



NACIONES UNIDAS

**OFICINA DEL COORDINADOR RESIDENTE
DE LAS ACTIVIDADES OPERACIONALES EN CHILE**

CHILE: EVALUACIÓN COMÚN DEL PAÍS

Santiago, Septiembre 1999

CHILE: EVALUACION COMUN DEL PAIS

Tengo el agrado de presentar el documento *Chile: Evaluación Común del país*, que sintetiza el resultado de un trabajo mancomunado de los organismos representados y participantes en cooperación técnica del Sistema de las Naciones Unidas en Chile.

La evaluación común de Chile fue llevada a cabo con una amplia participación del Equipo de las Naciones Unidas en el país bajo el liderazgo del Coordinador Residente. Se contó además con la participación de consultores locales especialistas en los temas considerados de mayor prioridad para el país.

Este documento fue concebido como una primera lectura del Sistema de las Naciones Unidas respecto de Chile, atendiendo principalmente a los mandatos de sus diferentes organismos representados en el país. Las Conferencias y las Convenciones de las Naciones Unidas constituyen el acervo de valores universales elaborados por las naciones que las adoptan a través de largos procesos de discusión, negociación y consenso.

Desde esta perspectiva, es nuestra esperanza que este informe sea útil a los responsables de la orientación y puesta en práctica de las políticas públicas, como asimismo a la sociedad civil en general, por su compromiso con valores universalmente aceptados respecto de los seres humanos, el desarrollo, la justicia social y la paz.

Thierry Lemaesquier
Coordinador Residente
Sistema de las Naciones Unidas en Chile

Septiembre de 1999

CHILE: EVALUACION COMUN DEL PAÍS
COMMON COUNTRY ASSESSMENT

RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCION	7
SITUACIÓN DEL PAÍS	18
1.- Desarrollo y equilibrios macroeconómicos	18
a.- La situación económica entre 1982 y 1989	18
b.- Situación macroeconómica en los años noventa	20
c.- Desarrollo productivo exportador	23
d.- Estructura productiva y empleo	24
e.- Evolución de la productividad, las remuneraciones y la calidad de los empleos	26
2.- Desarrollo social y pobreza	28
a.- Desarrollo social	28
b.- La evolución de la pobreza	32
c.- La distribución de ingresos	34
3.- Situación ambiental de Chile	35
a.- Antecedentes	35
b.- Balance ambiental	39
PRINCIPALES DESAFÍOS DEL DESARROLLO PRODUCTIVO	43
1.- Desafíos macroeconómicos	43
a.- Preservar la estabilidad económica.	43
b.- Perfeccionar la institucionalidad del sistema financiero para promover el ahorro y la inversión	44
2.- Mantener la competitividad internacional	45
a.- Consolidación de la apertura al exterior	46
b.- Asignación de recursos e inversión en infraestructura	47
c.- Reposicionar el rol de la capacitación, la investigación y difusión tecnológica.	48

3.-	Los desafíos para el mercado del trabajo y el mundo laboral	49
a.-	Diseño de una reforma laboral, fortalecimiento de la institucionalidad pública	49
b.-	Generar un sistema de capacitación integrado al sistema educativo y productivo	50
c.-	Promover un cambio en la organización del trabajo y en la cultura empresarial	52
d.-	Generar mecanismos de apoyo a la inserción ocupacional de las mujeres y jóvenes más pobres	53
e.-	Articular y regular el sistema privado y público de previsión	53

PRINCIPALES DESAFÍOS DEL DESARROLLO SOCIAL **54**

1.-	Los desafíos de la modernización de la salud	55
a.-	Regulación del sector privado y modernización del sector público	56
b.-	Las carencias en materia de salud reproductiva	58
2.-	Modernización y Equidad en la Educación	60
a.-	El desafío de la calidad y la equidad en los años noventa	61
b.-	Repensar el sentido de la enseñanza media.	63
c.-	Insuficiente cobertura preescolar	65
d.-	El desafío de la educación superior	66
3.-	Remover obstáculos y fortalecer la defensa de los derechos	66
a.-	Los derechos de los niños y jóvenes	66
b.-	La situación de las mujeres: avances y desafíos	71
c.-	Los derechos de los discapacitados	74
d.-	Búsqueda de nuevas oportunidades para los pueblos indígenas	76
e.-	Los derechos de los adultos mayores	77

PRINCIPALES DESAFÍOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE **78**

1.-	Conciencia, educación y sociedad	79
2.-	Fortalecimiento de la acción del Estado	81
3.-	Ampliar el instrumental de gestión ambiental	85

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS **88**

ANEXOS

RESUMEN EJECUTIVO

1 La economía chilena ha mostrado en años recientes un comportamiento ejemplar, desde el punto de vista del crecimiento, de su estabilidad de precios y cambiaria, de su aumento de la productividad y competitividad internacionales, de recuperación de los niveles de remuneraciones y disminución de la pobreza.

Como resultado del impacto de la crisis asiática y de las políticas de ajuste adoptadas para enfrentarlo, la economía vio interrumpido un ciclo largo de crecimiento, enfrentando una etapa recesiva a finales de 1998 y 1999. A pesar de lo anterior, los fundamentos macroeconómicos y en particular la solidez de las cuentas públicas y del sistema financiero, permiten esperar la recuperación de tasa de crecimiento en torno al 5% para el próximo año.

Todo ello se ha logrado gracias a una creciente madurez en el manejo de la política económica de parte de las autoridades, como asimismo de parte de los actores económicos y sociales que han asumido con creciente responsabilidad sus respectivos papeles, con unidad de propósitos a favor del país en su conjunto.

La nueva estructura económica que se ha consolidado durante los años noventa, se caracteriza por un predominio del sector privado, una amplia apertura hacia el exterior y un elevado componente de inversión. Esta estructura productiva requiere de elevadas tasas de crecimiento económico para absorber el crecimiento de la mano de obra y se mantiene aún con un perfil predominantemente primario exportador.

El perfeccionamiento del actual modelo de crecimiento haría pensar en la necesidad de avanzar hacia una segunda fase exportadora, de mayor generación de valor agregado, que fortalezca la generación de empleos de calidad. Con ello la economía induciría la apertura de mayores oportunidades para la población de más bajos ingresos y se generaría demanda por mano de obra educada y de mayores niveles de calificación.

Un desafío fundamental para la economía chilena es el de incrementar la productividad, para lo cual es necesario rediseñar las pautas organizativas y de gestión al interior de la empresa, revalorizar el factor trabajo y capacitarlo para que éste disponga no sólo de habilidades y destrezas, sino también de inventiva, flexibilidad y adaptabilidad a los cambios. Ello significa reforzar la institucionalidad laboral y el mercado del trabajo en general, asegurar el respeto a los derechos de los trabajadores y de sus organizaciones y flexibilizar ciertas normativas que introducen cierta rigidez en las nuevas condiciones económicas, sin desproteger a los trabajadores ni a sus familias.

Los desafíos que enfrenta la economía son múltiples, y uno de los más urgentes es el de propender hacia una mayor equidad social, de modo de asegurar la perdurabilidad del desarrollo, y el incremento del bienestar social. Ya que el fin último del crecimiento es el ser humano.

2 La política social desarrollada en Chile a través de su historia constituye motivo de interés en diversos países de niveles de desarrollo similar, por sus favorables resultados alcanzados en términos del índice de desarrollo humano con relación a su nivel del ingreso per cápita.

El énfasis que se le ha asignado al gasto social, en un marco de estrictos equilibrios macroeconómicos, que han conducido a lograr superávits fiscales y la focalización del mismo entre los grupos poblacionales pobres, han contribuido a reducir la pobreza familiar.

Sin embargo, desde la perspectiva de las expectativas de la población y de sus percepciones sobre estas materias, existe un fuerte interés por que aumente la eficiencia y eficacia del gasto social. Ello permitirá recobrar movilidad social para los sectores sociales de menores ingresos, a través del sistema educacional y del empleo y generar un proceso de desarrollo más equitativo.

Para algunos, atender esas expectativas conduce a la necesidad de elevar la actual carga tributaria o bien de mejorar la recaudación, por la vía de reducir la evasión, con el objeto de contar con los recursos necesarios para efectuar mayores transferencias hacia los grupos de menores ingresos y fortalecer los actuales esfuerzos de redistribución de los ingresos por la vía del gasto público. Otros, privilegian las soluciones que podría ofrecer el sector privado y el mecanismo de mercado, favoreciendo aquellos criterios basados más en el subsidio a las demandas por servicios sociales que a la oferta gratuita de los mismos, con cobertura universal.

En el plano social el surgimiento de una nueva visión y manera de enfrentar temas y problemáticas como la violencia intrafamiliar y la transición demográfica generan desafíos para la articulación de nuevos programas sociales más flexibles y localizados en el ámbito comunal.

En el ámbito cultural se ha iniciado un cambio en el sentido de que diversos grupos, etnias comienzan a movilizarse por el respeto de sus derechos y el término de las discriminaciones.

La política social enfrenta desafíos distintos a los del pasado. En primer lugar, asegurar la formación de capital humano altamente calificado para promover una inserción estable en el ámbito internacional, en segundo lugar integrar al desarrollo a todos los sectores sociales, removiendo obstáculos para el cumplimiento de los derechos de los niños y jóvenes y para la eliminación de las discriminaciones de género, respetando especificidades culturales y étnicas.

Otro desafío es el de adquirir nuevas prácticas, que permitan difundir y descentralizar las decisiones de políticas y programas, así como los recursos, entendiendo que los diseños centralizados permiten cada vez menos compenetrarse de las heterogéneas realidades de cada localidad o grupo de personas.

Cambiar la óptica prevaleciente de que los beneficiarios deben ser pasivos receptores de lo que el gobierno entrega, a activos demandantes de sus derechos y potenciales aportadores a la solución de sus propios problemas. Esto último permite que las políticas llamadas “públicas” pero que en realidad son estatales, pasen a tener un

carácter efectivamente público. En sus programas y análisis los organismos internacionales comienzan a reconsiderar a las familias como un agente activador del desarrollo humano, en el sentido de promover el acceso de todos sus miembros a las oportunidades que la sociedad les genera.

3. El tema ambiental emerge como la dimensión del desarrollo que ha sido probablemente más olvidada o cuya incorporación se ha venido dando a un ritmo lento y parcial con relación al notable progreso económico y a la sofisticación de la política social aplicada.

Chile presenta un balance relativamente complejo en su situación medioambiental. Coexisten distintas formas de contaminación de las aguas, mares y ríos y del aire, producto de las formas de organización de la vida cotidiana y de la falta de normativa en la esfera productiva.

Subsisten además problemas de depredación de bosques, recursos pesqueros, agotamiento de los suelos, entre otros, como resultado en gran parte del auge de un modelo primario exportador que durante un largo período se desarrolló con regulaciones y normativas deficientes.

Chile está avanzado en la generación de una institucionalidad adecuada para enfrentar esta problemática, en el diseño de leyes y normativas, así como en la generación de conciencia pública. Sin embargo, existe un cierto retraso desde la partida, por la falta de preocupación en torno al tema y por el acelerado ritmo de crecimiento que ha vivido el país.

Un desarrollo económico sustentable implica lograr conjuntamente los objetivos de crecimiento económico, equidad social y conservación del medio ambiente. La sustentabilidad del crecimiento de la economía, el bienestar social y mejoramiento de la calidad de vida dependen de asegurar que los recursos naturales y el medio ambiente serán preservados, sin sacrificarlos al crecimiento productivo.

En lugar de constituir un obstáculo para el desarrollo, el medio ambiente debe ser considerado como un factor productivo más a incorporar en el desarrollo.

4. De la situación de diagnóstico, con relación a las principales esferas de acción y de preocupación del sistema de las Naciones Unidas representado en Chile, surge la convicción que es preciso identificar grandes opciones que conduzcan a seguir avanzando en el progreso económico y social del país, poniendo el mayor énfasis en el ser humano como principal objetivo del desarrollo.

El desarrollo será más eficiente, más equitativo, más sostenible, y mejor percibido y vivido por las personas, en la medida en que sea compartido por éstas. Un proceso de apertura de canales de información y discusión, de debate público de posiciones sobre la economía, la política y la cultura permitirán que las personas pasen a ser sujetos del desarrollo, y por ende responsables de él. Por lo tanto, evitará que ocurra lo que en algunas esferas donde un proceso de elevado crecimiento y de avances

importantes en la reducción de la pobreza y de otros indicadores sociales relevantes, coexiste con un clima ciudadano de cierta insatisfacción social.

Para ello es necesario profundizar y consolidar a la vez las instituciones políticas y sociales que refuercen la participación social, la profundización de la democracia, la descentralización, la sustentabilidad del desarrollo en un sentido amplio y el acceso a oportunidades de educación y trabajo que contribuyan al desarrollo humano de la población.

La difusión de la información, del poder de decisión y de los recursos, de las discusiones acerca del devenir, son esenciales para que la sociedad posea un mayor poder (empowerment) para entender lo que ocurre, intervenir en el desarrollo y potenciarlo con su propio aporte.

INTRODUCCION

El desafío de generar una concepción integrada del desarrollo humano

La consolidación de la democracia y de un proceso de crecimiento económico sostenido durante la última década ha permitido que las Naciones Unidas en Chile como en la mayor parte de los países representados, haya profundizado su visión acerca del desarrollo económico y los derechos de las personas. Desde las distintas agencias y con las diversas perspectivas que éstas representan, se ha generado un marco conceptual de mayor amplitud centrado en el desarrollo de las potencialidades y oportunidades del ser humano, más allá de sus necesidades básicas, perspectiva que predominó en las décadas anteriores. La concepción hacia la cual tienden las aproximaciones de las distintas agencias de Naciones Unidas privilegian cada vez en mayor medida a la potenciación de los derechos de los individuos, tanto en el ámbito económico y social, como cultural y político, respetando las especificidades y características propias de cada grupo.

Tal vez con mayor fundamentación que en otras épocas, la visión del desarrollo desde el ser humano se hace cada vez más imprescindible. Las sociedades han transitado desde sistemas económicos rígidos y concepciones fuertemente ideologizadas, desde Estados protectores a Estados más cercanos a concepciones neoliberales. Sin embargo, el bienestar humano se ha puesto en cuestión en todos los regímenes a lo largo del mundo.

Naciones Unidas ha ido desarrollando conceptos como igualdad de oportunidades, potenciamiento del ser humano, seguridad humana, eliminación de las discriminaciones de género, de etnias, de culturas, cumplimiento de los derechos de los niños, y crecimiento con equidad. Lo que ocurre es que comienza a desarrollarse la percepción de que si el crecimiento económico y la expansión de los factores productivos no favorece al ser humano, pierde su sentido y su centro.

Entonces, más que basarse en dogmas y principios ideológicos para definir las características del desarrollo, de las instituciones o de la economía es necesario considerar al ser humano, sus necesidades y el desarrollo de sus potencialidades como la finalidad esencial.

El desafío de generar una concepción integradora de la sociedad y del desarrollo humano significa reequilibrar la valoración del bienestar económico con la del bienestar individual. Surgen así nuevas temáticas que se integran a las del crecimiento económico y lo condicionan.

- revalorización del papel de la familia como instancia principal para la satisfacción de las necesidades básicas y para la potenciación de las personas;
- sustitución de una visión de políticas estatales y paternalistas, por políticas públicas con participación activa de la sociedad civil en la superación de sus problemas;
- eliminación de las discriminaciones de género, como base para la conformación de una sociedad igualitaria, así como de todas las discriminaciones de etnias, credos y culturas;
- preservación del medio ambiente para la mantención de la calidad de vida de las

personas, y respeto por el futuro de la vida humana;

- descentralización de los poderes, recursos, programas y consideración de las temáticas locales y las heterogeneidades regionales;
- profundización de la democracia, prioridad de la información transparente y libre para la apropiación de mayores poderes de parte de los ciudadanos. Contar con información es conocer los derechos, y ello significa más poder;
- difusión del poder (*empowerment*) y reversión del peso omnipotente del Estado; y repartirlo no sólo hacia los agentes económicos privados, como ha ocurrido en las últimas décadas, sino a la sociedad en su conjunto.

Crecimiento con Equidad

Durante las últimas décadas, Naciones Unidas introdujo a través de su propuesta de Crecimiento con Equidad, la concepción de complementariedad entre política económica y política social, en el sentido de que no solamente la política económica influirá en el crecimiento, y la social en una mayor igualdad de oportunidades, sino que ambas afectan las posibilidades de una y otra.¹ Naciones Unidas pone énfasis no solamente en su complementariedad, sino en que son capaces de potenciarse entre ambas. La viabilidad de la gestión macroeconómica se sustenta y depende en gran parte de los resultados de las políticas sociales, de las reformas del Estado, de las políticas de desarrollo productivo y de incremento de la productividad, ya que éstas se hallan estrechamente ligadas a políticas educativas y de formación de la fuerza de trabajo. Un crecimiento económico será sostenido y estable si en su base se encuentra un desarrollo de los recursos humanos. Ello a su vez genera una espiral de mejoramiento de las condiciones de vida y de la equidad.

Esta perspectiva genera un replanteamiento del papel de las políticas sociales de parte de los gobiernos y una revisión del modelo neoliberal y del rol subsidiario del Estado en las áreas sociales. Al asumir que sólo una senda de crecimiento con equidad es deseable, viable y sustentable en el tiempo, el rol de la política social se torna muy directamente complementario a las políticas económicas. En esta década los desafíos que enfrenta la política social, son diferentes a los del pasado.

En primer lugar, asegurar la inserción de Chile en la economía mundial a través de la formación de un capital humano altamente calificado, flexible y capacitado para enfrentar cambios tecnológicos y desafíos de productividad. En segundo lugar, profundizar la democracia, promoviendo la inserción social, cultural y política de los grupos postergados y más vulnerables, darles las mismas oportunidades que a los restantes miembros de la sociedad para desarrollarse y potenciarse y respetarlos en sus derechos y diferencias.

La política social debe ser funcional a los desafíos del desarrollo económico, lograr el mejoramiento de los recursos humanos y generar conocimiento en ciencia y tecnología para no seguir dependiendo de las materias primas y de la existencia de mano de obra barata, en un contexto de globalización.²

¹ *Brecha de la Equidad, América Latina, el Caribe y La Cumbre Social*, CEPAL, 1997.

² Ver Resumen: *Una agenda para la acción*, en Reforma Social y Pobreza, BID-PNUD 1993

En una economía en crecimiento, la política social debería tener un papel cada vez menos asistencial o de compensación social, y acercarse cada vez más a un concepto de inversión en las personas y potenciamiento de éstas. Ello implica plantearse que la sociedad requiere no solamente compensaciones materiales, sino un mejoramiento de las oportunidades de inserción económica, social, cultural y política.

Entonces, desde el punto de vista del desarrollo humano, el incremento de la adaptabilidad general de la economía; la generación de aumentos sostenidos de productividad que incorporen tecnología; el desarrollo de nuevos procesos y productos y un ajuste continuo de las pautas de organización productiva supone disponer de una fuerza de trabajo moderna, no sólo como fuerza de trabajo con habilidades y destrezas múltiples, sino también como una comunidad de ciudadanos libres, comprometidos y participativos.

Las políticas sociales se rediseñan en función de esos objetivos,³ sin embargo, no sólo es importante rediseñar el contenido y los objetivos de los programas sociales, en función de las personas, sino además racionalizar el uso de los recursos destinados al gasto social y determinar cuántos de estos recursos llegan realmente al beneficiario. Naciones Unidas ha venido postulando⁴ una reestructuración de los presupuestos nacionales,⁵ ya que es necesario optimizar el gasto en políticas de desarrollo humano. En su *Informe de Desarrollo Humano de 1991* el PNUD propone una reestructuración de los presupuestos nacionales para países desarrollados y subdesarrollados que entre otros aspectos plantea una reasignación de los gastos sociales. La conclusión a la que llega el estudio es que para desarrollar una base sólida en el análisis del gasto social, en función del objetivo de lograr un desarrollo humano cada vez mayor, es necesario velar por la distribución del presupuesto público hacia el gasto social y más específicamente, a los gastos sociales que tienen prioridad desde el punto de vista del desarrollo humano. Según las pautas propuestas por el PNUD, el gasto social en proyectos de desarrollo humano debería alcanzar al 5% del ingreso nacional, para lo cual el gasto público no requiere exceder al 25% del ingreso nacional, y dentro de éste, el gasto social debería alcanzar el 40% del gasto público (pág 26, opcit.).

De hecho, los gobiernos han entendido la necesidad de generar mecanismos e instrumentos que permitan reequilibrar la cuestión social, asumiendo la perspectiva de Naciones Unidas de que el crecimiento por sí sólo puede reducir la pobreza, pero no eliminarla, ni acabar con las desigualdades. Desde 1990, en Chile los gobiernos han mantenido programas de cobertura universal para dar a todos igualdad de oportunidades de satisfacer las necesidades básicas, e invertir en las personas, en combinación con programas focalizados o específicos dirigidos a promover la integración social de los grupos más vulnerables y de extrema pobreza.

Desarrollo Humano

Este enfoque, equivale a proponer un desarrollo humano como objetivo central del desarrollo social; un desarrollo en el cual la evaluación de su resultado y de sus éxitos no solamente se encuentra centrada en el comportamiento de las variables económicas, sino

³ BID/PNUD, pág 24, cap3.

