes tanto en la prestación de servicios a la comunidad, y en la ejecución de planes y programas, como en la búsqueda de soluciones a los problemas regionales y locales.

Al efectuar un balance de este proceso, se debe tener en consideración el hecho de que estamos frente a un proceso de largo plazo, gradual y no exento de dificultades, una parte de las cuales corresponde a problemas de funcionamiento que se relacionan con la manera en que se asignan los recursos y los incentivos y, que dan lugar a un desfase entre institucionalidad y mecanismos de asignación de recursos. Adicionalmente, las expectativas trazadas para la institucionalidad pueden tergiversar el funcionamiento de la misma y la gradualidad del proceso.

En términos de los desafíos para la segunda mitad de la actual administración, es importante lograr identificar claramente las dificultades generadas en un ámbito distinto al de las modificaciones a la ley o a la institucionalidad. Entre estos desafíos está la evaluación del funcionamiento de la nueva institucionalidad regional. La forma más eficiente de valorar y evaluar el funcionamiento del andamiaje institucional a nivel regional es realizando un monitoreo permanente, buscando intensificar el uso de la actual institucionalidad e identificar aquellos temas pendientes o los ajustes que sea necesario llevar a cabo. Realizar un esfuerzo por esclarecer el alcance de las normas y funciones y por mejorar el conocimiento acerca de los instrumentos existentes, no sólo ayudará a una mejor utilización de los mismos sino que adicionalmente, permitirá dimensionar las verdaderas necesidades de ajustes institucionales en el mediano plazo.

Otro desafío importante se relaciona con la transferencia de nuevas competencias a los gobiernos regionales. Es necesario precisar el compromiso programático existente en esta materia, identificando las eventuales nuevas competencias y estableciendo un programa gradual con las exigencias para acceder a ellas. Este tema de las transferencias (sobre todo de aquéllas que surjan a la luz de la evaluación del funcionamiento de la institucionalidad regional), debe mirarse también desde la óptica más global de la modernización del Estado.

Un tema fundamental para el resto del período es el relacionado con el apoyo

que se debe prestar a los nuevos funcionarios de los gobiernos regionales y en general, al aparato desconcentrado de la administración pública con asiento en la región dado los múltiples desafíos que para ellos también acarrea el proceso y las crecientes necesidades de articulación intersectorial y de incorporación de criterios territoriales en la acción pública.

4. La descentralización de los recursos de inversión pública

4.1 Antecedentes

La reforma regional

La Ley de Gobierno y Administración Regional así como la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades son productos concretos desarrollados en el campo de la descentralización, que han puesto a disposición de las instituciones regionales y locales, funciones, atribuciones y recursos que les han permitido transformarse en los principales gestores de su propio desarrollo.

La primera de las leyes citadas, en su artículo 14, expresa que los gobiernos regionales "en el ejercicio de sus funciones deberán inspirarse en los principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente".

La legislación creada no sólo entregó deberes y responsabilidades a la institucionalidad regional y local sino que, puso a su disposición las atribuciones e instrumentos financieros que permiten cumplir con las obligaciones asumidas.

En el ámbito regional, la Ley de Gobierno y Administración Regional define para los gobiernos regionales mecanismos financieros de administración directa y de administración indirecta.

En el área administrativa de responsabilidad directa de la autoridad regional, la Ley de Presupuesto de la Nación distingue fondos para gastos de funcionamiento y fondos para gastos de inversión; los primeros comprenden los recursos necesarios para que la institucionalidad regional cumpla en forma eficiente sus funciones y responsabilidades operacionales; por su parte los segundos, incluyen los ingresos propios y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), recursos pertinentes para financiar la inversión regional.

Desde que se creó el FNDR, hasta el año 1990, inicio del gobierno del Presidente Aylwin, el proceso de descentralización en la toma de decisiones en el área de inversión, a nivel regional, estuvo directamente asociado con las fluctuaciones de los recursos FNDR. Sin embargo, estos recursos sólo a partir del año 1977 adquieren una

cierta relevancia en los niveles de inversión regional, producto del crédito concedido al país por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo que, al mismo tiempo, debilitó el proceso de regionalización, por las restricciones y exigencias que planteó el organismo internacional en el correspondiente contrato de préstamo.

La incorporación del principio de equidad territorial fue uno de los ejes más importantes que se introdujo en la administración del FNDR a partir de 1991 y de acuerdo a ello, la ley 19.175, consagra el mecanismo de distribución del FNDR como un instrumento de compensación territorial.

Los gobiernos regionales, además de disponer de importantes y mayores volúmenes de recursos de inversión de administración directa, a los históricamente operados (ingresos propios y FNDR), administran indirectamente los recursos ISAR, desde el año 1992, y la inversión comprometida en Convenios de Programación, que comienza a estar vigente en la ejecución presupuestaria del presente año a través de determinados programas de inversión.

En la consolidación de la institucionalidad creada, se ha buscado fortalecer el proceso de tal forma de asegurar la existencia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades con un accionar moderno, con competencias crecientes en materia de desarrollo y con capacidad para actuar eficaz y ágilmente en los ámbitos que le son propios, para lo cual, se ha establecido un programa gradual de transferencias de responsabilidades y recursos desde el nivel central al regional y comunal.

El rol e importancia de la transferencia de recursos, elemento clave en la profundización del proceso de descentralización, queda claramente visible si se considera el compromiso presidencial de duplicar la inversión de decisión regional al término del actual Gobierno.

La reforma municipal

En las elecciones presidenciales de 1989, el Gobierno del Presidente Aylwin se comprometió ante la ciudadanía a impulsar un programa que, entre sus objetivos fundamentales estuviera la descentralización del Estado y la democratización de los municipios, elementos contenidos en el proyecto de reforma constitucional referido a la modificación del Capítulo XIII de la carta fundamental en el ámbito municipal.

Entre otras materias, se buscaba:

La consagración de la autoridad municipal para la administración de sus finanzas, disponiendo que la ley contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre todos los municipios del país, con la denominación de Fondo Común Municipal, elevando este mecanismo a rango constitucional, lo que permitió revisar su funcionamiento y hacerlo más equitativo.

La reforma a la L.O.C. de Municipalidades, al mismo tiempo de consagrar la generación democrática de alcaldes y concejales contempló diferentes disposiciones

adicionales que han contribuido, además de transformar a estas instituciones en corporaciones sin fines de lucro, dedicadas a la promoción y difusión del arte y la cultura, a convertirlas en importantes entidades dedicadas, fundamentalmente a desarrollar actividades orientadas a superar las principales carencias sociales de las respectivas comunidades locales, apoyadas en el significativo crecimiento de su capacidad financiera.

4.2 Los instrumentos financieros del gobierno regional

Los Gobiernos Regionales cuentan, para el cumplimiento de sus funciones, además de sus recursos humanos, con los recursos financieros que la ley les asigna:

- a. Transferencias directas del Gobierno Central para gastos de funcionamiento.
 - Aporte Fiscal, necesario para el funcionamiento eficiente de los Gobiernos Regionales y que en la ley de presupuestos explicita su monto.
- b. Transferencias directas del Gobierno Central para gastos de inversión, las que están constituidas por:
 - Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R.)
 - Aporte Fiscal proveniente de: la venta de bienes nacionales.
 - Recursos Sectoriales.
 - El convenio Gobierno de Chile- Bid
 - Ingresos propios a los que el gobierno regional accede por la vía legislativa, a través de impuestos, como es el caso de los recursos derivados de las patentes mineras.
- c. Instrumentos financieros adicionales de carácter indirecto, establecidos en la Ley de Gobierno y Administración Regional.
 - Inversiones Sectoriales de Asignación Regional - ISAR

Se entiende por inversión sectorial de asignación regional toda aquella que corresponde a estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se debe materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentren principalmente en ella. Corresponde al Gobierno Regional respectivo resolver la distribución de dichos recursos entre proyectos específicos que cumplen los criterios de elegibilidad que establece el ministerio respectivo.

Los programas, estudios preinversionales o proyectos deben cumplir con lo establecido en el artículo 19 bis del decreto ley 1.263, de 1975. Cuando éstos corresponden a programas financiados con créditos externos, deben sujetarse, además, a las condiciones de elegibilidad contenidas en los respectivos convenios de crédito.

A proposición de los gobiernos regionales, se pueden traspasar recursos entre programas de inversión sectorial de asignación regional y entre éstos y otros proyectos correspondientes al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, por hasta un 5% del presupuesto asignado a los primeros.

Este instrumento comenzó a operar en 1992 con los programas de Pavimentación Urbana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Programa de Caminos Secundarios del Ministerio de Obras Públicas, y se les asignó un presupuesto total de M\$ 10.074, constituyendo, en ese año, un 2,61% del total de la inversión pública nacional.

En 1993, en el marco de la nueva institucionalidad regional, operaron con programas ISAR siete ministerios, con un presupuesto asignado para ese año de M\$ 47.552, que representó un 8,84% del total de la inversión pública nacional.

Con el traspaso del Programa de Agua Potable Rural desde Corfo al Ministerio de Obras Públicas, en 1994 y 1995, operaron con Programas ISAR seis Ministerios, con los siguientes Programas:

Ministerio del Interior (a través de la SUBDERE)

- Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)
- Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)

Ministerio de Defensa (a través de DIGEDER)

- Programa de Infraestructura Deportiva

Ministerio de Obras Públicas

- Programa de Caminos Secundarios
- Programa de Agua Potable Rural

Ministerio de Vivienda y Urbanismo

- Programa de Pavimentación Urbana

Ministerio de Planificación (mediante FOSIS)

- Programa de Generación de Capacidades en Localidades Pobres
- Programa de Forestación y Riego Campesino
- Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables

Ministerio de Salud

- Programa de Consultorios Metropolitanos

En 1994 se le asignó al programa un total de M\$ 59.463 representando un 9,38% del total de la inversión pública nacional. En 1995, el monto total fue de M\$ 69.006, alcanzando un 9.51% de la inversión pública nacional.