⁴ CEPAL, 1997.

⁵ *Informe de Desarrollo Humano de 1991*, PNUD, 1991.

también en el análisis de las oportunidades que la población tiene de acceder a los servicios básicos, de su capacidad de generar ingresos y de participar y ampliar sus capacidades aportando al desarrollo desde su realidad específica.

La centralidad del desarrollo humano, como concepción desarrollada por Naciones Unidas, ha permitido enriquecer el concepto de desarrollo económico, complementándolo con la noción de que no bastaba que las economías de los países crecieran, sino era necesario que los individuos tuvieran cada vez mayores oportunidades. El crecimiento no es un objetivo en sí, sino que debe procurar una ampliación de las oportunidades de progreso de los individuos. “El ingreso no lo es todo en la existencia humana, igualmente importante puede ser la salud, la educación, un buen entorno físico, la libertad.....por mencionar unos cuantos componentes del bienestar”.⁶ La perspectiva del desarrollo sitúa los logros, ya no sólo en los indicadores económicos, sino en aquellos que permitan reflejar la situación de bienestar de las personas.

El crecimiento es determinante en la obtención de un mayor bienestar de las sociedades. Sin embargo, no es suficiente como aspiración de una sociedad que organiza el logro de sus fines en función del ser humano y de la naturaleza. La perspectiva es la de evaluar también el acceso a las oportunidades que tienen hombres y mujeres en la sociedad y generar mecanismos de potenciación que permitan ir diversificando y diversificando sus opciones.

Otro elemento que ha sido incorporado recientemente por Naciones Unidas al instrumental de análisis de la modernización de las sociedades es el de la valoración que las personas hacen de este desarrollo en términos individuales y colectivos. La libertad personal, así como la profundización de la democracia son valores permanentes que no pueden desligarse del bienestar de las sociedades.

La modernización debe ser analizada no solamente en la perspectiva de los logros económicos, sino de los niveles de satisfacción de los ciudadanos. Específicamente, para el caso chileno,⁷ se ha encontrado que este proceso se encuentra atravesado por diversas tensiones, una de las cuales es la existente entre modernización y subjetividad.

Entendiendo que modernización es el incremento de la eficiencia y el dinamismo de las sociedades y que la persona es el sujeto de dicho proceso social, una primera tensión es que éste no puede desarrollarse al margen de las personas, ni contra su voluntad. La racionalidad de la modernización puede convertirse en un fin absoluto si no es puesto al servicio de la persona (dimensión subjetiva del desarrollo) de sus necesidades, opciones y opiniones. “No hay modernización al margen de las personas, de sus valores, afectos, de sus conocimientos, motivaciones, de sus miedos y proyectos. La subjetividad abarca a la personalidad individual, pero también a sus pautas socioculturales y a su sociabilidad cotidiana”. (op.cit, pag17)

La perspectiva de la seguridad humana desarrollada por el PNUD complementa la perspectiva del desarrollo humano integrando a la situación objetiva, (o la existencia de sistemas funcionales como la salud, la educación, la previsión, la ciencia, la economía) una visión de lo que sucede en el ámbito de lo subjetivo; de la opinión de las personas, y en lo relativo al desarrollo de la individualidad en sus múltiples modalidades. Una visión

⁶ PNUD, 1991, pág 37.

⁷ PNUD, 1998.

integral del desarrollo humano permite interrogarse tanto acerca de las oportunidades que genera la modernización, como de los riesgos e inseguridades que acarrea y de la percepción que ello provoca en la población.

En el caso de Chile, se ha concluido que prevalece la incertidumbre acerca del impacto de la modernización en la vida cotidiana. En este sentido, los motivos de preocupación parecen radicar en el ámbito social, existe cierta insatisfacción en torno al modo en que se organiza y funciona la sociedad; así como en el ámbito privado parecen haber inseguridades relacionadas con la forma que ha asumido el retiro del Estado de gran parte de las actividades de provisión de servicios sociales y con la situación de seguridad del entorno y de la familia. De alguna manera, el éxito económico no se condice necesariamente con la situación de seguridad y satisfacción personal. Al menos en Chile, no siempre los logros objetivos van unidos a las percepciones subjetivas de la gente.⁸

Una condición para que la modernización sea realmente plena y contribuya al desarrollo humano es que la sociedad se interroge a sí misma, analice y discuta los objetivos y condiciones del desarrollo, opte por los estilos y perspectivas que la economía va abriendo y se amplíe la gama de opciones culturales en lugar de estrecharlas.

Derechos de las Personas

Tradicionalmente ha existido la visión de que es necesario apoyar con programas públicos y subsidios a los grupos sociales no integrados a la sociedad y al desarrollo económico. Ese criterio ha ido evolucionando y actualmente se piensa que estos grupos deben convertirse en actores de su realidad y de su desarrollo, manteniendo sus especificidades y asumiendo activamente la defensa de sus derechos.

Se ha ido generando una perspectiva que permite avanzar desde una visión asistencialista a otra que enfatiza el cumplimiento de los derechos de todos los grupos postergados o excluidos, en la cual el principal papel de la política social sería el de eliminar los obstáculos que impiden la integración de estas personas.

Esta búsqueda de un enfoque nuevo que se entronca con la concepción del desarrollo humano, implica ir cambiando al individuo desde su papel de objeto de la política a actor de la misma, y al Estado desde su función de proveedor de servicios sociales a organizador y coordinador de las diversas demandas sociales.

La sociedad necesita apropiarse de los espacios de poder y de información necesarios para promover el respeto por sus derechos. Las distintas agencias de Naciones Unidas han estado desarrollando una nueva visión sobre el papel de la sociedad, la ciudadanía y el Estado, que se plasma desde diversos ángulos en la remoción de obstáculos para el cumplimiento de los derechos de los niños, en una eliminación de las discriminaciones de género, en el respeto por las diversidades culturales y étnicas, en la promoción de los derechos de los niños de recibir una educación de calidad y de insertarse productivamente cuando jóvenes en el sistema productivo, así como en dejar expresarse las voluntades y preocupaciones ciudadanas, tomando en cuenta la subjetividad como un desafío que deben

⁸ PNUD, 1998.

enfrentar las sociedades maduras.

Los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y del Adolescente plantean la necesidad de desarrollar mecanismos e instancias de exigibilidad de derechos (garantías). En el marco conceptual de la Convención, el paso de las necesidades a los derechos se entiende como un cambio de óptica respecto de las estrategias para la satisfacción de las necesidades de la infancia y adolescencia. En lugar de que el niño y el joven se vea como un mero receptor o beneficiario de la asistencia social, él es concebido como un sujeto de derecho frente al Estado y la sociedad, una persona a la que se le reconoce el derecho a ser protegido integralmente en su desarrollo y frente al cual existen obligaciones muy concretas y específicas.

Otro importante aporte de Naciones Unidas ha sido ir trabajando a través de sus agencias, así como en cumbres internacionales una propuesta de mayor participación de la mujer en las esferas de poder económico, social y político. En este sentido ha abierto el debate hacia la revalorización de su papel. El cambio en los patrones culturales dominantes, no solamente al interior de las relaciones de producción, sino que en las de reproducción; trae aparejados cambios en la división sexual del trabajo al interior del hogar. En este contexto, la familia adquiere toda su centralidad en el proceso de democratización de la sociedad y obliga a asumir los nuevos desafíos para una reestructuración más equitativa de la división de funciones en su interior.⁹

El tema de la familia no es ajeno a la propuesta sobre la transformación productiva con equidad. La sociedad enfrenta crecientes dificultades para constituir familias estables y capaces de sostener a las nuevas generaciones en sus procesos de socialización, educación, pero por sobre todo, de inserción a la sociedad adulta.

Son varios los puntos de contacto entre una transformación productiva con equidad y la problemática de la familia. En primer lugar, cuando la familia deja de cumplir o no cumple a cabalidad ciertas responsabilidades esenciales el costo social y financiero de reemplazarlas por otras instituciones privadas o públicas suele ser sumamente elevado. En segundo lugar, existe un consenso creciente respecto de que el eje de la transformación productiva con equidad se encuentra en la formación de recursos humanos, mientras que, paralelamente, aumenta el reconocimiento de las familias como unidades claves para la solidez afectiva y el éxito educacional de los niños.¹⁰

De este modo, la capacidad de las familias para cumplir eficientemente un rol complementario al de la escuela es un recurso de significación para el crecimiento económico de las naciones. Familia y escuela son unidades sociales que deben reforzarse mutuamente en los procesos de socialización para el desarrollo, combinando de manera adecuada la construcción de valores ciudadanos, con un ethos ajustado a la identidad cultural propia de la sociedad. La democracia se basa en una serie de valores de responsabilidad, tolerancia, obligación moral hacia otros y respeto de sus derechos, que se nutren y se consolidan en la vida familiar. La democracia empieza por casa, con la

⁹ Alméras, D, 1997.

¹⁰ ver Gerstenfeld, op.cit.

eliminación de toda forma de discriminación hacia la mujer y de autoritarismo en las relaciones intergeneracionales.¹¹

Sin duda que la posición sobre la familia está fundada en parte importante en el papel que ésta desempeña en la supervivencia, el desarrollo y la protección de los niños.¹² La convención de los Derechos del Niño consagra a la familia como el grupo fundamental en la sociedad y como el ambiente para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, en particular de los niños. En este mismo sentido, el Plan de Acción destinado a concretar los acuerdos de la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Infancia también reconoce a la familia como la principal institución social encargada de la nutrición y protección de niños y adolescentes, así como de su introducción a la cultura, los valores y las normas sociales.

El Plan de Acción resalta además que “el desarrollo completo y armonioso de la personalidad de los niños depende del ambiente de felicidad, amor y comprensión” que la familia pueda proporcionar.

La importancia de la familia también se fundamenta en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El papel que la mujer desempeña en el desarrollo pleno de la familia se revela hoy aún más importante que en el pasado, debido al papel progresivo que las mujeres ocupan en el sustento económico de sus hogares. El incremento del número de jefas de hogar, de hogares monoparentales, la paternidad/maternidad precoz y el trabajo infantil dan cuenta de las modificaciones profundas que vive la familia, y que llevan a reformular las políticas destinadas a apoyarla. Estas políticas deben concebirse como parte sustantiva de las políticas sociales, con absoluta independencia de las formas de organización legal o de hecho que éstas pudieran adoptar.

En la actualidad muchas de las transformaciones culturales, parecen atentar contra el papel creciente que se le otorga a la familia como complemento que corresponde al Estado. Ello supone por tanto, también la implementación de programas que permitan suplir carencias familiares y proporcionar por la vía externa los cuidados y servicios que requiere el hogar.

Gobernabilidad y descentralización

La gobernabilidad ha sido un concepto desarrollado por Naciones Unidas en el cual se vincula la sustentabilidad de la democracia y del desarrollo a aspectos relacionados con el desarrollo económico, el logro de una mayor equidad y a la descentralización de los poderes de decisión y acción.

Según Naciones Unidas los principales límites de los actuales procesos de descentralización en el caso chileno que ponen en cuestión la gobernabilidad y replicabilidad de las políticas fundamentales en las regiones y localidades del país, se refieren a la debilidad de la legitimidad, tanto de las actuales estructuras institucionales, como de los sistemas políticos de toma de decisión.

¹¹ CEPAL 1994, Familia y Futuro: Un programa regional en América Latina y el Caribe, Santiago.

¹² Mauras, UNICEF, 1994.

La acción de los gobiernos locales puede constituir un factor importante para determinar la competitividad de las distintas regiones al interior de los países, así como en la promoción de la participación e inserción social de la población. La importancia de su labor depende de la distribución de las atribuciones públicas entre el nivel central y el local. En el caso chileno la mayor parte de tales atribuciones ha estado depositada en el gobierno central, lo cual resta importancia al ámbito local. No obstante lo anterior, la acción de los gobiernos locales es importante en cuanto a la introducción de marcos regulatorios; a la provisión de los bienes públicos locales y de los servicios sociales y a la promoción del desarrollo y participación locales. En las regiones se revela una crítica contra la actual estructura institucional y contra el centralismo de las decisiones. Esta tendencia parece más evidente en las regiones en las cuales los actores sociales e institucionales son más sólidos.¹³

En el plano de la integración social el hecho más significativo es la inconsistencia entre la actual estructura administrativa regional y las identidades culturales provinciales y locales. En este marco, los actuales mecanismos de participación (Consejos Regionales y Consejos Económico- Sociales) son evaluados como entidades superestructurales, que aparte de no concitar el interés de la gente por participar, poseen escasa incidencia en los procesos de desarrollo regional y/o local. Da la impresión, de que actualmente en Chile, para que un desarrollo institucional y participativo sea efectivo y legítimo, se necesita generar procesos de concertación altamente participativos.

Según esta perspectiva desarrollada por Naciones Unidas, la descentralización de las decisiones institucionales en el ámbito local constituye una de las mejores maneras de promover la participación, la eficiencia y la equidad. Este es un aspecto en torno al cual se debe reflexionar y generar propuestas de consenso desde el punto de vista legal, definiendo las competencias y recursos que cada ministerio o servicio debería traspasar a la decisión y a la administración regional. El planteamiento es que se hace necesario un aumento significativo en el acceso a la igualdad de oportunidades tanto de las personas como de las comunas y regiones y que ello es parte del proceso de difusión del poder hacia la sociedad.

Desde otro punto de vista, la descentralización político/territorial,¹⁴ contribuye a reducir la inequidad, en la medida en que ella no está condicionada por un limitado acceso al recurso del poder. A largo plazo una economía fuerte significa “regiones fuertes” (tanto como sectores fuertes). La macrocefalia es incompatible con una economía que mantenga sus equilibrios macroeconómicos en el tiempo. En este sentido se entiende que el desarrollo regional comienza a configurar un campo adicional de las políticas públicas. Asimismo, una “actitud social positiva y actuante respecto de la preservación del medio regional” aparece como una variable definitoria del propio desarrollo de cada región.

Medio Ambiente

Naciones Unidas ha puesto en la discusión y en las agendas de los gobiernos del mundo y de la región la temática medioambiental. El enfoque para abordar al tema ambiental no ha sido la protección de la naturaleza y los recursos en sí mismos, o por sí mismos, sino que ha situado el tema en un marco conceptual más amplio, asociándolo a la sustentabilidad del desarrollo económico y social.

¹³ *Informe de Desarrollo Humano en Chile*, PNUD, 1996.

¹⁴ Boisier, CEPAL, 1991.

En esta concepción, el medio ambiente no es un obstáculo para el crecimiento económico, sino que es una dimensión adicional, hasta ahora postergada, y que debería ser adecuadamente incorporada a las estrategias de desarrollo. El desarrollo sustentable es un proceso de crecimiento que respeta la naturaleza, su dinámica y sus productos, generando iniciativas de reposición o compensación de lo que se utiliza y explota. La ciudadanía ha tomado conciencia, crecientemente, de que la destrucción de la naturaleza significará finalmente hipotecar el crecimiento futuro, y por sobre todo, la calidad de vida de la población.

Resulta de la mayor importancia considerar que optar por asumir el desafío ambiental, importa costos económicos en el corto plazo, y beneficios en el mediano y largo plazo. Es necesario estimar estos costos y acordar a nivel del conjunto de la sociedad, cómo serán financiados y en función de ello analizar la distribución de los beneficios. Ello a su vez determina las políticas, entendidas como acciones tendientes a estimular o desestimular determinadas conductas y acciones, y por lo tanto los éxitos de las mismas se medirán en términos de su eficacia para lograr el objetivo deseado.

Uno de los mayores desafíos de la economía y del medio ambiente es la integración sinérgica de estas dos disciplinas en el quehacer cotidiano de los países. El problema de la degradación ambiental de los ecosistemas ha constituido tradicionalmente para la economía o para el sistema económico, una externalidad,¹⁵ definida ésta, como un efecto no deseado y no contemplado cuando se tomó la decisión, pero que no altera en lo sustantivo la determinación original.¹⁶

Parte no menor del problema ambiental dice relación con la forma de estimar y apreciar el concepto de valor de los recursos naturales, los cuales no se deprecian ni amortizan, a diferencia del patrimonio creado por el hombre que es valorado como capital productivo y por lo tanto sujeto a depreciación. Es inconsistente suponer que un país puede abusar y agotar sus recursos naturales durante un tiempo indeterminado, como en el caso de las exportaciones de materias primas, y que el ingreso de dicho país no se verá afectado.¹⁷ Esta concepción se basa en el supuesto erróneo de que los recursos naturales son tan abundantes que carecen de valor marginal.

El problema conceptual que fundamenta la no amortización ni depreciación, tiene que ver con que estos recursos se asumen en la práctica como un “regalo de la naturaleza”, y dado que no existe un capital financiero invertido, no correspondería amortizarlo. Sin embargo, ello importa un error debido a que el valor de un activo no radica en su costo de inversión, sino en el valor actualizado de su potencial para producir ingresos, es decir en lo que técnicamente se conoce como valor presente neto.

¹⁵ La discusión respecto de la proyección del problema ambiental, asumido como una externalidad, --siguiendo la lógica de la primera ley de la termodinámica-- es que en la medida en que se incrementa la actividad económica, las descargas de desechos y las ineficiencias en el manejo de los recursos naturales, se expandirá a una tasa proporcional—habida cuenta del desarrollo tecnológico.

¹⁶ G. Maler, *Economic theory and environmental degradation: a survey of some problems*, en “Revista de análisis económico”, Vol 5, No 2, ILADES/Georgetown University, 1990.

¹⁷ R.Repetto, *La erosión en el balance general. Cómo contabilizar la pérdida de recursos naturales*, en “Desarrollo y medio ambiente: hacia un enfoque integrador”, CIEPLAN, Santiago de Chile 1991.

Naciones Unidas ha avanzado en una interpretación o aproximación que permite concebir los recursos naturales como otra forma de capital en la economía, así como los bienes y servicios urbanos existentes.¹⁸ Se considera entonces que la economía cuenta con un capital financiero, con capital humano y físico, en el cual se incluyen los recursos naturales y la infraestructura urbana. Estos recursos forman parte de los activos de la economía, y en un contexto de sustentabilidad se supone que es necesario mantener constante el *stock* de capital, que es posible sustituir una forma de capital por otra, pero el valor total de ese *stock* debe permanecer constante.¹⁹

Poniendo en juego diversos conceptos desarrollados por Naciones Unidas, se trata de lograr simultáneamente los objetivos estratégicos de crecimiento económico, equidad social y conservación del medio ambiente,²⁰ incorporando la dimensión ambiental del desarrollo. Esta forma de plantearse el tema le otorga una perspectiva integral, según la cual, los problemas ambientales no pueden ser tratados exclusivamente desde una perspectiva físico - ecológica, sino que deben enfocarse interdisciplinariamente.

El crecimiento económico, la equidad y la sustentabilidad son tres objetivos que para las Naciones Unidas han sido una piedra angular de su política y accionar: sin crecimiento no puede haber equidad; sin equidad no hay verdadero desarrollo económico, social y humano. De la misma manera que la falta de equidad a la postre debilita el crecimiento económico, la relación con el medio ambiente es también condicionante de la posibilidad de mantener un desarrollo estable y sostenido en el tiempo. La destrucción de los recursos naturales en pos de un rápido crecimiento, especialmente si éste se basa en la exportación de materias primas, como en el caso de Chile puede llegar a poner en cuestión la viabilidad del desarrollo.²¹ De hecho, en la década de los noventa los gobiernos han asumido esta trilogía como desafío en su concepción actual del desarrollo.

SITUACIÓN DEL PAÍS

1.- Desarrollo y equilibrios macroeconómicos

a.- La situación económica entre 1982 y 1989

En 1982 la llamada crisis de la deuda afectó con especial fuerza a la economía chilena, que la recibió con una notoria sobrevaluación del peso y una vulnerable posición externa. El producto cayó un 14% en 1982 y el desempleo bordeó el 30%. El flujo de crédito externo

¹⁸ Así como uno de los principales activos fijos del país es, la ciudad de Santiago.

¹⁹ Ver para este efecto los numerosos trabajos dirigidos por Nicolo Gligo y realizados por la ex- Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Medio Ambiente y Desarrollo.

²⁰ Dourojeanni, A. *Sustentabilidad y Políticas Ambientales en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 1998.

²¹ Una aproximación a la lógica que permite articular estos tres elementos ha sido elaborada por la CEPAL y puede ser ilustrada esquemáticamente con un triángulo como lo hace Peter Nikamp, en el que cada lado del triángulo representa uno de estos tres objetivos, y los vértices señalan el cumplimiento total de cada uno de ellos, y la zona central donde se cruzan las directrices del triángulo representa el área de intersección, donde es posible conciliar estos tres objetivos, dicha zona corresponde a una zona de equilibrio para el desarrollo sustentable.

cesó y el Banco Central decidió acudir en rescate de la banca nacional comprando la cartera vencida, como consecuencia la economía se vio enfrentada durante gran parte de la década a una situación caracterizada por alto desempleo, extendida capacidad productiva ociosa, elevado nivel de endeudamiento externo y escasez de divisas.²²

La autoridad económica impulsó el proceso de recuperación basándose en una política de estímulo al desarrollo del sector exportador,²³ que dio como resultado un incremento de las exportaciones, desde un 16% del PIB en 1981 a un 37% del mismo en 1989. La política cambiaria se orientó hacia el logro y mantención de un tipo de cambio elevado y estable,²⁴ y se convirtió en un rasgo central de la política económica del período. Al mismo tiempo, contribuyó a controlar los costos internos un estricto ajuste fiscal (1985).