Esta iniciativa de inversión experimentó algunos cambios importantes para el presente año. El programa de consultorios metropolitanos del Ministerio de Salud, dejó de operar, en reemplazo se está ejecutando en todas las regiones un programa orientado a financiar estudios de preinversión y diseños de detalle de arquitectura e ingeniería, como a ejecución de proyectos de infraestructura y equipamiento y que tienen como prerrequisito la elaboración y presentación de un documento básico denominado Análisis de Red Asistencial. A su vez, los programas Fosis se están ejecutando, en parte, bajo la denominación IRAL - Inversión Regional de Asignación Local.

Lo anterior ha significado, una disminución de los Programas que operan como ISAR y, por tanto, un crecimiento menor del instrumento respecto al crecimiento de los años anteriores. Cabe destacar que representa, actualmente sólo un 8,09 % del total de la inversión pública nacional, porcentaje inferior en 1,4 puntos a la participación nacional del año 1995.

Es importante puntualizar que, así como las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional fueron un instrumento clave para la descentralización de las decisiones de inversión durante la administración Aylwin, hoy también lo son para la actual administración, pues se les ha designado como uno de los instrumentos financieros claves para el logro de la meta Presidencial de duplicar la inversión pública de decisión regional.

Consecuente con esa finalidad, se realizó un trabajo conjunto Mideplan y Subdere, en el área para identificar los principales problemas y dificultades en la operación de estos programas e indicar las pautas respectivas que permitan el mejoramiento de la gestión y de los procedimientos en su ejecución.

Las Inversiones Regionales de Asignación Local - IRAL

Constituyen una nueva modalidad de operación de recursos de inversión y tienen como objeto, perfeccionar los mecanismos de gestión de los recursos de inversión pública que estén directamente asociados al desarrollo e implementación de estrategias que permitan enfrentar de mejor manera los problemas de pobreza existentes en las distintas regiones del país, bajo una modalidad de carácter participativo, que favorezca la interacción entre actores públicos y privados y que comprenda los soportes técnicos necesarios, a fin de viabilizar procesos de desarrollo local.

Corresponde a los Consejos Regionales resolver, sobre la base de la proposición del Intendente, las comunas en que se aplicarán los programas y los montos de recursos a asignar a cada una de ellas. Esta decisión debe ser adoptada por el Gobierno Regional dentro de un plazo de 20 días, contados desde la recepción de la resolución respectiva. La determinación de los proyectos y programas específicos que se financiarán corresponde a cada municipalidad asignataria, la que deberá decidir sobre la base del informe técnico del servicio.

Los recursos que, eventualmente, fueren liberados en comunas y/o regiones, por proyectos que siendo seleccionados no se ejecutaren, serán aplicados, sin más trámite, por el servicio, considerando los proyectos priorizados.

Este instrumento financiero inicia su operación a partir del presente año, con los siguientes programas: Programa de Mejoramiento Urbano, SUBDERE, Programa de Generación de Capacidades en Localidades Pobres, Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables y Programa de Desarrollo Productivo Rural, de FOSIS. Los recursos asignados suman un monto total de M\$ 17.790 que representan un 2.03% del total de la inversión pública nacional, y cuya operatoria se ajustará a los procedimientos establecidos por las instituciones responsables.

Convenios de Programación - CP

Los convenios de programación, considerados en el artículo 104 de la Constitución Política del Estado de la República y definidos por el artículo 80 de la Ley N° 19.175 son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, en que se establecen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que concuerdan realizar, dentro de un plazo determinado, anual y/o plurianual.

Por constituir un instrumento financiero a disposición de los Gobiernos Regionales, que permite definir acuerdos de inversión con los distintos ministerios, están llamados a cumplir un rol relevante en el proceso de desarrollo de las diferentes alternativas estratégicas de las regiones y, al mismo tiempo, potenciar la entrega de beneficios de la inversión sectorial, al contribuir a generar un proceso sinérgico entre los recursos de inversión regional y central.

Los Convenios de Programación son instrumentos de articulación región/sector, fundamentados en las Estrategias Regionales de Desarrollo y en los lineamientos estratégicos de los sectores, lo que permite hacer más eficiente el uso de los recursos y aumentar las tasas de rentabilidad social de la inversión nacional.

Dicho instrumento aporta a una mayor legitimidad política de diversas actividades y a mayor coherencia de los diferentes programas de inversión, dado que éstos deben sustentarse en las principales acciones definidas en las respectivas Estrategias Regionales de Desarrollo y ser, consecuentemente, un elemento de articulación entre los objetivos sectoriales y los objetivos de la región, lo que representa más que la suma de los objetivos, exclusivamente, parciales.

Los Convenios de Programación contribuyen a fortalecer la acción de los Gobiernos Regionales en el campo del desarrollo, al estimular el logro de objetivos fundamentales de su quehacer institucional, facilitar su activa participación en el progreso económico y social de la región, perfeccionar la coordinación sector/región y aumentar la capacidad de ésta para prestar mejores servicios.

De igual modo, los convenios aumentan la eficacia de la inversión pública global, por tratarse de objetivos compartidos y difundidos que generan beneficios colaterales, incluso para quienes no participan directamente en el convenio. Al poder proyectar el comportamiento de los actores involucrados, se pueden anticipar las propias posibilidades y demandas.

El flujo de inversiones que se define para un determinado período, vía este instrumento, representa una señal inequívoca para el sector privado, por los montos y proyectos que el convenio compromete.

Producto de la coordinación de objetivos región - sector se facilita el ordenamiento de una parte de la inversión regional y se puede garantizar la construcción de obras y la disponibilidad de los recursos humanos involucrados en la etapa de funcionamiento de ellas.

A través del instrumento, es posible también, enfrentar territorialmente determinados déficit, del momento que es factible comprometer en su solución la presencia de más de una región, lo que contribuye al proceso de desarrollo regional.

El Ministerio de Planificación y Cooperación y el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, estimaron conveniente, a mediados de 1994, impulsar un trabajo conjunto orientado a asesorar y asistir técnicamente a los Gobiernos Regionales en la gestación, elaboración, ejecución y control de Convenios de Programación, por considerar que dicho instrumento estaba llamado a representar un rol significativo en el proceso de descentralización y de toma de decisiones respecto a la inversión pública nacional.

Los resultados de las actividades realizadas interministerialmente se tradujeron en los siguientes hechos concretos:

- Conocimiento, capacidad técnica y dominio operativo de las principales carac-

- terísticas del instrumento en, prácticamente, todas las regiones del país; y a nivel central, en los sectores e instituciones directamente relacionados con el área de la inversión pública.
- Consolidación de los convenios de programación dentro de la institucionalidad pública y perfeccionamiento del flujo informativo entre los niveles regional y central, mejorando la planificación y programación de los recursos de inversión no sólo en ambos espacios decisionales sino que también entre ellos.
 - Preparación y formulación de convenios de programación durante 1995 y el mes de mayo del año en curso, en diez de las trece regiones del país, con compromisos financieros totales que superan los \$140 mil millones (moneda de junio de 1996).
 - Ejecución física y financiera, a partir del presente año y hasta el año 2000, tanto de los convenios de programación ya formulados como de los que se continúen acordando, en el período indicado.

La composición global de los recursos de inversión comprometidos vía convenios de programación firmados, en esta primera experiencia, muestra que el cofinanciamiento alcanza, aproximadamente, al 60,8% de aportes sectoriales y a 39,2% de aportes regionales.¹

Los resultados indicados permiten postular que las regiones, a través del instrumento, han podido incorporar a sus recursos directos, recursos indirectos, adicionales, particularmente sectoriales, para financiar programas y proyectos de inversión que ellas mismas priorizan y compatibilizan según las principales líneas de desarrollo de sus respectivas estrategias. Es decir, durante el presente año, en las regiones se ejecutarán obras a iniciativa de los Gobiernos Regionales cuyo financiamiento demanda recursos en más de un 60% superior al financiamiento comprometido por la institucionalidad regional y, estas obras, sólo serán posibles de construir porque están incorporadas en los correspondientes convenios de programación establecidos.

Un claro beneficio de los avances que permiten los convenios, lo constituyen los ejemplos de los convenios de programación correspondientes a la Región II, en un caso, y a las Regiones III y IX, en otro. En la primera situación indicada, se coordinó y complementó el nivel central (MOP) con los intereses regionales (de las regiones I y II) respecto a la toma de decisión del programa de inversión materializado, del momento que al financiamiento del convenio firmado concurren ambas regiones además del sector citado; en el segundo caso, el cofinanciamiento sectorial es aportado por el MOP y el MINVU, simultáneamente, y el regional, por las respectivas regiones indicadas. Es decir, se compatibilizaron y complementaron los recursos

1. El monto regional incluye un pequeño aporte de la Municipalidad de Temuco, inferior al 1%.

de inversión de las correspondientes regiones con los intereses de inversión definidos por los niveles centrales de los sectores considerados.

Por otra parte, el financiamiento sectorial a los convenios firmados ha estado conformado hasta ahora, por el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, con un claro dinamismo y predominio del primero de ellos. Dicho sector está presente en diez regiones y tiene comprometidos, aproximadamente, \$78 mil millones, hasta el año 2000. Por el contrario, el MINVU sólo ha participado, hasta el momento, en convenios en tres regiones del país y aporta \$8,1 mil millones.

5. Las estrategias regionales de desarrollo

Durante 1994, todas las regiones del país estuvieron abocadas a la reformulación de sus Estrategias Regionales de Desarrollo para el período 1994-2000. A pesar de que ya en el gobierno anterior habían formulado sus Estrategias de Desarrollo, en 1994 fue necesario reformularlas a raíz de la promulgación de la ley de Gobierno y Administración Regional, en virtud de la cual se eligieron los Consejos Regionales a fines del período anterior y la designación de las nuevas autoridades del Gobierno de S.E. el Presidente Frei.