El ajuste no fue neutral en términos de distribución funcional del ingreso: la participación de los salarios en el ingreso nacional se redujo del 54,6% en 1975 a sólo el 30% en 1988.²⁵ Las remuneraciones reales, que cayeron en un 3,9 % promedio anual entre 1982 y 1985, recuperaron el nivel de 1981 recién durante el año 1991. El ingreso mínimo real recobró su nivel de 1981 solamente en 1996.

Entre 1986 y 1989 el crecimiento se basó en la existencia de capacidad ociosa,²⁶ más que en avances de productividad. Así se obtuvo una rápida recuperación del nivel de empleo partiendo de altas tasas de desempleo y una débil organización sindical lo que a su vez permitió reducidos incrementos del salario real.

A finales de 1989 la economía ya operaba a plena capacidad, y se había reducido la brecha entre el producto potencial y el efectivo. Durante 1989 se registró un crecimiento del gasto superior al del producto potencial, fomentado por una reducción de los impuestos y por la relajación de la política monetaria. El año terminó con una inflación anualizada de 30%, y un crecimiento de las importaciones de un 40%. El deterioro en las cuentas externas demandó una devaluación y un ajuste económico.

Entre 1981 y 1989 se introdujeron una serie de reformas estructurales y en algunos casos se profundizaron algunas que estaban ya en curso. Entre ellas destacan la privatización de importantes empresas públicas, la simplificación y disminución arancelaria, la creación del Fondo de Estabilización del Cobre, la reducción de impuestos, la sustitución de deuda externa por deuda interna y activos domésticos, la privatización y cambio radical del sistema de seguridad social, desde un modelo de reparto a uno de capitalización individual,²⁷ la liberalización y creación de una nueva legislación para el sistema bancario

²² CEPAL, 1997 y OIT, 1998.

²³ “En los seis últimos años de la década de los ochenta (1984-1989), el crecimiento de las exportaciones (9.8% anual) fue el motor fundamental de la recuperación económica del período 1984-1989.” (Landerretche, 1995). “Las bases definitivas del proceso de crecimiento chileno se asentaron a partir de 1985, cuando se reafirmó el modelo exportador”, OIT, 1998.

²⁴ “El principal rasgo macroeconómico del periodo fue una política de tipo de cambio real elevado y estable, que contribuyó a un destacado desempeño exportador en rubros distintos del cobre.”...” luego de una serie de devaluaciones, el tipo de cambio real llegó a ser en 1988, un 50% superior al de 1984, y un 70% superior al promedio del de la crisis 1982-1983”, OIT, 1998.

²⁵ Banco Central de Chile, 1998, Cuentas Nacionales 1986-96.

²⁶ Por ende, con menor inversión y con una mayor distancia entre el producto efectivo y el potencial.

²⁷ Para mayores detalles ver capítulo correspondiente a los cambios en el sistema de previsión.

y, a fines de 1989, el establecimiento de la autonomía e independencia del Banco Central. Se configura de esta manera el esquema básico que debía regir en los años noventa.

b.- Situación macroeconómica en los años noventa

Entre 1990 y 1996 el balance económico presenta un crecimiento promedio de 6,8% anual, una inflación declinante, desde 21% en 1989 hasta 6,6% en 1996, un superávit fiscal promedio de 4,5% del PIB y un superávit global de 1,8% del PIB. A fines de 1996, la acumulación de reservas internacionales llegaba al 25% del PIB, y se advertía un fortalecimiento de las cuentas externas, un aumento en los niveles de ahorro, inversión y productividad, e incrementos en el empleo y los salarios reales. Todo ello, coincidió en los últimos años, con una declinación gradual y sostenida del tipo de cambio real.

A inicios de los noventa el país presentaba un nivel de desempleo cercano al friccional y un elevado porcentaje de uso de la capacidad productiva, lo cual significó basar el crecimiento en incrementos de la inversión y la productividad.²⁸

En el aspecto externo, al contrario de lo ocurrido en la década anterior, la economía chilena no ha debido enfrentar una situación de escasez en el flujo de divisas desde el exterior, sino una gran afluencia de éstas, a tal punto que ha llegado a constituir una complicación para el diseño y aplicación de la política monetaria.²⁹

Durante los años noventa la política macroeconómica del Banco Central se concentró en dos objetivos: primero, reducir el ritmo de inflación a tasas de un dígito para llegar, hacia fines de la década, a tasas similares a las de los países industrializados esto es de 2% a 3% anual y segundo, acotar en un rango de 3% a 4% del PIB el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, condicionando su variación a no generar desequilibrios macroeconómicos.³⁰

La orientación macroeconómica en este período se caracterizó por:

- Una política fiscal diseñada para producir superávit³¹ que era necesario para compensar el déficit cuasifiscal del Banco Central, generado por el rescate de la banca durante la crisis de principios de los años ochenta y por los esfuerzos destinados a mantener un

²⁸ “ En contraste con lo ocurrido con anterioridad a 1989, el crecimiento entre 1990-1996 estuvo más cercano a la frontera de posibilidades de producción, con una brecha de 1,2% entre producto efectivo y potencial.”, OIT, 1998.

²⁹ “El Banco Central..., enfrentó como principal dilema el encontrarse, en un comienzo, con una economía sobrecalentada y, posteriormente, operando a plena capacidad, disponiendo de una notable holgura de divisas, pudiendo incluso hablarse de un “exceso de divisas” proveniente tanto de una favorable evolución de las exportaciones como de una fuerte afluencia de capital de riesgo y de crédito externo”, CEPAL, 1997.

³⁰ “Eje central en esta experiencia es la estabilidad en las reglas del juego que emerge de un amplio consenso político e incluye un manejo consistente de la política económica, privilegiando los equilibrios macroeconómicos, el control de la inflación y la austeridad fiscal. También se extiende a una opción por una estrategia de economía abierta y competitiva, anclada en las exportaciones y en el sector privado”, OIT, 1998.

³¹ “Los sucesivos superávits corrientes en las cuentas públicas se han orientado a financiar la inversión y a reducir el endeudamiento público. De este modo, el endeudamiento global del sector público no financiero, externo e interno, se redujo desde un 41% del PIB en 1989 a un 33% en 1993. Cerca del 60% de dicho monto corresponde a obligaciones con el exterior y el resto a deuda interna, de la cual la mayor parte corresponde a los compromisos que el Fisco contrajo con el Banco Central, a raíz de la crisis financiera de 1982”, OIT, 1998.

tipo de cambio real elevado a pesar del voluminoso ingreso de capitales externos durante los años noventa. Por otra parte, esta política fiscal aplicó medidas de carácter anticíclico y explícitamente antiinflacionario.

En esencia la autoridad económica privilegió el logro de una meta inflacionaria en torno al 4,5 por ciento para 1998, con miras a llegar en el mediano plazo a una inflación doméstica del orden del 3 por ciento, y poder alinearse así a los niveles de las economías industriales desarrolladas.

- Una política social basada en un importante incremento del gasto. De echo, y pese a las restricciones fiscales, el gasto social creció a una tasa ligeramente por encima del crecimiento del PIB, de 7,4%. Los porcentajes fueron incluso superiores en educación y salud, y se financiaron mediante una reforma tributaria aplicada a comienzos de los años noventa. Esta reforma significó un incremento de la recaudación fiscal de dos puntos porcentuales del PIB.
- Una política monetaria antiinflacionaria que usó como ancla la meta anual de inflación que el Banco Central anunciaba y se comprometía a cumplir. No obstante el sistema de tipo de cambio cuasi fijo, dejaba escaso margen de manejo a esta política.
- Una política cambiaria³² tendiente a mantener un tipo de cambio real consistente con un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos acotada en un rango de 3% a 4% del PIB. Desde 1995 la amplitud de la banda fue aumentada en dos oportunidades y el dólar acuerdo incorporó una apreciación de tendencia del peso chileno del 2% anual, con el objeto de permitir una revaluación que el Banco Central consideraba necesaria para mantener el tipo de cambio real alineado.
- La acumulación de un elevado volumen de reservas internacionales tuvo como finalidad evitar situaciones de vulnerabilidad externa y defender³³ de la masiva entrada de capitales al tipo de cambio, y con ello al sector exportador. Esta política contribuyó a aumentar el cuantioso déficit cuasifiscal del Banco Central.³⁴ Por otra parte, en cuanto al movimiento de capitales se liberalizaron las remesas de residentes³⁵ y no-residentes, mediante la apertura de la cuenta de capitales. Respecto a la entrada de ellos, la política se orientó a liberalizar las condiciones de los mecanismos de captación de fondos de largo plazo.
- Una política de comercio exterior neutral (con excepción de los sectores agropecuario y automotor), con aranceles bajos y parejos, que propició la asignación de recursos de acuerdo a las ventajas comparativas, estimulando la inversión, producción y exportación

³² El tipo de cambio se determina en un esquema de flotación dentro de una banda, en torno a un valor (el "dólar acuerdo") establecido a partir de una canasta de monedas y considerando el diferencial de inflación doméstica a internacional.

³³ En ese contexto, el debate sobre balanza de pagos y sobre política económica ha estado asociado a cómo defender la paridad cambiaria que induce un abundante flujo de recursos externos, superior al que las autoridades estiman compatible con los valores de tendencia de las principales variables macroeconómicas", CEPAL, 1997.

³⁴ La entrada neta de capitales alcanzó en promedio al 6,1% del PIB en el quinquenio 1992-1996.

³⁵ "Desde 1992, la inversión extranjera directa de Chile en el exterior ha cobrado especial importancia, su principal destino a Argentina, seguida de Perú y Brasil. Ella se ha concentrado fuertemente en los sectores de energía, minería e industria", OIT, 1998.

de recursos naturales. Además se dio un giro, desde un esquema de apertura unilateral a un decidido impulso a la celebración de acuerdo multilaterales, bilaterales y plurilaterales (MERCOSUR, APEC).

El quinquenio 1992-1996 fue el que presentó un crecimiento más estable y compatible con la mantención del control de los equilibrios económicos y sociales. El PIB creció a un ritmo medio anual de 7,5% y la tasa de desempleo fue de 7%; las remuneraciones reales aumentaron al mismo ritmo de la productividad media del trabajo: 4,7% anual. La formación bruta de capital fijo, por su parte, se incrementó en 14,2% anual, casi doblando el ritmo de crecimiento del PIB, llevando el ahorro interno al 25,1% del PIB. Finalmente, se logró rebajar la inflación a un dígito: el 9,7% fue la menor tasa registrada en Chile durante un quinquenio desde hace más de medio siglo.

En ese período, el peso chileno se apreció a un ritmo de 4,3% real anual a la vez que las exportaciones crecieron en términos reales en 10,4% anual. Ello llevó a que el déficit promedio anual de la cuenta corriente de la balanza de pagos llegara a sólo un 2,2% del PIB. La inversión externa desde y hacia Chile alcanzó niveles superiores a los históricos. La entrada de capitales fue de 6% del PIB y las reservas internacionales netas equivalieron al 22,4% del PIB y a un año de importaciones de bienes. La deuda externa representó en promedio, 15,7% del PIB, neta de reservas internacionales.

En definitiva, las perspectivas de crecimiento hacia 1996 eran favorables y los principales desafíos de la economía parecían ser el aprovechamiento oportuno de las buenas expectativas y de la situación interna y externa.

Sin embargo, a partir de 1997 se presenta una situación diferente a la experimentada en la última década. En primer lugar, la revaluación del peso comenzó a afectar a ciertas exportaciones no tradicionales y principalmente a las industriales. Las importaciones, por su parte, aceleraron fuertemente su crecimiento, por las expectativas de devaluación del peso y el comercio pasó a ser una rama de actividad de gran dinamismo.

Este nuevo panorama se puso en evidencia con la evolución de la tasa de desempleo que comenzó a crecer paulatinamente en los últimos dos años, y que a fines de 1998 llegó a un 7,5% (trimestre noviembre 1998- enero 1999).

Este escenario se produce por factores de índole estructural en torno al estancamiento en la generación de empleos del modelo primario exportador; y por elementos condicionantes ligados a la crisis asiática.³⁶

Los factores que han gravitado en el escenario más estructural o de mediano plazo, según distintas visiones económicas son ; la postergación de diversas reformas económicas, de las privatizaciones, de las rebajas arancelarias, de la reforma tributaria, del ajuste del gasto público a las nuevas condiciones económicas; así como la mantención de un tipo de cambio sobrevaluado.

La combinación que se logre entre control inflacionario y el manejo de la tasa de interés resultará cada vez más relevante para la salida del ajuste y los alcances de la recesión

³⁶ La desaceleración de la economía mundial en 1998, significó una reducción del ritmo de crecimiento de la economía chilena.

productiva. Ya en abril de 1999 el Banco Central ha bajado las tasas de interés a los niveles anteriores de la crisis, lo que anuncia el comienzo de la recuperación económica.

c.- Desarrollo productivo exportador

El motor del proceso de crecimiento experimentado por Chile desde la década pasada y hasta los primeros años de la actual ha sido el sector exportador. El dinamismo mostrado por este sector durante el período fue el resultado de la combinación de una situación externa favorable y un conjunto de medidas de política orientadas a favorecer a las exportaciones. Entre ellas destacan la mantención de un tipo de cambio real elevado y estable, la reducción y homogeneización de los aranceles, la utilización de una serie de instrumentos de fomento a las exportaciones, las bajas tasas de interés y una estrategia de apertura de mercados mediante acuerdos comerciales multilaterales o bilaterales. El dinamismo del sector se ha mantenido, a pesar del cambio de la situación cambiaria durante los últimos años, caracterizada por una persistente revaluación del peso.

Los instrumentos de fomento a las exportaciones han consistido mayoritariamente en reembolsos de gastos tributarios o aduaneros a los exportadores.³⁷ Algunos analistas plantean que se orientaron a mejorar la competitividad de las exportaciones chilenas mediante la desgravación, más que a fomentar la incorporación de nuevos productos, nuevas tecnologías o cambios organizacionales.³⁸

La estrategia comercial se ha elaborado sobre la base de dos criterios fundamentales: privilegiar los acuerdos de libre comercio por sobre las uniones aduaneras; y dar prioridad a los mercados regionales.

El actual coeficiente de apertura exportadora es del orden del 38,7% - exportaciones reales/ PIB-, bastante superior al promedio latinoamericano (25%). Hace dos décadas era de 12%, inferior al promedio de la región. El cobre, que a principios de los setenta constituía más del 70% de las exportaciones, hoy representa el 38%. Las causas se encuentran tanto en las transformaciones de la economía mundial como en el proceso de liberalización iniciado a mediados de los setenta.

Aunque los productos primarios o de poca elaboración continúan representando la mayor parte de las exportaciones chilenas, éstas han tenido importantes transformaciones en su composición y orientación, destacándose la diversificación alcanzada en términos de mercados, productos y exportadores. El número de mercados pasó de 120 en 1987 a 167 en 1996; el número de productos se triplicó en los mismos años y la participación de las 10 primeras sobre el total de las exportaciones cayó de 71% en 1985 a 56% en 1996.³⁹

³⁷—Aproximadamente el 30% del total de los incentivos estatales son asignados a los reintegros simplificados (alrededor de 150 millones de dólares) y 7% a la devolución de aranceles por bienes de capital (alrededor de 28 millones de dólares) y otro 7% es usado para apoyar a la industria automotriz (otros 28 millones de dólares).

³⁸ CEPAL/CIID, 1995 ; Labarca, G., 1997.

³⁹ “El perfil exportador chileno es básicamente minero, pesquero y forestal. Sus principales productos de exportación son la harina de pescado, el cobre, la uva y el salmón.”...“La participación de las manufacturas en las exportaciones es reducida y está ligada a los productos básicos mencionados. En efecto, los principales logros de exportación manufacturera corresponden a filetes de pescado fresco (6,5% de las transacciones mundiales), mariscos preparados (5,2%), fruta preservada (4%), pescado congelado (3,8%) y fruta fresca o seca (3,6%)”, OIT, 1998.

Además, se ha logrado una clara descentralización y especialización geográfica de las exportaciones.

Aunque se detectan avances importantes en su nivel de procesamiento, la estructura de la canasta exportable está dominada por los recursos naturales. En 1985, el 75% de las exportaciones correspondía a recursos naturales sin procesamiento, 22% a recursos naturales procesados y sólo el 3% a otros productos industriales. En 1996, tales participaciones fueron de 57%, 33% y 10%, respectivamente.”...“Las exportaciones de recursos naturales, siendo aún predominantemente mineras (53% de ellas en 1996), van reflejando un esfuerzo de diversificación y comprenden al sector frutícola (21%), pesca y productos del mar (13%) y sector forestal (13%)”.

Durante la última década se ha producido un crecimiento sistemático de la participación de los mercados asiáticos en los destinos de las exportaciones chilenas. Pero en estos mercados Chile coloca casi exclusivamente recursos naturales no procesados o con una elaboración mínima. Por el contrario, los países de América Latina son el principal destino de las exportaciones chilenas de manufacturas. Sin embargo, la incorporación de Chile al Tratado de Libre Comercio (NAFTA) o a acuerdos con la Unión Europea, podría potenciar el desarrollo y exportación de manufacturas.

La adversa situación de las economías asiáticas y su impacto sobre las economías del resto del mundo, especialmente sobre las de los países en desarrollo, genera una situación de incertidumbre sobre el futuro cercano del sector exportador chileno. De hecho, ya se ha evidenciado un fuerte aumento del déficit de balanza comercial.

Se abre una reflexión acerca de los pasos que convendría seguir para avanzar hacia una segunda fase exportadora, que por ahora se ha visto retrasada por la desfavorable situación externa, y en parte, por el retraso cambiario.

d.- Estructura productiva y empleo

Ciertamente, que el balance del desempeño del mercado laboral es positivo. Entre 1986 - 1996 se crearon 1,4 millones de empleos. El empleo creció al 3,2% acumulativo anual, mientras la población en edad de trabajar crecía al 1,9% y la fuerza de trabajo, al 2,7%. La tasa de desocupación anual se redujo a la mitad, desde 10,4% a 5,4% en 1996 (oct - diciembre). Desde 1989 la tasa de desempleo ha permanecido estable alrededor de 6 y 7%.

Las remuneraciones promedio reales crecieron al 3,4% anual entre 1986 y 1996. Desde 1990, tanto la productividad como los salarios reales aumentaron sensiblemente con relación a lo ocurrido en los años ochenta y gracias a ello, se recuperaron parcialmente los niveles ya alcanzados de la participación de los salarios en el ingreso nacional en 1970.

Sin embargo, a partir de 1996, la situación se ha vuelto más compleja y la ocupación se ha comportado de manera más irregular de un año a otro. Uno de los elementos que pudo haber incidido, y en torno al cual vale la pena interrogarse es si el manejo del tipo de cambio no llegó a tener un impacto demasiado fuerte en los sectores exportadores, reduciendo su dinamismo.

En los años 1994 y 1995, la trayectoria creciente que traía el empleo sufrió un quiebre que significó que en ese año y en el siguiente, prácticamente no se crearon empleos (la tasa promedio descendió de un 4,7 a un 1,2 por ciento). El estancamiento en la tasa de

participación explica en parte que la tasa de desempleo no se haya incrementado aún más. Posteriormente, no se ha recuperado el dinamismo ocupacional, en los años 1996 y 1997 las tasas fueron de sólo 1, 7 y 2 por ciento, respectivamente.

Se observa que la economía reduce su capacidad de generación de empleo, lo que se ha reflejado en el descenso sistemático del coeficiente elasticidad empleo - producto; desde un 0,6 en el período 1987 – 1990 a un 0,28 entre 1994 y 1997.

La difusión del empleo en los diversos sectores económicos también ha sido desigual, debido a los diversos impactos que ha tenido la promoción de exportaciones en las ramas de la economía.

El efecto inmediato de la apertura comercial en la ocupación fue negativo, con reducciones de entre 50 000 y 130 000 empleos.⁴⁰ Los sectores más afectados fueron el textil y el de maquinaria no eléctrica. Con el tiempo los efectos disminuyeron, generándose, en el mediano plazo, una reasignación de recursos productivos desde aquellos sectores que competían directamente con los productos importados hacia aquellos con menor protección antes de la apertura.