La Estrategia Regional proporciona una visión de conjunto que permite coordinar y organizar más eficazmente los recursos, introducir acuerdos y compromisos en torno a objetivos principales, establecer prioridades, fijar pautas de acción institucional y ordenar en forma coherente las iniciativas programáticas estudiadas en su momento por los representantes de la comunidad regional, incorporando una mirada a mediano y largo plazo.

En este sentido, las Estrategias Regionales de Desarrollo permiten formular los grandes objetivos de la región, recogiendo lo que se busca alcanzar en cada una de las dimensiones del desarrollo económico, social y territorial. Al mismo tiempo este valioso instrumento permite una mayor coordinación y coherencia a la acción que desarrollan los diferentes niveles de la administración del Estado en los niveles regional, provincial y comunal. Por otro lado, las estrategias constituyen una fuente de información importante para la acción pública que se piensa desarrollar por los diferentes ministerios en la región, ya que al conocer con claridad cuales serán los principales objetivos del desarrollo planteados por las regiones, es posible definir prioridades, logrando de esta forma una mejor utilización de los recursos públicos.

Las Estrategias de Desarrollo surgen a partir de un amplio proceso de discusión y reflexión entre los diferentes actores de la comunidad regional. Este proceso es dirigido por el Intendente y coordinado técnicamente por los Secretarios Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), apoyado por el conjunto del Gabinete Regional. El proceso de formulación de las Estrategias de Desarrollo convocó a un importante número de personas representantes de los más diversos ámbitos del quehacer regional, participando representantes de organizaciones sociales, O.N.G.'s, empresarios, fuerzas armadas y carabineros, universidades, iglesias,

estudiantes, etc. También se consideró la participación de representantes de la comunidad a nivel territorial, como por ejemplo, parlamentarios, consejeros regionales, consejeros provinciales, alcaldes, gobernadores, presidentes de juntas de vecinos, y otros, con el fin de lograr una adecuada armonía e integralidad entre las diferentes propuestas sectoriales con aquellas que surgieran desde el nivel territorial.

Es importante señalar, que todas las estrategias regionales de desarrollo han considerado dentro de sus objetivos prioritarios la superación de la extrema pobreza. Esto no sólo como la expresión de un compromiso del conjunto de la comunidad regional, sino que también planteando a través de los programas regionales de superación de la pobreza la forma en que este objetivo puede ser cumplido.

Se ha concluido una etapa importante de este proceso, incluyendo la aprobación por parte de los Consejos Regionales de las Estrategias de Desarrollo. En el transcurso de 1995 se realizará una profundización de los diferentes lineamientos estratégicos señalados en cada región, identificando con mayor precisión los diferentes proyectos que es necesario ejecutar, de tal manera de ir desarrollando año a año las acciones que se requieren para avanzar en el camino trazado por la región.

6. 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

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

Por otro lado, el proceso de descentralización que impulsa el gobierno y que implica la responsabilidad creciente de los distintos niveles políticos y administrativos, de regiones, provincias y comunas, en el desarrollo y en la superación de la pobreza en sus respectivos territorios, se constituye en el mejor instrumento para lograr que la inversión social en las personas se traduzca en programas y acciones específicas que acojan las particularidades territoriales, ya que esto permite profundizar y afianzar la democracia en todas las instancias y niveles de la vida nacional, así como devolver a la sociedad civil el poder de decisión respecto de aquellos asuntos comunes y cotidianos que la afectan en diversos niveles territoriales.

De este modo las diversas organizaciones de la sociedad civil tienen el derecho y el deber de resolver aquellos problemas comunes de contenido general o global propios del espacio en que viven, porque estos asuntos las afectan de manera directa y permanente, porque los conocen y los perciben como incorporados a su diario vivir y porque, en definitiva, constituyen el desafío y estímulo que movilizará el ejercicio de sus potencialidades espirituales de creatividad para crecer como comunidad organizada.

6.1 Programas regionales de superación de la pobreza

El Gobierno, reconociendo la dimensión territorial de la pobreza y consecuente con el proceso de descentralización ya iniciado, ha optado porque el Programa Nacional de Superación de la Pobreza se haya 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 y; en su expresión por grupos sociales, en las mujeres -especialmente las jefas de hogar- y en la 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; estos son: la integralidad de la acción, la coordinación intersectorial y con el sector privado, y la participación, especialmente de los propios afectados o beneficiarios.

En su estructura los programas regionales consideraron:

- La concepción estratégica de cómo el Gobierno va a enfrentar la superación de la pobreza, fundamentalmente referidos a los lineamientos u orientaciones del Comité Interministerial Social (CIS)
- Resumen de la Estrategia de Desarrollo Regional, con una perspectiva de mediano y largo plazo y una propuesta de cómo se enfrentará la solución del problema de la extrema pobreza en el marco de estos lineamientos.
- La identificación y selección de las áreas en la región con sus comunas priorizadas, y la definición estratégica del área, su caracterización y potencialidades.
- Los proyectos y programas sociales a través de los cuales se actuará en los territorios definidos en el punto anterior, que debían responder a las causas que generan la pobreza en esas áreas y a las potencialidades detectadas en ellas, es decir, una acción integrada vertical (sectorial) y horizontalmente (intersectorial) a objeto de producir un impacto integral en el territorio y la comunidad afectada por dichas acciones.
- El diseño con el cual operará la región para abordar en forma consistente y coordinada las acciones regionales del programa, identificando a lo mínimo los responsables, los mecanismos de articulación y los niveles de participación en cada una de las etapas.