En 1985, sólo el 5% de los empleos estaban asociados directamente a las exportaciones...⁴¹ Aunque la cifra aumentó con el crecimiento de la segunda mitad de los 80 (hasta 10,6% en 1991), a nivel sectorial la situación fue heterogénea: en la gran minería casi todos los empleos que se crearon en 1991 estaban ligados al sector exportador; en la agricultura la proporción era de un 30% y en la manufactura un 16%. Según las mismas estimaciones, la exportación de un millón de dólares en ese año, permitía generar alrededor de 212 empleos en el sector agropecuario, 141 en la pesca extractiva, 107 en el sector forestal, 36 en la industria y 22 en la minería.⁴²

Sin embargo, el efecto más importante de las exportaciones sobre el empleo no ha estado en la creación directa de puestos de trabajo, sino en su impacto sobre el resto de la economía. Entre 1986 y 1996 los sectores que registraron mayor dinamismo en sus niveles ocupacionales tuvieron como característica tasas de crecimiento de la productividad inferiores al promedio de la economía; entre ellos destacaron los servicios financieros y la construcción. Aunque el sector transporte y comunicaciones mostró incrementos, además de registrar una productividad creciente, es relativamente poco significativo en su participación en el mercado de trabajo. Los sectores terciarios (comercio, transporte y comunicaciones, servicios financieros y servicios) mantuvieron una participación en la estructura de empleo de cerca del 60 por ciento. Incluso en los años en que bajó el dinamismo en la creación de empleos, los sectores transporte, servicios financieros y servicios siguieron generando puestos de trabajo.

En el periodo 1986-1996, el nivel de empleo en la agricultura se ha reducido. En 1986 representó el 20% de los ocupados, frente al 15% registrado en 1996. Esta situación sería un reflejo de los esfuerzos realizados para lograr una mayor competitividad del sector. Sin embargo, dado que los agricultores poseen en promedio muy bajos niveles de educación, cabe preguntarse hacia qué otras actividades se habrán trasladado.

⁴⁰ Valdés, 1992, Edwards y Edwards, 1991, Cuadra y Hachette, 1986,. Ibid, p.85

⁴¹ Meller y Repetto, 1996.

⁴² Ibid, p.85

A nivel más desagregado, es posible observar que frente a esta pérdida de 5 puntos de la agricultura en la participación en la estructura ocupacional en estos diez años, las divisiones silvicultura, pesca y extracción la han aumentado. Sin embargo, la situación del sector agrícola es que a partir de 1993 se produce una disminución absoluta del empleo, y esta tendencia se mantiene.

En definitiva, las subramas sectoriales que más puestos de trabajo han generado son: construcción de edificios, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas y comercio minorista. Todas pertenecientes al sector de no transables.

Dentro de los rubros que han generado alrededor del 14% de las ocupaciones, desde 1987 en adelante, la industria exportadora, según algunos estudios, es la que más se expande. Actualmente crea el 12% de los empleos ligados a exportaciones. Sin duda que la segunda fase exportadora, debería estar liderada por el sector industrial, configurando cadenas exportadoras de productos de elevado valor agregado y superando cualitativamente a la primera fase que se basó en los commodities y los recursos naturales, que se caracterizan por su bajo valor agregado. La industria que compite con importaciones reduce su participación en el empleo de un 7,2% entre 1987 y 1992 a un 1,2% entre 1993 y 1996.⁴³

El sector no transables participaba con un 69,3% del empleo entre 1987 y 1992 pasa a un 83,8% entre 1993 y 1996.

e.- Evolución de la productividad, las remuneraciones y la calidad de los empleos

Como ya se mencionó, la primera etapa del crecimiento chileno, a partir de 1986, estuvo asociada a la utilización de recursos ociosos, como la mano de obra. Desde 1989, la tasa de desempleo fluctuó alrededor de 6%, cifra considerada, para el caso chileno, como cercana a la friccional. Esto ha obligado a incrementos en la productividad de los trabajadores, particularmente en aquellos sectores relacionados al modelo exportador. Entre 1982 y 1985 el crecimiento de la productividad fue negativo, entre 1986 y 1989 creció en 1,7%, mientras que entre 1990 y 1996 fue de 4,2%.⁴⁴ El atraso cambiario de los últimos años ha afectado negativamente los márgenes de ganancia de los exportadores y ha obligado a generar aún mayores esfuerzos por incrementar la productividad.

En lo que respecta a las remuneraciones reales del sector formal, hay dos situaciones adicionales que inquietan. Una es la alta heterogeneidad de las remuneraciones existente entre las distintas categorías ocupacionales; la segunda es el diferencial entre las hombres y mujeres, que en Chile presenta una brecha especialmente alta en los niveles más calificados. El ingreso de las mujeres representa sólo un 60% del ingreso de los hombres, según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas para 1996. Esta situación empeora a mayores niveles educativos, mayores niveles de calificación y a mayores niveles de responsabilidad. En efecto, las mujeres con estudios universitarios percibieron un 43% de los ingresos de los hombres, las profesionales y técnicas un 43% del ingreso de los varones

⁴³ En términos agregados, el sector industrial bajó su participación en la generación de empleos, pero mediante un análisis más desagregado se verifica el crecimiento de aquellos ligados a exportaciones, Schkolnik, 1998.

⁴⁴ OIT, 1998.

y las mujeres gerentes, directivas y administrativas recibieron un 43%.

La modernización está incrementando la subcontratación, nuevas formas de organización del trabajo y formas atípicas de empleo. En definitiva ha significado una mayor flexibilidad del mercado laboral. Esta flexibilización, además de representar una alternativa de empleos más dinámicos y competitivos en el sector moderno, provoca una desprotección e inestabilidad de una parte de las ocupaciones, especialmente de aquellas de menor productividad.

Los procesos de modernización al interior de las empresas han tenido como uno de sus objetivos la reorganización de las estructuras de costos, la descentralización y relocalización de procesos productivos, la subcontratación de servicios externos y la incorporación de tecnologías modernas y ahorradoras de mano de obra. En general este proceso de reducción de costos y la revisión de los procesos productivos y de gestión con vistas a incrementar sustantivamente la calidad, han estado dirigidos a incrementar la competitividad con el exterior. Hasta ahora sin embargo, el esfuerzo en capacitación del personal al interior de las empresas no ha llegado a tener un carácter prioritario dentro de los procesos de modernización.

Las empresas subcontratadas, particularmente las más pequeñas, se han visto obligadas a competir bajando los costos. Esto puede haber significado el no cumplimiento de las normas laborales básicas, que se ve agravada por la dificultad de las instituciones públicas para ejercer funciones de control y supervisión. Ello a pesar de que el artículo 64 del Código Laboral chileno estipula que “el dueño de la obra, empresa o faena será subsidiariamente responsable de las obligaciones laborales y previsionales que afecten a los contratistas en favor de los trabajadores de éstos”.

Así, se ha producido una concentración de los trabajadores más calificados en la gran empresa, mientras que los menos calificados se han refugiado en la pequeña y mediana y en el sector informal. Por otro lado, los procesos de reingeniería han creado en diversas ocasiones un ambiente de inestabilidad dentro de las empresas, afectando el sentido de pertenencia y lealtad de los trabajadores.

En los últimos años los costos laborales chilenos se han reducido en forma significativa. Comparativamente, Perú y Chile presentan los costos más bajos (19%) cifra muy inferior al 45% de Estados Unidos y el 28% de Corea del Sur.

La reducción de estos costos se explica en gran medida por las políticas de flexibilización de contratos laborales y libre movilidad de trabajadores, conseguidos luego de la reforma laboral de la década anterior. Los empleos sin estructuración de contrato ni cotizaciones previsionales y de salud, los salarios bajo el régimen de mínimo legal y los excesos de jornada de trabajo, son algunos de los resultados de la reforma. Sin embargo, el otro aspecto que debe mencionarse es que esta flexibilidad ha permitido generar una mayor competitividad de la economía a nivel internacional, así como crear nuevas formas de empleo *part-time*, o compartido, de mayor nivel de uso de tecnología y que requiere de altos niveles de calificación.

Aunque a lo largo de los años ha disminuido la tasa general de desempleo respecto de la década pasada, se ha mantenido un sector precario, especialmente el informal y de la pequeña y mediana empresa (los mayores empleadores del país), con un aumento correlativo del desempleo juvenil.

En consecuencia, a pesar de la magnitud de la modernización, ciertas características del mercado laboral chileno han permanecido inalterables. Quizá la más importante sea que la tercera parte de la fuerza laboral chilena está concentrada en el sector informal, situación que parece tener un carácter más bien estructural.

El sector informal genera los ingresos más bajos y proporciona empleos que no gozan de estabilidad jurídica, están mínimamente protegidos por la ley y corresponden a los segmentos de menores recursos de la población, mientras que el estrato más rico se agrupa en el sector formal. Además, los trabajadores informales tienen menores tasas de capacitación que los asalariados permanentes con contrato de trabajo.⁴⁵

2.- Desarrollo social y pobreza

a.- Desarrollo social

La sociedad chilena ha realizado históricamente un gran esfuerzo en términos de gasto social y de generación de políticas y programas sociales dirigidos a asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Fue un país pionero en la creación de institucionalidad social y en la generación de oferta, desde el Estado, de bienes y servicios destinados a abastecer de salud, educación, infraestructura social, obras públicas y vivienda al conjunto de la población.

Desde hace más de cuatro décadas Chile presenta indicadores sociales favorables con relación a gran parte de los países de la región. Las tasas de analfabetismo y la tasa de mortalidad infantil por enfermedades endémicas y desnutrición son reducidas. Hacia la década del 70 ya había una cobertura prácticamente total de la atención médica del parto, y programas de vacunaciones preventivas y control del niño sano se habían alcanzado buenos indicadores de asistencia escolar a todos los niveles y el mejor promedio de escolaridad de la región. Desde 1990, el gobierno destina una proporción cercana al 70% del presupuesto a gasto social, lo que lo sitúa en una posición muy favorable en la región.⁴⁶

En el año 1997, a modo de ejemplo, el gasto social representaba el 65,7% del gasto total de gobierno, lo que significaba un 14,1 % del PIB. Esto significa una importante contribución al mejor nivel de vida de los chilenos, ya que el gasto social per cápita equivale a 740 dólares, mientras el ingreso per cápita alcanza a 5.272 dólares.

Durante décadas predominó en las esferas del poder político la concepción de que la participación del Estado en la provisión de servicios sociales era fundamental para encaminar al país en la senda del desarrollo. Los gobiernos compartían una concepción universal en cuanto a las políticas sociales, e intentaban de la mejor manera posible cubrir las necesidades básicas de la población.

En las décadas del setenta y ochenta se propició la privatización de los servicios sociales, mientras se reducían los presupuestos de las reparticiones públicas. Ello significó generar

⁴⁵ Encuesta CASEN, MIDEPLAN.

⁴⁶ Es necesario precisar que en el caso chileno, los gastos previsionales que aún realiza el Estado son contabilizados dentro del gasto social y representan aproximadamente el 50% de éste.

una brecha entre ambos sectores; los servicios públicos cuya función era atender a los estratos más pobres presentaban serios problemas de financiamiento, mientras se expandían las instituciones privadas.

La reforma del sistema de salud se inició en 1979, siguiendo el modelo de reformas generales tendientes a privatizar las acciones públicas. En este caso y con el objeto de reducir su papel, se trataba de liberar al Estado de las atenciones de los estratos socioeconómicos que pudiesen acceder a un sistema privado de salud, reduciendo los niveles de gasto social para lograr su focalización hacia los sectores más pobres.

La primera medida que se tomó fue la descentralización del Servicio Nacional de Salud (SNS) transformándolo en 26 Servicios Regionales de Salud y 13 Secretarías Regionales Ministeriales. El Ministerio pasa, de ser un agente ejecutor de programas, a tener la responsabilidad de control normativo sobre los servicios. Se constituye el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), dentro del cual el Fondo Nacional de Salud (FONASA) es el que maneja los recursos provenientes de las cotizaciones.

Posteriormente se crean las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) y se faculta a los trabajadores a depositar sus cotizaciones alternativamente en FONASA o en ISAPRES. Finalmente, entre 1983 y 1988, se traspasa a los Municipios la administración de los servicios de salud de atención primaria.

Actualmente, el sistema privado de salud cuenta con 4 millones de personas (lo que corresponde a un tercio de la población atendida por el sector público) de las cuales sólo un 3,45% tiene más de 60 años, y sólo un 31,5% son mujeres. Las ISAPRES gastan en promedio, 169 mil pesos per cápita al año. Este sistema coexiste con el público, que abarca a 8,7 millones de personas, cuyas rentas son la tercera parte de las de los cotizantes en las ISAPRES, y de los cuales, un 17% son mayores de 60 años, y un 47% son mujeres (los dos grupos más costosos desde el punto de vista de la salud). El sistema público (FONASA) gasta en promedio 97 mil pesos percápita al año, en sus afiliados.⁴⁷

FONASA por su parte, debe aceptar a aquellas personas que son rechazadas por el sistema privado; los cotizantes que no consiguen mantenerse en ISAPRES, por razones de enfermedades catastróficas, por reducción de sus ingresos o cesantía, o por envejecimiento, deben ser atendidos por el sistema público. Lo anterior lleva a reflexionar con relación a la capacidad de generar equidad social del sistema dual al que se llegó luego de la crisis del sistema público de la década de los sesenta y setenta y de las modernizaciones y reformas del Estado.

La educación también fue reformada. En este caso no se privatizó la educación escolar, pero se traspasó a los municipios. La municipalización de las escuelas públicas, consistió en el traspaso de éstas desde un control y gestión central a una dirección municipal. Sin embargo, el sistema se aplicó en un país en el cual la situación de las comunas es heterogénea desde el punto de vista de los recursos. El traspaso de las escuelas a las comunas no previó tampoco la necesidad de considerar recursos presupuestarios para infraestructura, mejoras del equipamiento o bibliotecas, entre otros. El financiamiento

⁴⁷ La brecha existente entre el sector público y privado en Chile no es tan grande si se compara la realidad de otros países de Latinoamérica (para 1997 se estiman entre 230 y 330 dólares respectivamente). A su vez la oferta de consultas médicas per cápita, de laboratorio y rayos X son bastante parejas entre ambos sectores.

estaba destinado al pago de profesores, que se encuentran entre los gremios con menores remuneraciones.

Es así como la brecha entre la educación municipal y la particular tiende a consolidar la estratificación social : el 42% de la matrícula municipal proviene del quintil más bajo, en cambio sólo el 25,8% de la matrícula particular es de ese mismo quintil. Las escuelas más pobres podrían eventualmente desincentivar la incorporación de alumnos provenientes de hogares de escasos recursos, a los que resulta más caro enseñar, de modo de poder mostrar mejores resultados con menores recursos.⁴⁸

Respecto al financiamiento, persiste en el sector un tema no resuelto que es de máxima importancia: el o los mecanismos básicos de distribución de los recursos públicos a los establecimientos. El dispositivo de la subvención educacional - pago por alumno atendido- es una de las transformaciones más importantes dejadas por el régimen militar, puesto que constituye el instrumento medular de instalación del “mercado educativo” en el país. Sin embargo, a quince años de su aplicación está siendo revisado debido a las insuficiencias que aún persisten en el plano de la equidad y de la calidad de la educación.

Desde 1990, se mantuvo esta modalidad de subvención por alumno, perfeccionándola en aspectos específicos. En este contexto, pese a que los docentes y los sostenedores la rechazan en términos generales, carecen de alternativas elaboradas. Buena parte del desafío radica en consolidar mecanismos de financiamiento que apunten directamente hacia financiar la calidad de servicio (desarrollo de la oferta) y no sólo atención (subvención a la demanda) y permitan reposicionar el papel conductor del Estado y su capacidad de asignar los gastos en educación.

En Chile, el promedio de escolaridad del conjunto de la población mayor de 5 años, que en la década del 80 ya alcanzaba a 5,2 años se eleva en 1992 a 7,6 años (la encuesta CASEN detecta en 1996, 9,4 años de escolaridad entre los mayores de 15 años). Ello representa un buen nivel para los países latinoamericanos. Sin embargo, existen diferencias e inequidades intraregionales como la región de Los Lagos en la cual la escolaridad promedio llega a sólo 5,7 años, en tanto en la Región Metropolitana alcanza a 8,7 años.

Algo similar ocurre desde el punto de vista socioeconómico: mientras en los hogares indigentes el promedio es de 7,1 años de estudio, en los hogares no pobres se llega a 9,9 años para los miembros en edad escolar. La cobertura en la enseñanza básica es universal para todos los quintiles de ingreso. Sin embargo, en los restantes niveles de enseñanza, se observan diferencias importantes según nivel de ingreso. A esta desigualdad se suma el hecho de que reciben una educación de menor calidad y, por tanto, aprenden menos en la escuela pública que en la privada. Lo anterior ha significado una reducción del efecto de generación de movilidad social que tenía el sistema educacional chileno, ya que la creación de distintas calidades educativas, en distintos sectores de la ciudad, genera un proceso de segregación en los empleos, así como menores posibilidades de ingresar a la educación superior a los jóvenes de sectores pobres.

A partir de 1990 se aplicó una política de recuperación del sector público en el área social, ello se hizo realidad a través de un incremento sustantivo de los niveles de gasto social, con relación a lo que fueron los estándares anteriores. El gasto social pasó de 59% del

⁴⁸ Ver Espínola, 1996.

presupuesto total en 1989 a 71% en 1996, mediante una reforma tributaria que contó con el consenso de todos los sectores políticos representados en el Congreso Nacional. Desde entonces, se han puesto en marcha un conjunto de nuevos programas e instrumentos para favorecer a los sectores con mayores carencias y menores oportunidades. Se han creado nuevas instituciones⁴⁹ dirigidas a solucionar problemas de grupos específicos.

Se ha llevado a cabo un reforzamiento generalizado del papel de la institucionalidad pública relativa al ámbito social; se han mejorado las remuneraciones, y en general las condiciones de trabajo del personal de los servicios públicos; se han iniciado procesos de capacitación, entrenamiento e incentivos a los trabajadores. En otro plano, se ha reforzado la inversión en infraestructura educacional, salud, vivienda, y en general en los servicios públicos.

El Estado ha retomado la concepción de que el desarrollo social debe acompañar al desarrollo económico, pero sin dejar de mantener los equilibrios fiscales necesarios para no generar desajustes mayores en la economía.

Los desafíos en la década del 90, en el caso chileno han estado más ligados al mejoramiento de la calidad de los servicios públicos que a problemas de cobertura, y a incrementar la eficiencia en el uso de los recursos. En estos ámbitos Chile se sitúa en una mejor posición que muchos otros países de la región, pues el gasto social realizado por el gobierno significaba, en 1996, mejorar la participación del quintil de ingresos más bajos desde un 3,9% a un 4,2% del ingreso total de los hogares,⁵⁰ y tenía por consiguiente un claro efecto redistributivo. Aún más, a nivel del V quintil de más altos ingresos se reduce la participación en los ingresos desde un 57,1% a un 56,6%.

Por otra parte, a medida que transcurre la transición chilena se ha avanzado en un proceso de democratización, uno de cuyos ejes lo constituye la marcha del proceso descentralizador, siendo una área prioritaria en la modernización y reforma del Estado nacional. La descentralización va ligada a la participación de la sociedad civil en las políticas públicas, en el sentido de que la política pública no debe constituir una acción monopólica exclusiva del gobierno. El desafío de generar una participación activa de los grupos más excluidos o desintegrados en el ámbito local permitiría enfrentar con una nueva óptica las múltiples y diversas necesidades sociales de éstos, haciéndolos responsables de sus destinos. Sin embargo, este proceso no se encuentra exento de los obstáculos y resistencias que representan la existencia de una historia y una cultura centralista y la escasa participación comunitaria en la vida societal.

La opción democrática se ha fundamentado en un crecimiento económico sostenido y equilibrado, pero pareciera que se ha postergado en alguna medida la profundización del proceso descentralizador. La creación de una institucionalidad y gestión moderna, es una tarea que exige una acción persistente y la generación de políticas en ámbitos donde se advierten debilidades. Hasta el momento sólo se eligen por votación popular los alcaldes y concejales, ya que los intendentes regionales y gobernadores provinciales son de nombramiento del Presidente de la República y los consejeros regionales son elegidos en

⁴⁹ Servicio Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Juventud, Fondo de Solidaridad, Comisión Nacional de la Discapacidad.

⁵⁰ Ver al respecto estudios realizados en MIDEPLAN, en base a CASEN de 1990, 1992, 1994 y 1996.

una votación de segundo grado. Por otra parte, la participación de la comunidad en las políticas y programas de las administraciones comunales y de los gobiernos provincial y regionales es precaria y se remite, en la práctica, al voto para elegir autoridades.

La puesta en marcha de los gobiernos regionales ha constituido un avance en la perspectiva de profundizar la descentralización. Sin embargo, el centralismo de la capital y de las instituciones nacionales es aún un rasgo propio al país. Pareciera existir cierta desconfianza de las autoridades de la administración central frente a la gestión de municipios y regiones y al mismo tiempo subsisten debilidades y temores del nivel subnacional en cuanto al ejercicio de sus competencias y atribuciones.

En un complejo marco de políticas económicas de libre mercado, la experiencia chilena transita desde un proceso de desconcentración administrativa y más bien autoritaria, hacia las reformas democráticas, la consolidación de los gobiernos regionales y locales, y una mayor regionalización y municipalización. En este sentido, adquieren un significado determinante la coordinación interministerial y la definición de relaciones intergubernamentales y de funciones subnacionales más específicas en la elaboración y ejecución de las políticas públicas.