6.2 Mapas territoriales de pobreza

En el contexto de lo anteriormente señalado, una de las primeras tareas para la formulación de los Programas Regionales de Superación de la Pobreza fue la elabo-

ración de un mapa de pobreza por regiones. Este Mapa Territorial de la pobreza, entregó antecedentes que permitieron 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, por lo cual estos mapas debieron identificar las áreas y comunas más pobres de cada región, estableciendo una priorización de estas últimas.

La priorización de áreas y comunas antes mencionada, persiguió establecer un ordenamiento en el tiempo de la acción, que es de todas formas preferente y no exclusiva, ya que la política social y los programas sociales tradicionales y aquellos de carácter especial orientados a grupos sociales de mayor vulnerabilidad, se siguieron aplicando en todas las comunas del país.

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 vayan registrando en la situación de las diferentes áreas y comunas, y en el mayor conocimiento y profundización sobre el funcionamiento económico y social de éstas.

6.3 Programa especial de comunas

De la primera etapa del Programa Nacional de Superación de la Pobreza que se cumplió con la elaboración de los Programas Regionales de Superación de la Pobreza, y la preparación de los mapas de pobreza por región, surge el Programa Especial de Comunas el que se constituyó, en su fase inicial por 71 comunas, las cuales dan cuenta de aquellas identificadas como más pobres en cada región.

Este Programa Especial de Comunas, que nace por la voluntad del Gobierno por iniciar una pronta acción en aquellas comunas del país que presentan mayores grados de pobreza, tiene por objetivo central probar experiencias en nuevas formas de gestión y dar claras señales respecto del compromiso que el Gobierno del Presidente Frei tiene respecto de la superación de la pobreza.

Los *objetivos* específicos del Programa Especial de Comunas son:

- Generar capacidades de gestión social local, a todos los niveles.
- Generar las condiciones para coordinar y complementar las acciones multisectoriales locales.
- Agilizar el cumplimiento de las acciones comprometidas localmente, tanto de inversiones, como de programas.
- Crear instrumentos y mecanismos de evaluación de desempeño e impacto de los programas sociales locales.
- Probar iniciativas sectoriales innovadoras en la ejecución participativa de algunos programas.
- Promover el diagnóstico participativo de las prioridades sociales locales, la

- generación de propuestas de solución y la ejecución de proyectos para tales propósitos.
- Ejecutar dichos proyectos sobre la base de financiamientos compartidos del municipio, la comunidad, aportes privados de terceros y los gobiernos regionales. Tales proyectos deben cubrir acciones que no son parte de los programas regulares y sectoriales del gobierno, y no pueden ser de alivio asistencial de la pobreza. En este sentido, deben ser proyectos innovadores, altamente participativos, de fomento productivo y laboral, y de inversión social (programas de desarrollo de oportunidades).

Para el cumplimiento de los objetivos anteriores se debieron elaborar, por parte de las comunas involucradas en este programa especial, Programas Comunales de Superación de la Pobreza, los cuales estuvieron integrados a los Programas Regionales de Superación de la Pobreza y a las respectivas Estrategias Regionales de Desarrollo.

El proceso de formulación del programa Comunal, y su posterior implementación, se realiza bajo la autoridad y responsabilidad del Intendente, quien delegó en el o los Gobernadores correspondientes la responsabilidad directa de la formulación del Programa Comunal de Superación de la Pobreza, de su puesta en marcha, de su seguimiento y evaluación, así como de promover los cambios y ajustes que a través del tiempo resultaron necesarios.

Para estos efectos, el Gobernador debió usar las competencias jurídicas que le permiten articular y coordinar los diferentes niveles de acción del Estado, incluyendo la respectiva Municipalidad, y de éstos con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

Para asegurar la solvencia técnica y el carácter participativo del Programa, el Gobernador contaba con el apoyo de la totalidad del Gabinete Regional y en particular de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación como Secretaría Técnica de los Gobiernos Regionales. Además debió conformar dos instancias adicionales que se articularon entre sí a través del propio Gobernador, por una parte, una secretaría técnica de carácter principalmente público y por otra un comité comunal como instancia participativa preferentemente representativa de la sociedad civil de la comuna.

Avance del programa especial de comunas durante el año 1994

En el marco del programa especial de comunas, durante el año 1994, se realizaron las siguientes tareas:

1. Selección, a partir de los mapas territoriales de la pobreza, de las comunas que forman inicialmente parte del Programa Especial de Comunas.
2. Puesta en marcha del Programa Especial de Comunas con la conformación de los Comités Comunales e inicio del trabajo comprometido.
3. Preparación de un Plan de Trabajo, a ejecutar durante 1995 que incluye actividades, secuencias responsables y cronograma del trabajo, para contar en las fechas estipuladas, tanto con los insumos necesarios para la formulación de los Programas Comunales, como con los mismos Programas Comunales.

Avance del Programa Especial de Comunas durante el año 1995

En relación a las tareas asignadas al Gobernador, se contempló para el año 1995, la ejecución del Plan de Trabajo que permitió contar con los siguientes productos principales:

- Diagnóstico participativo sobre la pobreza en cada comuna que integra el Programa Especial de Comunas. Este diagnóstico debe complementar y profundizar el actual diagnóstico técnico, permitiendo contar con un diagnóstico interpretativo de la pobreza en cada comuna.
- Programa Comunal de Superación de la Pobreza 1996 para cada comuna que integra el programa Especial. Este programa debe contener un marco estratégico con líneas de acción a desarrollar en la comuna, las prioridades en la superación de la pobreza, y un conjunto de programas, proyectos e inversiones, con impacto social que puedan ser ejecutados durante 1996.
- Informe de evaluación social, de los programas sociales y/o con impacto social que se ejecutan en la comuna.
- Documento definitivo de la Estrategia de Superación de la Pobreza en la Comuna en el horizonte 1996-2000, que oriente y priorice acciones específicas, señalando el camino para la formulación de proyectos y aplicación de programas.
- Evaluación del cumplimiento del Plan de Trabajo y de todo el proceso desarrollado durante 1995 en relación a la Superación de la Pobreza en las comunas prioritarias.
- Ejecución de un conjunto de proyectos y programas localizados en las comunas que forman parte del programa Especial, financiados con aproximadamente \$4 mil millones de recursos extraordinarios, destinados durante 1995 para tal efecto.
- Realización de importantes esfuerzos sectoriales para coordinar y articular sus programas con el conjunto del sector público y en función de la superación de

la pobreza en las comunas prioritarias. En este sentido, los esfuerzos también deben orientarse a focalizar las distintas inversiones y programas, preferente en las comunas prioritarias que forman parte de Programa Especial.

- Ampliación del número de comunas que forman parte del Programa Especial de Comunas, con el objeto de que al cabo del actual período de Gobierno, se encuentren incorporadas la totalidad de las comunas pobres del país.

7. Perspectivas 1997-2000

Teniendo en cuenta el avance del proceso de descentralización, las dificultades encontradas y la voluntad política del Gobierno del Presidente Frei en el sentido de perfeccionar y profundizar este proceso, se puede esperar los siguientes progresos en los próximos años:

- Un aumento muy significativo del volumen de recursos de inversión pública decidido regionalmente, ya que la meta de pasar de un 21% a un 42% de inversión de decisión regional debe entenderse en un contexto macroeconómico que permite prever que el total de la inversión pública crecerá probablemente en torno al 11% anual.
- Una mejoría sustantiva en el financiamiento municipal, particularmente a partir de una revisión de la situación financiera de la educación y salud municipalizadas.
- Una mayor flexibilidad en las disposiciones que regulan el uso de los recursos públicos a nivel regional.
- Una mayor eficacia y eficiencia de los Gobiernos Regionales como consecuencia del funcionamiento de las nuevas plantas; de los programas de perfeccionamiento y capacitación del personal profesional, técnico y administrativo; de la mayor claridad que se va logrando respecto de roles, competencias y responsabilidades de cada uno de los actores involucrados: Consejo Regional, Gabinete Regional, instancias desconcentradas, etc.
- Perfeccionamiento de los métodos de planificación y gestión a nivel regional y comunal como resultado de la experiencia acumulada y de la asistencia técnica nacional e internacionales de los programas de perfeccionamiento.
- Una mayor coordinación entre el nivel regional y el comunal y entre las entidades descentralizadas y desconcentradas.
- Un mayor poder de decisión en regiones a partir de nuevas transferencias de competencias, incluyendo ampliación y precisión en el plano normativo.
- Una mejor distribución de competencias y responsabilidades entre el nivel regional y el comunal, particularmente en materia de decisiones de inversión.