Por su cercanía con la población, las municipalidades son identificadas como la institución local donde existe o debiera existir una mayor participación de la comunidad en las tareas del gobierno y desarrollo comunal.

b.- La evolución de la pobreza

Los gobiernos de la Concertación han seguido una estrategia de desarrollo con miras a lograr un proceso de crecimiento sostenido, equitativo. Esta estrategia supone que el crecimiento económico y la mantención de los equilibrios, así como también el impacto que estos tengan en la situación social y medioambiental serán parte sustantiva de las políticas y programas de los gobiernos. Más aún, ésta consideración supone que sin desarrollo social, el proceso de desarrollo económico se resentirá. Esta visión del desarrollo económico, cercana a los planteamientos de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad, ha tenido favorables efectos en el caso chileno.

Entre 1987 y 1996, el país fue capaz de reducir la incidencia de la pobreza prácticamente a la mitad, desde 45,1% a 23,2% de la población total (1 millón trescientas mil personas y 700 mil hogares). Al mismo tiempo, la población indigente se redujo en un porcentaje significativo, desde 17,4% a 5,8% (800 mil personas y 175 mil hogares).⁵¹ Esta medición, realizada tomando como base a la metodología de línea de pobreza de CEPAL, representa sin embargo, sólo un indicador del incremento de las condiciones materiales de los hogares.

Sin duda, el país ha accedido a una etapa donde los problemas de pobreza deben ser analizados desde una perspectiva más compleja, que permita reflejar los cambios en las relaciones sociales y en las posibilidades de ascensión social de estos hogares.⁵² Estas

⁵¹ *Evolución reciente de la pobreza en Chile*, CEPAL, 1997.

⁵² Es en las propias instituciones de Naciones Unidas donde el análisis se hace más compleja, a partir de las visiones entregadas en el *Panorama Social* de CEPAL sobre la perpetuación de la pobreza y el papel de la familia y la educación de UNESCO, los Informes de Desarrollo Humano del PNUD y los enfoques de UNICEF sobre los derechos de los niños.

cifras sitúan a Chile entre los países que más rápidamente han reducido la pobreza en los últimos años. Los logros de este bienio resultan especialmente significativos en un país que presenta éxitos en el plano económico. Persiste sin embargo una fuerte desigualdad en la distribución de ingresos y una perspectiva de falta de ascenso social, de mayores dificultades de acceso a la educación universitaria y a las oportunidades laborales, de marginación y segregación geográfica, así como de la mantención de un esquema de relaciones sociales excluyente.

Durante esta década, los principales factores que incidieron en la reducción de la pobreza fueron el incremento de la tasa de participación en los estratos medios y pobres, el reajuste del ingreso mínimo y el aumento de las remuneraciones reales, así como la reducción de los precios relativos de los alimentos y el incremento del gasto social,⁵³ todo ello favorecido por la holgura de la existencia de un nivel de desempleo abierto y de una inflación de dos dígitos. Resulta probable que el ritmo al cual se reduce la pobreza se desacelere, más aún si las repercusiones de la crisis asiática en Chile se mantienen en el tiempo. De hecho, así ha ocurrido, ya que por cada punto de crecimiento del PIB en los dos últimos años, el descenso de la pobreza se ha ido estancando. Ello representa un desafío para el país, ya que se ha disminuido la capacidad de generación de empleos y aún persisten sectores amplios en situación de pobreza, así como de indigencia.

La situación de los grupos más pobres (indigentes) se relaciona con problemas de diversa índole que no necesariamente tienen que ver con el crecimiento de la economía, sino con disfunciones específicas: hogares desintegrados, problemas de violencia familiar, alcoholismo y drogadicción, ancianos sin previsión que viven en estado de abandono, mujeres jefas de hogar sin calificación para el trabajo, y que deben estar a cargo de sus hijos, además de proveer el sustento.

Según se ha demostrado, estos grupos y localidades requieren de programas específicos y flexibles para su integración al desarrollo.⁵⁴

En la década del 90 se constata un avance en el diseño del tipo de programas específicos dirigidos a mujeres jefas de hogar, proyectos de viviendas sociales, programas de pavimentación de barrios, políticas para el adulto mayor. Sin embargo, no es fácil generar programas oportunos, efectivos y focalizados para atacar la pobreza más endémica debido especialmente a una larga tradición de programas universales y de responsabilidades históricas que enfrentan los ministerios sociales, lo que genera una difícil coordinación entre éstos. Otra dificultad, consiste en la escasa participación que tienen los municipios en el diseño de programas sociales, que son generados a nivel central. Ya que sólo una efectiva descentralización de los recursos y decisiones permitiría generar programas flexibles, de rápida respuesta a los problemas de las distintas comunidades y localidades.

⁵³ Ver García, A. y Schkolnik, M, 1995.

⁵⁴ Tales como; capacitación, en algunos casos de la obtención de licencias secundarias, o de calificaciones específicas; de apoyo para montar microempresas; de infraestructura para el cuidado de los niños, y en general; cubrir necesidades específicas para ingresar al mundo laboral.

c.- La distribución de ingresos

La sociedad chilena está avanzando en la refundación de un régimen democrático y los indicadores macroeconómicos muestran signos evidentes de fortaleza, a pesar de la reciente crisis asiática. Sin embargo, se mantiene una estructura de desigualdad distributiva que podría eventualmente convertirse en un obstáculo para la viabilidad del modelo económico y la legitimidad democrática.

El Panorama Social de CEPAL de 1997 declaraba que en Chile “no obstante los avances en el combate a la pobreza, la distribución del ingreso ha opuesto una férrea rigidez al cambio, sin haberse conseguido aminorar los altos niveles de concentración”. La relación de participación en los ingresos del 10% más alto, respecto del 40% más bajo, es de 3 a 1. Ello configura una situación más regresiva que la de otros países latinoamericanos, tales como Argentina, Costa Rica, Jamaica o Uruguay.⁵⁵

En el contexto internacional el perfil distributivo chileno marca una diferencia sustantiva respecto a los países desarrollados y algunos países del sudeste asiático. En éstos, el más alto captura una proporción que es muy inferior de lo que el mismo decil logra en Chile.⁵⁶ Este es el primer rasgo distintivo, aunque no es exclusivo de la economía chilena sino característica general de las economías latinoamericanas. La desigualdad no está marcada tanto en los primeros deciles, como en el último.⁵⁷ Un segundo hecho distintivo es que los estratos intermedios de la pirámide de ingresos, es decir, el 40% de los hogares medios obtienen una proporción inferior del ingreso en Chile que en países desarrollados.

El tema de la distribución del ingreso constituye una materia controvertida, tanto en el ámbito económico como en el político. La existencia de desigualdades en este aspecto plantea una situación de inequidad e injusticia social y puede llegar a cuestionar la gobernabilidad y viabilidad política de una sociedad.

La experiencia muestra que el mejoramiento de los niveles de bienestar no ocurre en forma espontánea, como efecto automático del crecimiento económico (la tesis del "chorreo");⁵⁸ tampoco por la vía de la aplicación de políticas populistas de corto alcance. Y no resulta viable la construcción de un Estado benefactor como el que predominó en Europa en décadas pasadas.

En los inicios de los años noventa la controversia sobre los aspectos distributivos del ingreso en Chile se centró en el tema de la reforma tributaria, con el objeto de proveer al Estado de una mayor margen de maniobra en la redistribución de recursos. Un amplio margen de maniobra con que cuenta Chile y que constituye una preocupación del gobierno y de instituciones como el Foro de Desarrollo Productivo, o el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), son los esfuerzos dirigidos al incremento de la

⁵⁵ PNUD, 1996.

⁵⁶ Por ejemplo, en Estados Unidos el 20% de los hogares con menos ingresos captura entre el 5% y 6% del ingreso total, proporción ligeramente superior a la que capturan los hogares homólogos en Chile en los últimos tiempos. Sin embargo, el de ingresos más alto en los Estados Unidos sólo captura un 25%, mientras en Chile su homólogo captura un 40%.

⁵⁷ *Panorama Social*, CEPAL, 1997.

⁵⁸ En el caso chileno, se observa una importante reducción de la pobreza, como resultado de las altas tasas de crecimiento del producto, pero este crecimiento no ha sido suficiente para impulsar una mayor progresividad en la distribución de ingresos.

productividad y de la capacitación de los trabajadores, como un mecanismo para mejorar la distribución del ingreso, y generar empleos de calidad, lo que debería ir unido a un proceso más amplio de modernización productiva. Desde esta perspectiva se estaría mejorando la transferencia de los incrementos de productividad a las remuneraciones de los trabajadores ocupados. Otro aspecto que resulta importante es el reforzamiento de la capacidad de negociación de los trabajadores.

Adicionalmente, existen márgenes de acción, aun cuando de mayor lentitud, por el lado de las políticas sociales que afectan directamente a las familias.⁵⁹ La distribución del ingreso es el resultado no sólo de una alta concentración patrimonial, del capital físico y financiero, sino también de la concentración del capital educativo (en menor medida en Chile que en otros países de la región). Otro factor generador de desigualdades distributivas es la existencia de hogares de gran tamaño, con jefes con escaso nivel educativo, bajas tasas de participación en el empleo, junto con altas tasas de dependencia; frente a hogares de ingresos altos, tamaños reducidos, con niveles de educación superior, y alta participación en el empleo.

En América Latina, y en Chile en particular,⁶⁰ las características de los hogares son determinantes para su ubicación en la escala socioeconómica y por ende, de su análisis es posible desprender lineamientos de políticas para mejorar la distribución de ingresos. Estos desafíos pueden ser relativos a áreas tan diversas como promoción de las políticas en el ámbito reproductivo, políticas educacionales, oportunidades de empleo para mujeres o políticas destinadas a apoyar al adulto mayor.

3.- Situación ambiental de Chile

a.- Antecedentes

En Chile existen antecedentes de antigua data acerca de la preocupación por los recursos naturales y el tema ambiental. Ello se vio reflejado en diversas acciones que los gobiernos fueron tomando desde los años treinta en adelante y entre las que se cuentan la ley de parques nacionales; la ley de bosques; el código sanitario y el código de aguas, que sin pretender conformar una visión completa de la dimensión ambiental, denotan una preocupación incipiente.

En los años sesenta e inicios de los setenta, también los gobiernos tuvieron iniciativas en este sentido, ampliando significativamente las áreas silvestres del país, diseñando políticas de planificación urbana o de asentamientos urbanos como herramienta de planificación. El

⁵⁹ Para CEPAL, y UNICEF, la familia constituye un eje fundamental, desde el punto de vista del apoyo y complementación al papel del Estado en el desarrollo de las personas. Por ello, debe considerarse como centro de programas y políticas de satisfacción de necesidades y de integración social, Maurás, M, UNICEF, 1994, y Rosenthal, G, 1994. Ver además, CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 1997*.

⁶⁰ En efecto, en Chile, la tasa de participación más baja en el mercado laboral, es la que presenta el quintil más pobre, a lo que se suma que tienen el mayor número de niños, de adultos mayores y de dependientes por hogar, en Jiménez y Ruedi, CEPAL, 1997.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo fue creado en el año 1965. En el marco de la Corporación de Fomento de la producción (CORFO) se establecieron algunos organismos cuyo campo de acción eran los recursos naturales ligados a temas productivos, como el Instituto de Recursos Naturales, el Instituto Forestal, y el Instituto de Fomento Pesquero.

Gran parte de estas iniciativas, que comenzaban a marcar una cierta tendencia, fueron desatendidas en el marco del enfoque neoliberal. En ese período a partir de 1974, se produjeron importantes liberalizaciones en el uso del suelo urbano, acompañadas de fuertes procesos de desregulación y mercantilización de los servicios y bienes urbanos, así como en los permisos de construcción y se liberalizó el mercado de transporte público, otorgando permisos ilimitados para taxis y taxibuses, antes sujetos a fuertes regulaciones. Lo anterior denota una baja preocupación por los espacios públicos y el bien común, que abrió paso a procesos crecientes de deterioro y contaminación que afectan principalmente a las áreas urbanas. Se liberaron las normas de explotación de recursos naturales y las condiciones de ingreso de la inversión extranjera.⁶¹

En dicho período también se procede a vender vastas extensiones del territorio nacional, se facilita la explotación de los bosques naturales y de recursos pesqueros por parte de inversionistas extranjeros y se produce una sobreexplotación de recursos naturales para la exportación.⁶² Todo lo cual resulta consistente con la aplicación de un modelo exportador de recursos naturales con bajo valor agregado.

Respecto de los recursos del mar y de la preocupación que ello comenzaba a suscitar, fue en su momento la propia Armada de Chile la que perfiló ciertos criterios de conservación y protección del mar y sus recursos, los que se vieron materializados en la primera propuesta de Ley de Pesca. Esta ley contenía al inicio interesantes elementos acerca del manejo sustentable del mar y sus recursos, algunos de los cuales fueron finalmente eliminados de la ley que rige hasta hoy.

En ese período, la búsqueda de una acelerada capitalización de la economía y generación de un marco atractivo para la inversión fue derivando hacia un incremento de las ganancias empresariales y el libre ingreso de divisas. La privatización de muchos bienes estatales llegó a cuestionar la perdurabilidad de los recursos naturales del país.

No fue hasta 1990, que se inició un proceso de puesta al día en la materia. Pese a que aun es mucho lo que resta por realizar, se avanzó en tres aspectos fundamentales:

- creación de una institucionalidad ambiental operativa. Esta fue la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), estructurada a lo largo de todo Chile;
- promulgación de una ley 19.300 de bases del medio ambiente y sus respectivos

⁶¹ La “Ley Navarino”, promulgada durante el régimen militar, da exención tributaria durante 50 años a los inversionistas extranjeros; el Decreto Ley N° 15 d entrega bonificaciones a las inversiones en la zona austral.

⁶² Entre 1990 y 1991, una empresa transnacional compra 250 mil hectáreas de terreno en Tierra del Fuego, XII región. De ellas, 150 mil hectáreas fueron traspasadas irregularmente del Fisco al sector privado. Esta empresa las vende en 1993 a Trillium Corporation, que adquiere además otras 60 mil hectáreas en Argentina. En 1995 prescribió la fecha para que el gobierno chileno interpusiera una demanda para recuperar esas tierras.

reglamentos;

- aprobación de una política ambiental para un desarrollo sustentable.

Estos tres elementos constituyen actualmente la base de todo sistema nacional de gestión ambiental.

En materia de prevención se estableció un sistema voluntario de evaluación de impacto ambiental para el sector privado, y obligatorio para el sistema público.⁶³ Las acciones derivadas de dicha política se concentraron en áreas consideradas de urgencia: la contaminación atmosférica de la capital, la contaminación ocasionada por la industria minera, la contaminación del agua, y el impacto y manejo de ciertas actividades extractivas.

A inicios del gobierno del Presidente Aylwin se creó la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana (CEDRM) que elaboró y aplicó un primer programa integral de descontaminación ambiental para el país. Se establecieron además planes para las principales zonas saturadas por contaminación, la mayor parte de ellas en los alrededores de las fundiciones de cobre.

La CEDRM actuó primordialmente por la vía del decreto presidencial, estableciendo normas de emisión y sistemas de monitoreo y alerta de la calidad del aire. En coordinación con Ministerios y Alcaldías, procuró modernizar la flota de transporte público y ordenar los flujos de transporte en la capital. Particularmente importante fueron los decretos que regularon la emisión de fuentes fijas industriales.⁶⁴

Por su parte, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, creada en 1990, está a cargo de una serie de nuevas normas destinadas a prohibir o limitar la descarga de más de treinta sustancias peligrosas—particularmente metales pesados y compuesto clorhídricos. Dichas normas distinguen entre descarga a los sistemas de alcantarillado y descarga directa en ríos y otros cuerpos de agua.

En 1992 el decreto 185 de Minería estableció normas para las empresas que emitieran gases sulfurosos, arsénico y partículas en todo el territorio nacional y creó la Comisión Interministerial de Calidad del Aire (CICA). El propósito fue limitar emisiones y establecer planes de descontaminación para plantas existentes.⁶⁵ El decreto 185 ha tenido un impacto considerable y un gran número de plantas de ácido sulfúrico han sido construidas con el objeto de reducir emisiones.

La institucionalidad se encontraba dispersa hasta 1990, ya que tanto el Ministerio de

⁶³ Incluso los planes reguladores de las comunas deben tener una evaluación del impacto ambiental, de modo de que la evaluación aplicada a los proyectos de inversión también debe realizarse para los proyectos de normativa urbana.

⁶⁴ Decreto Supremo 4 (1991) y Decreto Supremo 211 (1992), sobre emisiones vehiculares.

⁶⁵ Basada en normas de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América, contiene niveles tan estrictos o más estrictos que los de ese país. El decreto básicamente se concentra en la industria de cobre y está diseñado para reducir gradualmente emisiones peligrosas en plantas metalúrgicas industriales y mineras hacia el año 1999.

Bienes Nacionales como los Ministerios de Salud y de Agricultura abordaban materias ambientales. En lo sustantivo, probablemente el avance más notable, fue dotar al país de una moderna legislación y una nueva institucionalidad ambiental. En 1992 se presentó un proyecto de ley, la cual fue publicada en marzo de 1994, *Bases Generales del Medio Ambiente* (19.300), que contemplaba la creación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).⁶⁶

Además del marco institucional y legal, el país cuenta actualmente con una política ambiental explícita, que ha sido aprobada por el Comité de Ministros de la CONAMA a inicios de 1998, lo cual resulta de gran importancia, ya que facilita la labor dado su carácter de comisión coordinadora. Las diversas dependencias del gobierno que tienen responsabilidades ambientales, ahora cuentan con un marco de política explícito para organizar y orientar sus acciones.

El objetivo general de la política ambiental ha sido promover la sustentabilidad del proceso de desarrollo, con miras a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, garantizando, de acuerdo a la Constitución Política de la República, un medio ambiente libre de contaminación, su protección y la preservación de la naturaleza y del patrimonio ambiental.

Las actividades humanas y la dinámica de la población están íntimamente vinculadas a los problemas del medio ambiente.⁶⁷ De hecho la presión directa de la población sobre los recursos naturales en los países en desarrollo, así como de los millones de consumidores de los países desarrollados, y los problemas ambientales derivados de la concentración de la población, son realmente de una vasta amplitud. Respecto de la creciente presión demográfica sobre la base de recursos naturales, el FNUAP detecta temas prioritarios, aplicables al caso chileno:

- problemas de erosión de los suelos y desertificación, vinculados a prácticas inapropiadas de utilización de la tierra causadas a menudo por pautas de migración;
- problemas de degradación del medio ambiente determinados por procesos de deforestación, los que a su vez se derivan de alternación de cultivos, demanda de energía y sustitución de bosques para cambiar el uso de esos suelos, por razones de necesidad poblacional;
- problemas de escasez de agua, uso erróneo de los recursos hídricos y contaminación de éstos en zonas rurales y urbanas, vinculados al incremento y concentración demográficos;
- efectos de cambio en la utilización del suelo y prácticas agrícolas; en especial los procesos de tala, roza y quema, por su aporte a la emanación de gases que agravan el

⁶⁶ Complementariamente a lo anterior, durante este segundo Gobierno de la Concertación, el Presidente Frei ha promulgado los correspondientes reglamentos de la Ley 19.300, relativa a la constitución del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional y de las Comisiones Regionales de Medio Ambiente, promulgado el 26.10.1995; procedimiento y etapas para establecer los Planes de Prevención y Descontaminación promulgado el 26.10.1995; Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión, promulgado el 26.10.1995, y Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, promulgado el 03.04.1997.

⁶⁷ FNUAP: *La Población y el medio ambiente: los problemas que se avecinan*, Naciones Unidas, Nueva York 1991.

- efecto invernadero;
- desafío que representa proporcionar servicios básicos frente a la rápida urbanización e industrialización, así como a los asentamientos humanos no planificados;
- ordenamiento del uso de las zonas costeras donde las poblaciones en general y en el ámbito mundial, están creciendo rápidamente y por lo tanto agotando recursos críticos;
- cambios en la dinámica poblacional, en que a la migración tradicional campo - ciudad, se agrega otra nueva, desde ciudades pequeñas a ciudades intermedias. Con ello se deteriora la calidad de vida y la productividad de los centros urbanos. Se produce también un acelerado deterioro ambiental en las grandes ciudades debido al crecimiento exponencial de tipo extensivo, y específicamente de satelización.

Ello puede ser una oportunidad para redefinir una política de asentamientos humanos, basada en una mayor articulación económica, social y ambiental, a partir de las ciudades intermedias, que de alguna forma encauce el proceso de migración y trate de detener esta verdadera hipertrofia de las grandes ciudades.⁶⁸

b.- Balance ambiental

Un balance de los problemas ambientales del país podría resumirse como sigue:

- *Contaminación atmosférica asociada a las áreas urbanas, a la industria, la minería y la generación eléctrica.*

En numerosas localidades, las emisiones y las concentraciones en el ambiente de material particulado, óxidos de nitrógeno y de azufre, monóxido de carbono, hidrocarburos y contaminantes peligrosos, como el plomo y el arsénico, superan la normativa nacional y las recomendaciones internacionales con un elevado costo y riesgo para la salud de la población.

En Chile, como en muchos países en desarrollo, la calidad del aire está siendo afectada por diversos procesos derivados del crecimiento del sector industrial, procesos ligados a la minería, agricultura y pesca, la urbanización acelerada y la desregulación del transporte. En general, se trata de procesos productivos sobre los cuales no se han tomado los resguardos ambientales necesarios. Con frecuencia la cantidad de sustancias contaminantes que se vierten en la atmósfera sobrepasa la capacidad natural de diluirlas. Este problema se agudiza en las ciudades, que suelen ser zonas encajonadas de difícil ventilación, o se hace más complejo debido a fenómenos atmosféricos como la inversión térmica que agravan esta situación.

Es necesario poner en perspectiva el problema de contaminación de la Región Metropolitana, en particular de la ciudad de Santiago, respecto de otras ciudades capitales regionales, que comienzan a evidenciar signos de contaminación importantes por otras razones. Tanto porque en estas últimas es posible actuar ahora y evitar que lleguen al crítico estado en que se vio sumida la capital, como porque efectivamente el problema que presenta Santiago es efectivamente mayúsculo en esta materia, no obstante que la

⁶⁸ En las circunstancias actuales resulta difícil pensar que los problemas ambientales de Santiago se resolverán por sí mismo. La solución pasa por una complementación en relación al desarrollo de las otras regiones.

implementación del plan de descontaminación ha comenzado a tener algunos efectos positivos.⁶⁹

El impacto de los contaminantes atmosféricos está en directa relación con la magnitud y el tipo de emisión, y la capacidad del ecosistema para resistir el impacto, cuando es agudo o crónico. Existe una creciente información acerca del peligro o daño potencial de la contaminación atmosférica sobre la salud humana y los organismos animales y vegetales, su forma de traslado y distribución e incorporación a estos organismos, así como sobre los métodos para neutralizar sus efectos nocivos.

Respecto de los procesos de contaminación del aire, en el caso especialmente de la Región Metropolitana, y también en otras zonas del país, las emanaciones gaseosas son de diversa índole, y se deben a una multiplicidad de factores, como procesos productivos provenientes de la minería, e industria, manejo de materias primas, calidad y cantidad de los medios e infraestructura de transporte y producción de energía.

- *Elevados índices de contaminación de las aguas por la disposición sin tratamiento de residuos líquidos domiciliarios e industriales. Lo anterior ha afectado significativamente algunos cursos de aguas superficiales como ríos y lagos, el borde costero, así como napas subterráneas.*

El mal manejo de residuos genera una degradación ostensible del entorno, ya que en Chile al igual que en las restantes metrópolis del mundo, el desarrollo de las zonas urbanas e industriales trae consigo la generación de grandes cantidades de desperdicios y residuos de variada naturaleza. Ello afecta la calidad de vida de la población y su adecuada gestión constituye un desafío de complejidad creciente.

Uno de los procesos de degradación de recursos naturales es el que afecta al recurso agua, que es un recurso crecientemente escaso, y cada vez más utilizado por las actividades humanas, sujeto a una demanda creciente. La contaminación y degradación de las aguas puede deberse a dos tipos de procesos. El primero es que este recurso ha sido utilizado tradicionalmente como medio para el transporte y evacuación de diversas sustancias. Los residuos líquidos de origen industrial o domiciliario, generalmente van a ser depositados a cuerpos de agua, contaminándolos.

En Chile la mayor parte del crecimiento demográfico se presenta en las cuencas de los ríos Elqui, Aconcagua, Mapocho-Maipo, Cachapoal, Maule, Biobío y Valdivia, debido a lo cual sus ríos han llegado a ser los más contaminados. En la región Metropolitana, los principales cauces son el río Mapocho y el Zanjón de la Aguada que reciben en forma directa respectivamente el 35% y el 60% de las aguas servidas de la ciudad, alcanzando un volumen diario de 1,8 millones de metros cúbicos. Estas aguas servidas frecuentemente son utilizadas para el riego, lo que puede provocar enfermedades entéricas, no obstante que las medidas tomadas para la prevención del cólera han tenido un efecto positivo, ya que

⁶⁹ Es importante tener presente que en el caso de Santiago, no obstante los esfuerzos de la autoridad para enfrentar el desafío de la contaminación, las condiciones climáticas constituyen factores determinante, en particular la pluviosidad y la ventilación.

reducen la incidencia de las enfermedades transmitidas por esta vía, como el tifus y la hepatitis.

Este solo factor explica los elevados niveles de contaminación de prácticamente todos los ríos de Chile, desde el Elquí hasta el Bío-bío, y de prácticamente todas las bahías donde existen concentraciones de población importantes, como Valparaíso, Talcahuano y Reloncaví. En Valparaíso y Viña del Mar se han venido produciendo inversiones en pos del tratamiento de las aguas servidas que habían contaminado todo el litoral, su flora y fauna (esta región alberga al 10% de la población nacional). También se han visto afectados Lago Villarrica, por aguas servidas (región de la Araucanía); el Río Futa, que desemboca en el Valdivia y Calle Calle (Región de los Lagos) y el Río Huicha de Ancud. (región de Chiloe). También la laguna de Aculeo, en la región metropolitana se encuentra contaminada por las aguas servidas, así como por el uso de lanchas.

De acuerdo al diagnóstico realizado por la CONAMA en 1991, entre las empresas contaminadoras del agua por descargas de residuos productivos se encuentran las pesqueras de Iquique (I Región) y Mejillones (Región de Antofagasta). En Antofagasta las actividades mineras también han significado una contaminación del agua con arsénico, elemento altamente tóxico; en esa ciudad un estudio mostró verduras contaminadas con este elemento. Hay filtraciones de la Compañía Minera el Indio al río Elqui, que nutre de agua potable a las ciudades de la Serena, Coquimbo y Vicuña (IV Región de Coquimbo). También contaminan las pesqueras de San Antonio (V Región), en esa misma región de Valparaíso se produce contaminación de las aguas del río Requinoa, por parte de las empresas agroindustriales. El río Mataquito, de la VI Región, presenta contaminación por residuos industriales de una planta de celulosa. La VIII Región del Bío-bío por su parte, presenta contaminación física, química, orgánica y bacteriológica por plantas industriales en ríos, lagos, estuarios, y en el mar por las plantas pesqueras.⁷⁰ En la Región de los Lagos, se produce contaminación por residuos provenientes de la construcción de centrales hidroeléctricas (Petrohue y Melipue- Calcurrupe, Puyehue, Futaleufu), y por vertederos en Valdivia y Ancud.

- *Inadecuada dinámica del crecimiento urbano, por falta de un mínimo ordenamiento del espacio, lo que se traduce en elevados índices de contaminación, falta de áreas verdes y de esparcimiento, congestión en el tránsito, todo lo cual reduce significativamente la calidad de vida en las ciudades. Ha erosionado y degradación histórica de los suelos, por un manejo inadecuado del espacio y del recurso, que, además, se ha visto presionado por la expansión urbana y la disposición de residuos que termina afectando la red de canales de riego. Estos procesos son muy antiguos en el país, afectando directamente la disponibilidad de suelo agrícola productivo y las cuencas hidrográficas.*

⁷⁰ En esta región se inició en los años 80, el proyecto Central Hidroeléctrica Pangué. Grupos ecologistas denunciaron en 1986 los graves efectos que ello tendría sobre el medio ambiente. Luego de la democratización se incrementaron las críticas, por sus efectos no sólo sobre el medio ambiente, sino sobre la población pehuenche. Luego de diversos recursos de protección y movimientos en contra se inició su construcción.

Dados los altos volúmenes de población que habitan en centros urbanos, los problemas propios de las áreas urbanas tales como saneamiento, contaminación, degradación, violencia y otros, generan un perfil contradictorio, fundamentalmente en los centros metropolitanos, en los que importantes economías urbanas contrastan con externalidades del proceso de crecimiento y desarrollo. Esto define un cuadro de difícil equilibrio entre la funcionalidad urbana en el marco de las economías globalizadas, y el tema de los costos y la disminución en la calidad de vida de importantes grupos urbanos. La cuestión de la distribución de los costos ambientales sigue siendo uno de los problemas económicos más importantes.

El crecimiento de ciudades es un hecho real que tiene que ser tratado al considerar los temas de medio ambiente. El deterioro ambiental no se origina en su crecimiento, ni tiene que ver estrictamente con una escasez de recursos que presentarían los países como Chile. Su actual raíz está en el modelo de desarrollo y más particularmente en un estilo de gestión.

Los problemas del deterioro de la calidad de vida y el ambiente en las ciudades son consecuencia de que los mecanismos de planificación y gestión urbana no se compadecen con el deterioro de la calidad de vida, especialmente en los sectores de menores ingresos. De esta forma, se observa una distribución inequitativa de los beneficios y una ausencia de políticas integrales que satisfagan las necesidades de la mayoría.

Las potencialidades del proceso de urbanización se encuentran hoy amenazadas por el deterioro y la degradación del medio ambiente sin que se valore la ciudad como eje del desarrollo económico, como el espacio donde la vida se innova y cambia, y se multiplican las nuevas actividades económicas y el destino sometido a la voluntad ciudadana, potenciando la organización por efecto de aglomeración.

- *Inadecuado manejo y disposición final de residuos sólidos, domésticos e industriales, lo que reviste mayor complejidad en el caso de los residuos peligrosos, como los altamente tóxicos, hospitalarios, u otros, siendo este tema uno de los desafíos principales de la gestión ambiental.*

Los residuos sólidos domiciliarios habitacionales están constituidos principalmente por materia orgánica, envases y envoltorios en tanto que los residuos sólidos industriales, contienen un elevado componente químico, lo cual resulta eventualmente en elevados grados de toxicidad.⁷¹

Estos residuos han dado lugar a una nueva e importante industria, cual es la del reprocesamiento, confinamiento y disposición final de los residuos sólidos. Esto ha sido importante en los países desarrollados, en especial en los europeos, que debido a las limitaciones físicas propias de su geografía se han visto estimulados a desarrollar un

⁷¹ Durán y Arteaga, CEPAL: *Contaminación atmosférica en Chile, antecedentes y políticas para su control*, Unidad CEPAL/PNUMA de Medio Ambiente y Desarrollo, 1994.

proceso de reciclaje, reutilización y reducción de residuos sólidos.

- *Amenazas al bosque nativo y la biodiversidad, por sobrexplotación y carencia de medidas adecuadas de protección y fiscalización.*

Entre los principales problemas generados podemos señalar los efectos derivados de la tala de Flora Nativa detectados por CONAMA en 1991, Parque Nacional las Campanas (Vª Región) daños por causa de faenas mineras, y contaminación de cursos de agua y Bosque Nativo en torno al Alto Bío Bío (VIII Región), por construcción de Central Pangué; deterioro de la reserva natural Cipreses (VI Región), por proyecto de construcción de Central Hidroeléctrica; tala de bosque en Nonguen (VIII Región), por compañía Maderera; tala bosque nativo Panguipulli (X Región); explotación industrial del bosque de raulí ; tala de bosque nativo en Osorno (X Región), por trabajo de pequeña minería; explotación de bosque nativo (X Región), por empresa forestal; deterioro de bosque nativo en villa Chacabuco (XI Región), empresa minera; explotación de bosques de lenga en Tierra del Fuego (XII Región), proyecto forestal Trillium.

PRINCIPALES DESAFÍOS DEL DESARROLLO PRODUCTIVO

1.- Desafíos macroeconómicos

El exitoso crecimiento del país en los últimos años, enfrenta factores exógenos o de tendencia que podrían debilitar el ritmo de avance de la economía chilena.

Los principales desafíos en el aspecto macroeconómico, consisten en recuperar las tasas de crecimiento de la economía anteriores a la crisis asiática y mantener la estabilidad; mejorar la institucionalidad destinada a promover el ahorro y la inversión en las áreas claves para el crecimiento; y reformar la institucionalidad laboral, de manera de mejorar la productividad, rentabilidad y competitividad de la economía.

a.- Preservar la estabilidad económica.

En función de las actuales condiciones y de las tendencias vislumbradas en la economía nacional resulta determinante la perseverancia en la aplicación de ciertas reglas, a saber el superávit fiscal, la inflación descendente y el equilibrio en las cuentas externas, como condición para asegurar la menor profundidad de los ciclos económicos. Lo anterior, y una mayor integración financiera con el exterior son objetivos a cumplir que propenden a la mantención del equilibrio económico, requisito indispensable si se desea una nueva década de crecimiento.

En el marco de la política fiscal existe una experiencia ya acumulada en cuanto a resguardar que el crecimiento de la absorción pública no supere al aumento del producto potencial. Una mayor consistencia financiera requiere que los mecanismos de transmisión de la política monetaria no sólo consideren el efecto de las tasas de interés en la demanda agregada, sino también los efectos de las variaciones en el tipo de cambio sobre la actividad económica. Parece necesario mantener un déficit prudente de la cuenta corriente de la

balanza de pagos y evitar la apreciación de la moneda más allá de su valor de tendencia de mediano plazo.

Ha resultado preocupante durante los últimos años la tendencia hacia el déficit en cuenta corriente y una mayor dependencia del ahorro externo. La política cambiaria de cuasi cambio fijo, basada en fluctuaciones dentro de bandas muy estrechas, ha desestimulado las exportaciones y estimulado las importaciones, lo que condujo a déficits crecientes en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos, en 1997 y 1998.

En este aspecto, la pérdida de valor de las monedas de los países del Asia, importantes socios comerciales de Chile, ha puesto al Banco Central en la difícil situación de hacer una apuesta acerca de la transitoriedad de la crisis. En otras palabras, debe decidir si la apreciación del peso chileno respecto a las monedas asiáticas, es un fenómeno de corto plazo, o si, por el contrario, se debe a un cambio en los determinantes fundamentales del tipo de cambio.

b.- Perfeccionar la institucionalidad del sistema financiero para promover el ahorro y la inversión

La prioridad en esta fase de crecimiento consiste en perfeccionar las instituciones que sirven de marco a las múltiples decisiones económicas que toman las personas, empresas y gobierno, pues es allí donde se producen las mayores diferencias en el desempeño de los países.

El sistema financiero chileno ha alcanzado un importante grado de desarrollo. Actualmente las colocaciones alcanzan a un 60% del PIB y los activos totales equivalen a un 110% del mismo. Ha habido una modernización del sistema caracterizada por un proceso de desintermediación financiera, un desarrollo de nuevos productos financieros para inversión, y una expansión del sistema bancario a más segmentos de empresas.

La crisis asiática ha reafirmado la necesidad de generar marcos regulatorios claros en el sistema financiero, de manera de incentivar los correctos monitoreos de riesgos de la actividad financiera, y por sobre todo, evitar situaciones de riesgo moral.

Se produce entonces una tensión entre la necesidad de incrementar la inversión en proyectos nuevos y de mayor riesgo, y asegurar que los destinos de los ahorros tengan confiabilidad.

Los proyectos más riesgosos requieren instrumentos financieros específicos y los créditos bancarios tienen dificultades para financiar inversiones de mayor riesgo. Por ello sería conveniente perfeccionar los mecanismos para el financiamiento de las inversiones en proyectos o empresas nuevos. Para surgir y desarrollarse estos nuevos mercados requieren del respaldo del Estado, como se hizo con la industria del *leasing*.

También es necesario estimular la incorporación de nuevas empresas pequeñas y medianas al mercado de capitales, evaluando primeramente las necesidades de estos grupos. En este sentido, es destacable la necesidad de contar con buenos sistemas de información y seguimiento del endeudamiento privado, individual y empresarial, dentro y fuera del sistema financiero, para favorecer una adecuada regulación de la toma de riesgo y evitar

eventuales situaciones de sobreendeudamiento.⁷²

Pero lo anterior debería ser compatibilizado con la mantención de los incentivos al ahorro de las empresas y personas y el ahorro en los sistemas de pensiones. El ahorro del sector público tiene la ventaja de traducirse en el corto plazo y de manera directa en un mayor ahorro nacional, especialmente en economías en desarrollo, donde gran parte de la población enfrenta restricciones de liquidez. Lo contrario ocurre con el ahorro del sector privado, cuyas medidas operan generalmente con rezagos.

Un elemento que sería recomendable considerar, pero en torno al cual no se ha logrado generar políticas de consenso, es reformular la tributación de modo que no afecte el ahorro sino sólo al gasto. En este sentido ¿no sería conveniente orientar la carga tributaria sobre el gasto y no sobre el ahorro? Tal aseveración ha presentado un sustento empírico en el ámbito de las empresas, pero no a nivel del ahorro de las personas.

Se menciona con frecuencia al sistema de pensiones como un generador de ahorro, lo que sólo sería posible si se combina con una rigurosa austeridad en las finanzas públicas.

Para la mantención del crecimiento es necesaria la formación de capital físico y humano a través de la movilización de nuevos recursos, especialmente en el área de infraestructura, conocimiento y capital humano, donde a causa de debilidades institucionales e imperfecciones de mercado no se materializan muchos proyectos altamente rentables. En Chile, la tasa de inversión ha sido creciente, cercana a un 28% del PIB entre 1993 y 1996. A modo comparativo en el resto de los países latinoamericanos, así como en las economías desarrolladas, esta tasa fluctúa en torno al 20% del PIB, y en los países del Sudeste Asiático llega a un 34% del PIB.⁷³

2.- Mantener la competitividad internacional

En el contexto de un modelo de desarrollo como el seguido por Chile, los desafíos de desarrollo productivo se vinculan a mejorar la competitividad de las empresas en dos ámbitos complementarios: los procesos productivos al interior de las firmas y el entorno sistémico en que éstas se desenvuelven.

“La competitividad de una nación es cada día más sistémica que individual. Las empresas no compiten aisladas de su entorno, sino que lo hacen con una buena y capacitada mano de obra, con una alta capacidad de innovación tecnológica y con relaciones laborales armónicas y justas...La productividad tiene, por lo tanto, un aspecto directamente relacionado con la función productiva y otro que se vincula al buen funcionamiento del complejo sistémico que posibilita la mejor inserción del país en la economía mundial. Esta definición apunta a que la competitividad moderna se compone de dos funciones asociadas armónicamente: la ‘función productiva’ (empresas) y la ‘función sistémica’ (país, sociedad civil, o Estado)”.⁷⁴

⁷² CEPAL, 1997.

⁷³ “Un 1% del PIB adicional de inversión genera un aumento en la tasa de crecimiento del PIB del 0,2 a 0,3 puntos porcentuales” en Marshall, J. y Velasco, A., 1998.

⁷⁴ CEPAL/ GTZ, 1997.

a.- Consolidación de la apertura al exterior

En relación al mejoramiento de la competitividad de la función productiva, existen polos de opinión en torno a la necesidad de pasar a una segunda fase exportadora o a aprovechar los encadenamientos que genera la exportación de recursos naturales.

Algunos economistas sostienen la posición de que el modelo seguido en Chile, basado en la explotación de recursos naturales y mano de obra barata, no sería sustentable en el mediano plazo, lo que requeriría impulsar la incorporación de tecnología al estilo de los países del sudeste asiático. Messner,⁷⁵ plantea que “las elevadas tasas de crecimiento ocultan el hecho de que el éxito chileno se basa en la creciente incorporación de mano de obra y productos primarios al proceso de utilización (con cambios cualitativos limitados), mientras que en la economía mundial, y sobre todo en los nuevos países industrializados asiáticos se lograron importantes aumentos de la productividad mediante cambios profundos en el ámbito tecnológico y organizativo”.

Según este estudio los principales riesgos del modelo primario exportador serían: el agotamiento de los actuales yacimientos minerales a partir del año 2015 aproximadamente; el ingreso de numerosos países en desarrollo a los mercados de materias primas y productos agrícolas donde hoy Chile se inserta exitosamente, con la consecuente presión a la baja de precios; que el crecimiento de la producción y las exportaciones en las tasas actuales es no sustentable ecológicamente por un plazo superior a veinticinco años y que la especialización de Chile en procesos productivos relativamente sencillos debilita su conexión con las transformaciones organizativas y tecnológicas que ocurren en la economía mundial.

Una posición diferente se refleja en un estudio realizado en 1998,⁷⁶ que plantea que gran parte de las críticas anteriores están fundadas en una serie de mitos relacionados al proceso de desarrollo basado en la explotación y exportación de recursos naturales, que es la fórmula seguida por Chile desde hace más de dos décadas. Se abrirían diversas vías para una segunda fase exportadora, entre las cuales se han discutido a nivel de expertos las siguientes:

- La primera, neoliberal, consistente en una desregulación total de la cuenta de capitales, a fin de convertir a Chile en un centro financiero.
- La segunda o asiática consiste en la transferencia de excedentes desde las exportaciones primarias tradicionales hacia exportaciones industriales mediante políticas industriales implementadas por el Estado. Esta hace hincapié en el desarrollo de cadenas productivas para permitir la incorporación de mayor valor agregado a las exportaciones a partir del aprovechamiento de los productos y mercados actuales.
- La tercera o “nórdica” se basa en aprovechar las ventajas en la explotación de recursos naturales para desarrollar encadenamientos “hacia arriba y hacia abajo” de manera de alcanzar la industrialización a partir de los recursos naturales.

Vale la pena interrogarse sobre cuál de éstas es la mejor alternativa, o bien, si procede una combinación de ellas. De hecho, es posible aprovechar el éxito de las exportaciones intensivas en recursos naturales, invirtiendo en insumos, capital y tecnología asociados al sector

⁷⁵ Messner, D., 1997.