Profesionales del Ministerio de Planificación y Cooperación autores del libro

Coordinación General

Gustavo Jiménez

Jefe División Social

Profesionales

Javier Rodríguez

División Social

Ana Quintana

Jefa Depto. Información y Evaluación Social

Marisol González

Depto. Información y Evaluación Social

Francisco Socías

Depto. Información y Evaluación Social

Lorena Fries

Jefa Depto. Políticas para Grupos Prioritarios

María Angélica Lecaros

Depto. Políticas para Grupos Prioritarios

Iris Salinas

Depto. Políticas para Grupos Prioritarios

Patricio Ríos

Depto. Políticas para Grupos Prioritarios

Olga Mercado

Depto. Planificación y Estudios Sociales

Sonia Araiz

Depto. Planificación y Estudios Sociales

Ximena Aguayo

Depto. Planificación y Estudios Sociales

Enrique Cortés

Depto. Planificación y Estudios Sociales

Margarita Leblanc

Depto. Planificación y Estudios Sociales

Víctor Hugo Contreras

Depto. Inversiones

Angélica Ropert

Depto. Inversiones

Consuelo Cortés

Jefa Depto. Planificación y Estudios Económicos

Santiago Gajardo

Depto. Planificación y Estudios Económicos

Alvaro Krause

Depto. Planificación y Estudios Económicos

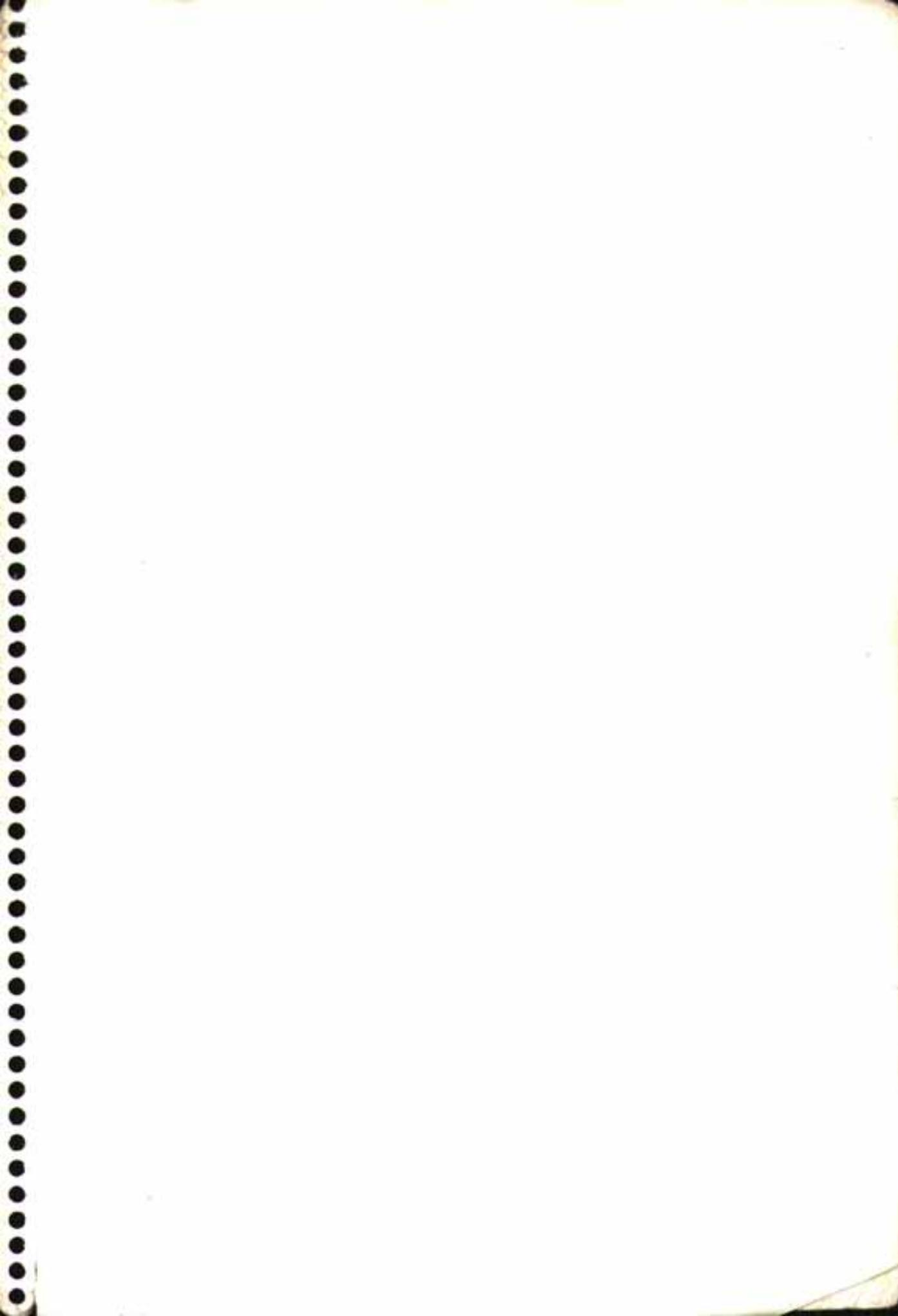
Germán Puente

Depto. Planificación y Estudios Económicos

Alejandra Vega

Depto. Planificación y Estudios Económicos

Oscar Mac Clure	Jefe Depto. Pequeña Producción
Federico Arenas	Jefe Depto. Política Regional
Luis Díaz	Depto. Política Regional
Felipe Ortega	Jefe Depto. Análisis Regional
Miguel Huaracán	Depto. Análisis Regional
Jaime Rojas	Unidad Inversión Regional
Paulina Castro	Editora de Publicaciones



MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION
Ahumada 48 • Fono: 672 2033 • Fax: 672 1879
Santiago de Chile