⁷⁶ Ramos, J. y Díaz, A. CIEPLAN, 1998

exportador. Ello induciría a un paulatino cambio de la canasta exportadora, hacia mercados de mayor dinamismo y de mayor estabilidad de precios.

La segunda fase del desarrollo exportador apela a la idea de avanzar en el procesamiento y agregación de valor a los recursos naturales, así como en la generación de dinámica a través del sector servicios. La profundización del desarrollo exportador implica persistir en la diversificación de productos y de mercados; aumentar el componente de conocimiento y tecnología en las exportaciones; estimular los enlaces vinculados a la exportación, favoreciendo cadenas productivas y de servicios en torno a ellas; establecer alianzas estratégicas con proveedores, con cadenas de comercialización y transporte en el exterior e introducir estímulos para mejorar la calidad de las exportaciones.⁷⁷

La segunda fase requeriría de un entorno sistémico de mayor nivel de eficiencia y competitividad, así como la necesidad de que la estrategia de apertura al exterior mantenga un equilibrio entre los acuerdos bilaterales de comercio y las políticas unilaterales. Tres aspectos son claves en esta materia: un manejo adecuado de la política arancelaria, un “prudente activismo” en las iniciativas bilaterales y regionales y finalmente, la adecuación de la normativa comercial, medioambiental y laboral chilena a los requerimientos de la normativa internacional.

El gobierno ya ha tomado la iniciativa de proponer la rebaja generalizada de aranceles al 11%, lo que fue aprobado en el Congreso en octubre de 1998. Por otra parte, la reducción de aranceles es complementaria de una política de ampliación de los mercados por medio de acuerdos multilaterales (asociación con MERCOSUR, eventual incorporación al NAFTA y conversaciones con la Unión Europea), pues tiene beneficios indirectos significativos, como lo es la reducción de los costos de la desviación de comercio que se produce con los acuerdos bilaterales o regionales.

Chile se enfrenta al desafío para adecuar la operación de instrumentos e instituciones a los requerimientos que exige su participación en los acuerdos multilaterales, lo que significa que la normativa de comercio exterior chilena debería ser rediseñada de manera que, por un lado se adecúe a las normas internacionales y, por otro, sea coherentes con los requerimientos de una segunda fase de desarrollo exportador. Pero también resulta necesario adecuar las normativas medioambientales y específicamente de producción y comercialización de bienes, así como las laborales a las disposiciones internacionales.

b.- Asignación de recursos e inversión en infraestructura

También en el ámbito de la competitividad sistémica, la economía chilena ha presentado tres características claves relativas al proceso de asignación de recursos. La primera es la consolidación sectorial, expresada en la planeación de largo plazo y el dinamismo de ciertos sectores productivos que son condiciones necesarias para mantener el impulso del crecimiento. En el caso del sector exportador este fenómeno se expresa en dinamismo de las actividades asociadas a la minería, industria forestal, agricultura y pesca. En otros sectores, el mismo fenómeno se refleja en las importantes inversiones que tienen un horizonte de madurez prolongado, como son las telecomunicaciones, la energía y, más recientemente, la infraestructura. A pesar de la situación de ajuste del año 1998, es

⁷⁷Rosales, O. 1994.

esperable que la economía comience a recuperarse en 1999 con un perfil similar al que tenía antes de la crisis asiática.

La segunda es que se ha incrementado la movilidad de los factores, lo que permite ganancias de productividad por reasignación de los recursos entre distintas actividades. Una de las características del proceso de crecimiento económico es el continuo desplazamiento de los factores desde las actividades menos productivas hacia aquellas que ofrecen mayores niveles de productividad. La movilidad facilita el crecimiento de la economía. Los aumentos de productividad que caracterizan a los procesos de crecimiento acelerado corresponden tanto a los provocados al interior de las empresas como a aquellos que se originan por la reasignación de recursos.

Resulta sin embargo extraño que, a pesar de lo anterior, persista una marcada heterogeneidad en la productividad tanto intra como intersectorial. Dentro del sector manufacturero, el 20% de las plantas más eficientes tienen una productividad media por trabajador entre 8 y 9 superior a la media del 20% de las plantas de menor rendimiento. A su vez, la productividad media del conjunto de la empresa manufacturera es en la actualidad alrededor del doble de aquella de la agricultura.

Uno de los factores a los que se alude es la inexistencia de competencia de mercado, controles, oligopólicos y monopólicos de muchos sectores. En el mismo sentido, se plantea la necesidad de aumentar la flexibilidad (desregulación) del mercado del trabajo para posibilitar la adaptación de las empresas a los cambios de su entorno. Pero es imprescindible que lo anterior se haga sin desproteger a los trabajadores y, es más, mejorando las capacidades de estos para enfrentar los nuevos fenómenos y necesidades de reubicación y reciclaje permanente para mantener su capacidad productiva y la integración social de estos sectores.

Otro aspecto que aparece recurrentemente, relacionado con la movilidad de factores, es la necesidad de incrementar la inversión en infraestructura mediante el perfeccionamiento del sistema institucional de licitaciones, definiendo los incentivos adecuados para la materialización de las inversiones y canalizando nuevos recursos de manera que se incrementen los del sector público para complementar la actividad que pueda hacer el sector privado.

c.- Reposicionar el rol de la capacitación, la investigación y difusión tecnológica.

Finalmente, y como parte de lo que se denomina el entorno sistémico, se constata que, en el caso chileno, la capacitación a los trabajadores aún no es vista como parte de la lógica de la competitividad y de la mayor productividad. No se ha asociado de manera sistémica con la función productiva.⁷⁸

Esta situación está afectando a la ubicación de Chile en el *ranking* de competitividad internacional, debido a que los indicadores relativos a los recursos humanos no son altos. El desempeño de éstos no es sólo una cuestión técnica de rendimientos productivos, sino

⁷⁸ CEPAL /GTZ, 1997.

que también debe considerarse que tienen el potencial de establecer prioridades estratégicas de articular horizontalmente las actividades, de modo que los actores del proceso productivo generen las innovaciones tecnológicas que su trabajo.

Lo anterior está íntimamente relacionado con el acceso al conocimiento y a la tecnología, ya que la formación de capital humano potencia y a la vez depende de los mayores niveles de desarrollo tecnológico.

En el caso chileno la apertura ha sido fuente de avance tecnológico, puesto que las importaciones de maquinarias y la inversión extranjera son importantes canales de transmisión de ideas entre países. Sin embargo, la innovación tecnológica en los países desarrollados se ha realizado en la empresa y dentro del proceso productivo. En Chile, esta innovación no surge desde el interior, sino de las conexiones mercantiles internacionales y, como consecuencia de ello, se ve afectada la capacitación, la cual se convierte en la mera adaptación a la lógica productiva y organizativa de la tecnología comprada.

El desarrollo de la ciencia y la tecnología ha estado determinado por la tradicional sentencia de que la tecnología se compra, lo cual puede llevar a deteriorar los procesos sociales y políticos vinculados al movimiento productivo, con la consecuente baja en los niveles de productividad y crecimiento, llegando a obstaculizarse la competitividad industrial del país. La innovación tecnológica, por el contrario, no debería ser considerada una función mercantil – exportadora, privilegiando su compra, sino que ha de haber un intento de fundar su desarrollo interno invirtiendo activamente en investigación y desarrollo. Sólo así el sistema educacional y de capacitación se adecuará a las necesidades productivas estratégicas.⁷⁹

3.- Los desafíos para el mercado del trabajo y el mundo laboral

La modernización de la economía y el logro de una mejor inserción internacional requieren de una mano de obra cada vez más calificada y flexible. El desarrollo del mercado de trabajo, el fomento de unas relaciones laborales estables, la formación a trabajadores capaces de adaptarse a cambios tecnológicos, motivados con la empresa en la cual operan, constituyen parte importante del entorno sistémico que requiere la función productiva.

En este sentido, el mercado de trabajo tiene en sí el doble carácter de contribuir al desarrollo económico y a la mayor equidad de las sociedades.

a.- Diseño de una reforma laboral, fortalecimiento de la institucionalidad pública

El desafío en este plano consiste en lograr efectivamente diseñar y consensuar una normativa laboral adecuada a las nuevas condiciones en que se llevan a cabo los procesos productivos, considerando los requerimientos de la competitividad, por un lado, y la necesaria estabilidad de los ingresos de las familias, por otro.

Desde el punto de vista productivo de corto plazo, el modelo de desarrollo exportador exige

⁷⁹ CEPAL/ GTZ, 1997.

cierta flexibilidad en el mercado del trabajo, a fin de reducir las presiones sobre costos de las empresas exportadoras y permitir la rápida reasignación de recursos ante cambios de precios relativos entre sectores. Cualquier propuesta de política debería considerar esta restricción para no caer en contradicción con la lógica interna del modelo.

A mediano y largo plazo, sin embargo, el imperativo de alcanzar una “segunda fase” de desarrollo exportador exige la disponibilidad (flexibilidad) de mano de obra con un nivel creciente de competencias que le permitan adecuarse a la incorporación constante de nuevas tecnologías, procesos y productos. Por su parte, la situación de vulnerabilidad de gran parte de los trabajadores en la actual normativa no permite que sean éstos los agentes de cambio en la dirección mencionada. Todo indica que se requiere un importante esfuerzo al nivel de gobierno, con participación tripartita, para enfrentar los desafíos en esta área.

Sería de interés diseñar un marco de normas mínimas, que se adecue a la nueva realidad de la organización del proceso productivo (trabajo domiciliario, jornadas parciales, trabajo de temporada.). De igual manera, resultaría necesario redefinir las responsabilidades ante el cumplimiento de las normas laborales, que hoy en día han recaído por defecto sobre el propio trabajador. El gobierno ha estudiado el desarrollo de una agenda laboral, que sin olvidar la importancia de la negociación colectiva y de la flexibilidad laboral para el desarrollo empresarial, responsabilice particularmente a las empresas más grandes respecto a sus trabajadores y a los trabajadores de sus empresas contratistas.

Todo lo anterior requiere como contrapartida fortalecer el sistema público de regulación, protección y fiscalización de los procesos productivos, así como generar un sistema de información laboral que permita una toma de decisiones transparente, tanto desde el sector privado como público.

Otro ámbito de normativas y mecanismos que tienen un carácter de proyecto es el de los subsidios de cesantía, y de mecanismos que permitan proteger a los trabajadores desplazados de sectores en baja y facilitar su recolocación en actividades de mayor productividad o reducir los tiempos de búsqueda de empleo. Actualmente estos mecanismos podrían haber jugado un papel fundamental para contrarrestar los efectos de la crisis asiática en el empleo. Existe en el Ministerio del Trabajo, específicamente en el SENCE un programa de reconversión destinado a trabajadores desplazados de sectores en crisis, pero la decisión de intervención debería pasar por un lento proceso burocrático que hace que la intervención, en caso de realizarse, sea tardía. Para mejorar es necesario contar con algún mecanismo que permita prever situaciones de apertura o cierres masivos de puestos de trabajo. Aunque se han hecho intentos en esta dirección, se ha evidenciado que es muy difícil lograr resultados satisfactorios. Para los trabajadores cesantes no asociados a sectores específicos en crisis no existen mecanismos que les permitan acceder a acciones de capacitación durante sus períodos de desempleo.

Pero uno de los principales problemas ha sido hasta ahora que el Congreso no aprueba la dictación de la reforma laboral planteada por el gobierno, donde gran parte de estas situaciones se regularían.

b.- Generar un sistema de capacitación integrado al sistema educativo y productivo

El nivel de desarrollo del capital humano se expresa en la productividad de la fuerza de trabajo y en la capacidad de absorber nuevos conocimientos. Ello está determinado por la

combinación de dos factores: la educación de la población y la capacitación de la fuerza de trabajo; así como el desarrollo científico tecnológico.

En el ámbito educacional, han ocurrido una serie de cambios culturales y tecnológicos en los últimos años, que han llevado a plantear una reforma que permita un real impacto en la calidad de la educación y, consecuentemente, en el crecimiento económico.

Durante la última década se ha producido un importante incremento en el número de estudiantes en el área técnico-profesional. Sin embargo, los empresarios manifiestan que el sistema resulta ineficiente debido a la obsolescencia de lo que allí se enseña y del equipamiento con que cuentan estos liceos. La modernización de los equipamientos de estos establecimientos es uno de los desafíos que se ha planteado el gobierno, así como también una vinculación más funcional con el sistema productivo.⁸⁰

El sistema actual de capacitación de los trabajadores está conformado por programas de capacitación financiados por un subsidio estatal administrado por el SENCE que permite a las empresas que tributan impuesto a las ganancias descontar de los impuestos hasta un 1% de la nómina actual para pagar los costos de capacitación efectivamente realizada. Habiendo crecido la cobertura del programa desde su inicio,⁸¹ éste no logra satisfacer las necesidades capacitacionales, concentrándose su utilización en la gran empresa, que genera sólo el 20% de los empleos y ha sido usado para capacitar especialmente a administrativos y empleados, ya que los trabajadores no calificados sólo lo utilizan en una proporción de un 1,5%. En gran parte, lo anterior se debería a que la empresa está más interesada, por un lado, en el tema de los proveedores que en el de recursos humanos, lo que se traduce en que la oferta de capacitación sea utilizada preferentemente en el personal gerencial y administrativo, trasladándose de este modo la calidad desde los procesos productivos (*hardware*) a los de administración (*software*). Por otro lado, también les resulta más confiable la inversión en maquinarias más modernas que en la modernización de su organización laboral.

Un aspecto que desborda al sector laboral propiamente tal es la necesidad de establecer un nexo coherente entre el sector productivo y el sistema de educación formal. En las reformas educacionales se plantea el doble objetivo de mejorar la calificación de la mano de obra y dotar a los jóvenes de experiencia laboral, cuya carencia es una de las mayores dificultades que éstos enfrentan a la hora de conseguir un primer empleo. Sin embargo, el ritmo de los cambios tecnológicos y organizacionales requiere cada vez más de personas polivalentes, con niveles culturales, destrezas y habilidades que les permitan adaptarse a los cambios rápidos y con espíritu de superación y disciplina propia.

Se propone, por otra parte, modernizar el sistema de capacitación a fin de que responda a las actuales necesidades de calificación por competencias. Pero uno de los principales desafíos es justamente dotar a los trabajadores de autoestima, de cierta capacidad para tener ambiciones, de normas y reglas compatibles con el trabajo remunerado (de lo cual los jóvenes en gran medida carecen) y de capacidad de imaginación e inventiva en la empresa. De hecho el país ha diseñado y ejecutado desde 1992 un programa de capacitación a jóvenes de alto impacto. Este programa denominado Chile Joven, ha sido reproducido en la

⁸⁰ Labarca, G.,1997.

⁸¹ “La cobertura del programa ha ido creciendo desde su inicio (5,6% de la fuerza de trabajo en 1988), pero todavía es relativamente baja pues no alcanza al 10% de la misma en 1995. Con la cobertura actual demoraría 15 años capacitar al menos una vez a cada trabajador con empleo regular.” Opcit.

mayor parte de los países de América Latina y está dirigido a jóvenes que han abandonado o terminado el sistema de educación formal, y que aún no han logrado insertarse en el mundo laboral. El programa los dota de las habilidades y capacidades necesarias para una incorporación inmediata en una actividad específica y se realiza mediante prácticas en empresas. La experiencia exitosa proporciona lineamientos para el diseño de otros hacia adelante.

Otro desafío que ha ido apareciendo en la agenda laboral es el de generar un sistema formal de certificación de competencias, inexistente hoy en Chile. Ello permitiría que los trabajadores con años de experiencia laboral y habilidades específicas pudiesen eventualmente buscar y encontrar empleos, teniendo ya un cierto curriculum reconocido. En este aspecto ya existen avances en cooperación entre el SENCE y la Fundación Chile.

Un marco regulatorio para la capacitación, no debería tampoco excluir a los ocupados en empresas subcontratistas de la capacitación⁸² ni a los desocupados. Por ejemplo, convendría estudiar la flexibilización del sistema de franquicia tributaria para capacitación, de modo de permitir a las empresas financiar, con cargo a la franquicia, la capacitación de trabajadores de sus empresas subcontratistas. En el caso de los desempleados, la actual situación de ajuste replantea el tema, en el sentido de generar programas que permitan a los desocupados reconvertirse laboralmente. De hecho existen programas de este tipo ya en operación en el SENCE.

Finalmente, los planes de capacitación deberían repensarse considerando que la capacitación debe ocurrir a lo largo de toda la vida de los trabajadores, los cuales deben reactualizarse de manera permanente en un mercado cambiando.

c.- Promover un cambio en la organización del trabajo y en la cultura empresarial

El debate nacional sobre los desafíos actuales y del futuro requiere responder a la cuestión de si Chile está frente a nuevas formas de organización industrial o no. ¿Será posible asumir la emergencia de una construcción social del trabajo con significaciones distintas a la concepción taylorista; el post-fordismo? ¿O se está en presencia de una remodelación y rearticulación de la conocida organización dominante del modelo del capitalismo industrial taylorista, con cara renovada de neo-taylorismo?

¿Será posible apelar a una estrategia más integradora y participativa que involucre una mayor complejidad de la organización del trabajo y un compromiso articulado de los actores? Sin duda ello requeriría de la generación de una nueva cultura de las organizaciones sociales, sindicatos de trabajadores, gremios empresariales, pero también del desarrollo de una nueva cultura empresarial.

La mayor precariedad en las ocupaciones, el agotamiento del sector moderno en la generación de empleos luego de un período de expansión, la mantención de una cultura empresarial atrasada con relación al necesario incremento de la productividad y de la globalización, son las tres principales dimensiones de un modelo inequitativo, cuyos efectos se manifiestan en la dificultad para mejorar la distribución de los ingresos en Chile. La mala distribución de ingresos de los hogares deriva en gran parte de una regresiva distribución de las remuneraciones al interior de las empresas.

⁸²OIT,1998, p.161.

Mejorar la distribución de ingresos pasa por incrementar la calidad de los empleos y de los trabajadores, otorgándoles capacitación, reconocimiento a sus habilidades e invirtiendo en ellos.

d.- Generar mecanismos de apoyo a la inserción ocupacional de las mujeres y jóvenes más pobres

En los últimos años se han mantenido tasas altas de desempleo juvenil que son mayores aún para las mujeres, las que han aumentado su participación, a diferencia de los hombres. Las tasas de desocupación más altas se dan en el tramo de 15 a 19 años, tanto para los hombres como para las mujeres. Por otro lado, el quintil de menor participación en el mercado del trabajo sigue siendo el de los hogares más numerosos, más pobres y menos educados. Apoyar su inserción al trabajo remunerado requiere no solamente de políticas de empleo sino también de políticas sociales adecuadas.

El desafío debiera centrarse en el desarrollo de programas de retorno (y mantención) a la educación tanto escolar como técnica, de los jóvenes de entre 15 a 19 años. Un joven que tienen su título de media tiene más probabilidades de encontrar trabajo y ganar más que uno que ha desertado.

Tanto los jóvenes como las mujeres ingresan al mercado laboral, sin calificación alguna. Ello es el resultado de una escuela que no ayuda a perfilar proyectos laborales. Se incorporan a trabajar llevados por la premura económica, sin haber preparado su ingreso. Ello requiere de la transformación del sistema educacional, de la amplitud de posibilidades de calificación de jóvenes y de la transparencia del mercado.

Es necesario una concientización de los empresarios sobre los beneficios de la contratación de jóvenes y mujeres.

Deben flexibilizarse las jornadas laborales, sin que esto signifique una mayor desprotección para las mujeres; deben dictarse normativas laborales para las subcontratadas y en labores de *maquilla*.

Se debe perfeccionar la ley de salas cuna y cuidados pre y post parto y repensar una infraestructura social capaz de apoyar a las mujeres pobres en el cuidado de los hijos.

Es importante lograr un incremento sustancial de las coberturas de salas cunas y educación preescolar para los sectores más pobres de la población. Uno de los principales impedimentos de las mujeres para trabajar es el cuidado de los niños, ya que en esos estratos no es posible la contratación de servicios privados.

Apoyar el incremento de la tasa de participación implica directamente afectar la indigencia y mejorar la distribución de ingresos. Ya que esta es una de las razones de la mantención de hogares en extrema pobreza.

e.- Articular y regular el sistema privado y público de previsión

La protección social también plantea interesantes desafíos para el futuro, ya que el sistema de pensiones, (como el de salud) presenta claras deficiencias. El gobierno debiera intervenir creando sistemas de cobertura solidaria u otro tipo de mecanismos que permitan igualar la calidad de los servicios.

En el caso de las pensiones existen deficiencias. Como el sistema es individual y no social, la pensión depende sólo del ahorro del cotizante. Quienes han tenido bajos ingresos, o no han cotizado nunca, estando en el sector informal, sólo tendrán acceso a la jubilación financiada por el Estado.⁸³

Las mujeres reciben una menor pensión por que tienen un período de trabajo más corto, interrupciones laborales, una probabilidad de longevidad mayor e ingresos medios bastante inferiores a los de los hombres.

PRINCIPALES DESAFÍOS DEL DESARROLLO SOCIAL

Tal como se señaló anteriormente, Chile presenta niveles de desarrollo social y de inversión destinada a los sectores sociales relativamente altos, en comparación con el resto de los países de la región. A pesar de lo anterior persisten diversos desafíos vinculados con la reducción de las brechas de desigualdad en el plano de la distribución de los ingresos, y especialmente, en cuanto al acceso a las oportunidades para todos los sectores de la población. La profundización de la democracia y la gobernabilidad del país se vinculan a la posibilidad de generar un proceso de mayor integración social de los excluidos, rezagados o marginados del desarrollo.

Condición necesaria para ello es asegurar el acceso de estos sectores a una salud y educación de calidad. La brecha existente entre un sector privado y uno público en la provisión de servicios sociales no asegura la oportuna y eficaz satisfacción de necesidades básicas de los más pobres. El país está apreciando cada vez con más fuerza la necesidad de regulación del sector privado y de una mayor integración y relación de colaboración para un mejor aprovechamiento de los recursos entre ambos.

Otra condición para lograr servicios sociales con acceso universal, y de calidad es la generación de mecanismos de participación de la sociedad en los diseños de los programas y la utilización de los recursos a nivel cada vez más descentralizado. De hecho, el gasto social del país alcanza hoy a los 13,000, millones de dólares por año; lo que equivale a 1,000 dólares per cápita, o 4,000 dólares por familia y sin embargo, existe insatisfacción de la ciudadanía acerca de la preocupación social del Estado. Ya no son suficientes los diseños centralizados de programas sociales. Cada localidad, cada grupo étnico o etnia tiene sus propias prioridades.

Sin embargo, no sólo es importante regular y modernizar el acceso a los programas universales. También parece cada vez más necesario generar soluciones a problemas más específicos que comienzan a emerger o que antes permanecían más ocultos en la sociedad chilena, tales como; embarazo adolescente, drogadicción y marginación juvenil, incremento de la población de tercera edad, aceleración de la incorporación de las mujeres al mundo

⁸³ ver Uthoff, A.1997.

del trabajo remunerado y falta de infraestructura social de apoyo. Estos nuevos problemas de salud plantean desafíos institucionales, de diseño de programas y de gestión.

El reto de mañana es convertir a los llamados grupos “vulnerables” en actores de sus propias decisiones y transformar las políticas gubernamentales en políticas públicas y descentralizadas en el amplio sentido de la palabra. Sólo el mayor poder (*empowerment*) de la ciudadanía asegurará el desarrollo social equitativo.

En definitiva, los desafíos de las políticas sociales giran en torno al fortalecimiento de la equidad y la calidad de los servicios; a la incorporación de temáticas que emergen; al potenciamiento de instancias más locales de ejecución de políticas y al mejoramiento de la eficiencia del gasto social.

En cada uno de los acápite siguientes, veremos el elemento calidad –equidad de los programas universales, y luego temas y problemáticas propios de cada sector, que en el futuro deberán ser abordados como desafíos cada vez más urgentes.

1.- Los desafíos de la modernización de la salud

Chile se ubica en un buen nivel del progreso en el área de la salud así como de acceso al servicio salud. A ello se debe también la baja de la mortalidad infantil. En las décadas de los cincuenta y sesenta, se universalizó el acceso a la atención primaria de salud, a los programas sanitarios y de vacunaciones masivas, así como el control del niño sano y de la mujer embarazada.

Los esfuerzos realizados durante el período de la Concertación han tenido como objetivo rescatar al sector público de la salud de una situación de déficits presupuestarios, de personal y de infraestructura en que se encontraba. Las acciones llevadas a cabo durante el período 1990-1997 representan un importante avance en el sentido de mejorar la infraestructura, los equipos, el nivel de remuneraciones y capacitación de los recursos humanos. Asimismo, el gobierno está avanzando en el sentido de sentar las bases de un desarrollo institucional que permita al sector público de la salud salir de una etapa de obsolescencia tanto tecnológica como de la gestión de recursos humanos y materiales.

La situación sanitaria presenta una favorable evolución de los indicadores biodemográficos, sin perjuicio de que subsistan problemas en algunas regiones del país por situaciones de ruralidad, pobreza extrema y dificultades de acceso. El presupuesto de salud se ha incrementado desde más de 300 mil millones de pesos en 1987, a más de 800 mil millones de pesos en 1997, en moneda del mismo valor. Durante el mismo período, las acciones de salud se han incrementado significativamente, reduciéndose en forma importante la mortalidad infantil y adulta. Entre 1990 y 1997 el gobierno invirtió seis veces más que lo que se invertía en la década del ochenta.

El mejoramiento de la salud no sólo es importante por razones humanitarias relacionadas con el logro de una mayor equidad, sino también, para el mejoramiento de la capacidad competitiva de la economía.⁸⁴

El incremento de la productividad, eje central de la propuesta de transformación productiva

⁸⁴Salud, Equidad y Transformación Productiva., CEPAL y OPS , 1997.

con equidad, requiere del desarrollo de los recursos humanos. El mejoramiento de la salud de la población y de la equidad en el acceso y cobertura de ésta, es condición para un desarrollo humano sostenido y en las posibilidades de desarrollo del potencial creativo y productivo de la población.

La salud es uno de los elementos centrales que componen el desarrollo humano, para la comparabilidad internacional se utiliza el indicador de “esperanza de vida al nacer.” Chile se sitúa tiene una esperanza de vida de 71 años en promedio, lo que lo ubica entre los países de alto desarrollo. Para la elaboración del IDH chileno, se agregó la medición de la mortalidad infantil.⁸⁵

Una de las virtudes del actual sector salud es su carácter descentralizado y público, que garantiza la cobertura nacional del sistema. Sin duda uno de los logros principales ha sido crear postas rurales y consultorios en los lugares más recónditos del país; necesidad que difícilmente será prioridad del sector privado.⁸⁶ En lo relativo a la regulación del sector privado, parece necesario hacerse cargo de la presencia de “subsidios cruzados” entre sector público y privado.⁸⁷ La existencia de ambos no sólo significa una fragmentación de los escasos recursos disponibles, sino también una pérdida para los usuarios FONASA, los mayores perjudicados, y una ampliación de la brecha de calidad en la atención de salud entre los sectores público y privado.

Partiendo de los importantes avances que presenta Chile en esta materia, a continuación se pondrá énfasis en la necesaria reforma del sector salud, que aparece como el principal desafío pendiente, y en dos problemas que para la sociedad chilena tienen una urgencia creciente; las políticas de prevención de embarazo y sexualidad del adolescente; y aquellas dirigidas al adulto mayor.

a.- Regulación del sector privado y modernización del sector público

La propuesta se orienta a alcanzar una mayor equidad con relación al acceso a los servicios de salud. Ello requiere de mayor eficiencia en la asignación de los recursos y mayor eficacia en las intervenciones del sector público, así como de una mayor regulación y solidaridad del sector privado.

La reforma de la salud debería permitir al gobierno abandonar los modelos centralizados y reemplazarlos por otro más descentralizado. El papel del Estado es determinante en cuanto debería garantizar la provisión de salud a la totalidad de la población y encargarse de la equidad y del acceso igualitario. Para ello, el Estado no sólo debería ordenar, racionalizar y regular a la integralidad de los agentes que constituyen el sector salud del país sino también normar, fiscalizar, monitorear, educar e informar a la población en general.

La propuesta contiene los siguientes aspectos, concebidos para lograr una transición del sistema de salud hacia una mayor equidad, calidad y productividad:

⁸⁵ Recogiendo la propuesta de Amartya Sen, ver PNUD, 1996.

⁸⁶ OPS, 1998.

⁸⁷ Mecanismos institucionales que permiten el traspaso de fondos públicos al sistema de salud privado. Entre ellos; el pago del período de reposo por embarazo por parte del estado a las mujeres que están en el sistema privado, y el pago de un subsidio a las personas de bajos ingresos que se incorporan a éste.

- Ampliar la acción intersectorial e interministerial, promoviendo el fomento de la salud, especialmente el ámbito de la prevención de enfermedades catastróficas y nuevas patologías y enfermedades predominantes.
- Reorganizar el sistema de operación y financiamiento del sector público, e incrementar el papel regulador del Estado hacia los diversos agentes proveedores de servicios de salud.
- Aumentar la inversión en salud, con el objeto de recuperar y readecuar la capacidad instalada de equipamiento e infraestructura.
- Focalizar la atención primaria en el grupo familiar, a través de un enfoque sistémico de la familia y su medio ambiente, poniendo énfasis en el entregar financiamiento local para capacitación y la prevención de la población pobre.

Cabe señalar que gran parte de estos planteamientos fueron retomados por el gobierno. Sin embargo, las propuestas de reformar el sistema de salud, regular los subsidios cruzados y generar una canasta básica aún no han podido ser aprobadas en el Parlamento y se han encontrado con una fuerte oposición en las instituciones de salud privada. Esto a pesar de que el sector privado está generando insatisfacción entre sus beneficiarios por la sensación de exclusión e impotencia frente a los límites que ponen los seguros privados ante situaciones de riesgo, y la inseguridad respecto a la permanencia en este sistema a medida que las familias envejecen.⁸⁸

Existen aún insuficiencias en el sector público de salud que deberían ser subsanadas para mejorar aún más los indicadores epidemiológicos y atender los problemas provocados por estilos de vida poco saludables, en general derivados de factores medioambientales inapropiados.⁸⁹

Por otra parte, el tema de la calidad es todavía muy incipiente, incluso los estudios son bastante recientes y en muchos casos sus resultados son confidenciales. Aunque, a partir de los inicios de los 90 el tema de la calidad fue impulsado desde el nivel ministerial, hasta ahora la perspectiva ha sido principalmente de Calidad Total.⁹⁰ Este enfoque prioriza los aspectos técnicos, administrativos y de comportamiento, subsumiendo aquellos relativos a factores socioculturales. Encuestas y estudios han determinado que la insatisfacción de los usuarios del sistema público se basa en la espera y en las condiciones de confort y privacidad que ofrecen los establecimientos públicos, además del sentimiento de no poder elegir libremente a quién los atenderá.⁹¹

En materia de organización de los servicios, el panorama actual exige una mayor

⁸⁸ PNUD, 1997.

⁸⁹ Debe valorarse que en los dos últimos años se han hecho esfuerzos importantes a nivel ministerial en cuanto a la modernización de ese estamento de gobierno, creando la División de Salud del Ambiente y la División de Atención Primaria, lo que requiere conceptualizar y operacionalizar el concepto de salud, más allá del paciente y el enfermo. En este aspecto debe mencionarse, el trabajo de conformación a nivel de la atención primaria de salud de programas de salud ambiental, con jefes de salud ambiental que desarrollarán un trabajo de consolidación de departamentos de programas del ambiente en todos los servicios de salud del país.

⁹⁰ Ejemplo de experiencias exitosas de Gestión de Calidad son los Servicios de Salud de Ñuble, Viña del Mar, Quillota y Valparaíso.

⁹¹ Muñoz Porras, 1998 y PNUD, 1997.

descentralización, y énfasis en la atención primaria, mayor capacidad de resolución a ese nivel, y acciones preventivas hacia y con la participación de la población.

Los recursos destinados a los municipios podrían ser entregados sobre la base de resultados, generando de este modo un nuevo trato. Los modelos de atención hospitalaria deberían cambiar hacia una mayor resolución ambulatoria, como ha estado ocurriendo en el caso de las enfermedades broncopulmonares infantiles. La salud de los pacientes de tercera edad requiere de establecimientos especiales de cuidado, que no signifiquen necesariamente su onerosa hospitalización.⁹²

El desarrollo de los recursos humanos debería tender a capacitar al personal para dar una atención cada vez más humanitaria y eficiente. El tratamiento despersonalizado constituye una de las principales causantes de problemas para los usuarios. Sin embargo, ello parece asociarse estrechamente a la rotación de los profesionales en atención primaria que interviene directamente en la “despersonalización” de la atención médica y se debe a la falta de condiciones que aseguren la estabilidad laboral y remuneraciones competitivas.

El uso eficiente de los recursos financieros es otro imperativo actual, reconociendo que Chile, con un gasto de salud que llega al 7% del PIB, tiene resultados superiores a países latinoamericanos que destinan porcentajes más altos. Debería considerarse la priorización intencionada de los programas de salud, lo que deberá reflejarse cada vez más en la estructura del gasto del sector.

b.- Las carencias en materia de salud reproductiva

Chile no cuenta con una política general de salud reproductiva sino con un conjunto de acciones y programas de atención. Ello difiere de lo que fue la situación en décadas pasadas (años 50 y 60) en que hubo una política explícita de paternidad responsable y de educación pública sobre los aspectos reproductivos.⁹³

Los patrones de comportamiento sexual de los adolescentes y jóvenes no son considerados por la sociedad chilena como problemas significativos, y por ende no son objeto de políticas y programas.⁹⁴ Surge la interrogante de si ello podría representar un retroceso en el sentido de que sólo se entrega apoyo para el control de la natalidad a las mujeres pobres, después de su primer embarazo.

La falta de una conceptualización del problema y de participación del sector público, así como de políticas de educación, información y apoyo, puede llegar a tener un efecto contraproducente en la población pobre. El aumento del nacimiento de niños no deseados, de los embarazos adolescentes y de la transmisión de enfermedades sexuales dan cuenta de la necesidad de promover la definición de una política coherente con las transformaciones culturales y las nuevas realidades de la sociedad chilena, el aborto, por su parte, no ha

⁹² Muñoz Porras, 1998.

⁹³ En la investigación patrocinada por FNUAP, *Foro Abierto de Salud y Derechos Reproductivos*, en 1996 se hace un análisis detallado y crítico de la situación de la salud reproductiva en Chile.

⁹⁴ De hecho, el diseñar programas de prevención de embarazo adolescente, que se planteó originalmente en la Concertación como una función del Ministerio de Salud, fue circunscrito a un programa de apoyo a la joven embarazada a realizar por el Servicio Nacional de la Mujer.

tendido a disminuir. La desinformación y el desconocimiento que existen en torno a estos problemas no hace sino agravar y dificultar cualquier iniciativa y política de prevención.⁹⁵

La maternidad temprana es el efecto que una juventud desesperanzada. En la actualidad uno de cada 6 niños que nace es hijo de madre adolescente. La situación tiene su más serio impacto en las adolescentes pobres. Ellas y sus hijos no sólo están afectos a un elevado riesgo biomédico, sino también a una alta probabilidad de reproducir generacionalmente la pobreza. Junto con suspender sus estudios estas jóvenes madres deberán, por falta de recursos, permanecer allegadas al hogar de sus padres e ingresar a un trabajo que difícilmente les permitirá a ellas y su hijo dejar ser pobre.

Existe una mayor precocidad y masividad en el inicio de la actividad sexual. El 44,2% de los estudiantes a nivel medio y universitario, declara haber tenido relaciones sexuales. De este grupo el 51,6% comenzó su vida sexual antes de los 16 años.

Estos antecedentes dejan en evidencia que la conducta sexual de los adolescentes es en la actualidad un importante factor de riesgo biológico, psicológico y social, y sobre el cual es necesario mejorar el conocimiento de modo de llegar a articular adecuadas alternativas de intervención.

Una política programada de cursos y conferencias es viable en las escuelas de enseñanza media, ya que el 61,9% de los profesores responde que no se han realizado actividades sobre sexualidad en los establecimientos.

No obstante, cabe destacar algunos esfuerzos innovativos realizados por el Ministerio de Salud y por el SERNAM en materias vinculadas a salud reproductiva que es posible apoyar y potenciar. En el ámbito del MINSAL sobresale el programa de prevención del SIDA, y la transformación del programa de salud materno – infantil en el programa de salud de la mujer.

La reciente iniciativa gubernamental de las Jornadas de Orientación Compartidas de Afectividad y Sexualidad (JOCAS) es también un ejemplo de los avances realizados en esta materia. Sin embargo, el duro debate que ella generó entre apoderados, colegios e Iglesia, es un reflejo de la resistencia que tiene la sociedad chilena para abordar y asumir de manera directa y abierta la realidad de la sexualidad en los jóvenes.

El Foro abierto de 1996 concluye que aún permanecen pendientes desafíos tales como mejorar la información y conocimiento acerca de la sexualidad y la reproducción; y sobre los beneficios y riesgos de medicamentos y tratamientos;⁹⁶ proporcionar más servicios de sexualidad y salud reproductiva; aumentar la posibilidad de la población para decidir

⁹⁵ Los estudios indican también que existe un gran desconocimiento de la incidencia de las enfermedades sexualmente transmisibles, del riesgo que llevan consigo y de las consecuencias que traen a quien las padece. Así por ejemplo, la encuesta ADIMARK, 1991, señala que sólo un 4,7% percibe lo alto del riesgo que existe de contraerlo. Sin embargo, cabe señalar que en algunas regiones (I, VIII y RM) se ha logrado una estrecha colaboración entre los sectores de salud y educación para afrontar la problemática de la adolescencia a través de la implementación de programas de prevención e información.

⁹⁶ De acuerdo a UNICEF, 1998, el mejoramiento de la información acerca de los beneficios y riesgos de medicamentos y tratamientos debería incluir el tipo de atención del parto. No existe ninguna razón médica que justifique más de un 10% de cesáreas en una institución, y en algunos casos superan actualmente al 60%. Esto vulnera el derecho de mujeres y niños.

acerca de tener o no tener hijos/as y su espaciamiento en el tiempo; promover el acceso a métodos anticonceptivos, en especial entre las mujeres jóvenes; difundir la existencia de protección efectiva legal y jurídica frente a la violencia sexual; procurar una mayor socialización de la maternidad en la pareja, la familia y la sociedad.⁹⁷

2.- Modernización y Equidad en la Educación

El desafío del crecimiento con equidad y la superación de la pobreza tiene como uno de sus pilares la modernización en el campo educativo. Las disparidades económicas se refuerzan y perpetúan en el tiempo si van acompañadas de desigualdad educativa.

Por el contrario, la mayor igualdad en el acceso a conocimientos básicos hace más equitativo el acceso a mayor aprendizaje, a la formación de ciudadanos y a un mejoramiento de la productividad del trabajo. Por tanto, un modo eficaz de sumar desarrollo humano al crecimiento económico es invertir en educación y capacitación. En esta línea el sistema escolar adquiere toda su trascendencia.

Hoy es tan indispensable satisfacer la educación como la alimentación o la vivienda⁹⁸ y constituye el eje de una transformación productiva con equidad. En esta perspectiva, el logro de una competitividad internacional se basa en una fuerte inversión en el nivel educacional de la población, en una fuerza de trabajo calificada, flexible y adaptable a los permanentes cambios tecnológicos.⁹⁹ Pero además, la educación constituye el cimiento para el desarrollo de las potencialidades de la población y para su participación plena en la construcción de la sociedad y el empoderamiento de las decisiones. La profundización de la democracia y el respeto por las minorías dependen fuertemente del nivel cultural de la población y exigen una ciudadanía moderna capaz de plantear exigencias y opiniones de manera informada.

El acceso al conocimiento constituye la mayor riqueza de las personas y sus sociedades en un mundo altamente competitivo y globalizado. La transformación productiva compatible con una creciente equidad y con el cuidado del medio ambiente supone el acceso de la mayoría de la población al conocimiento y a la tecnología. Solo con la incorporación sistemática de inteligencia y técnica al proceso productivo se logrará una competitividad internacional basada en el aumento de la productividad.

Existe consenso en torno a que educar, y educar con la misma calidad a todos, es poner a los países en la ruta del desarrollo sustentable. En este sentido, invertir en educación es fundamental, porque la educación es una de las pocas variables de políticas públicas que tienen efectos positivos tanto en el aumento de la capacidad productiva como en la equidad social y el comportamiento cívico de la población.¹⁰⁰

En esta línea de pensamiento es que deben entenderse y analizarse los actuales logros y falencias de la política educacional del gobierno de la Concertación; proporcionar una

⁹⁷ Foro de Salud Reproductiva, 1996.

⁹⁸ *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* y el *Marco de acción para Satisfacer las Necesidades básicas de Aprendizaje*, PNUD, UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL, 1990.

⁹⁹ CEPAL y UNESCO, 1992 a y b.

¹⁰⁰ F. Mayor, 1998, UNESCO.

educación de alta calidad y asegurar una mayor equidad en el acceso a ella; aumentar la cobertura de atención en los distintos niveles de la enseñanza; y fomentar la participación de los diversos sectores e instituciones en el desarrollo educacional.

Ponerse a la altura de las demandas de transformación educativa a inicios de los noventa, implica responder a un triple desafío: completar las tareas planteadas en épocas anteriores como lograr una cobertura y retención satisfactorias en todos los niveles del sistema y para todos los sectores sociales; saldar las cuentas del deterioro y retraso de los recursos para educación y perfeccionar la descentralización administrativa iniciada en los ochenta.

a.- El desafío de la calidad y la equidad en los años noventa

Al inicio de los noventa la educación exhibía logros de importancia en la cobertura, en un aumento en la escolaridad promedio de los chilenos y en la reducción del analfabetismo, avances que se habían venido logrando desde 1920, cuando se estableció la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria. En contraste, el sistema educativo mostraba indicadores críticos en cuanto a la calidad de la educación y a la equidad de su distribución. También había fuertes problemas de gestión, ya que la situación de los profesores y los niveles de financiamiento de la educación se habían deteriorado durante la década de los 80.¹⁰¹

El esfuerzo fundamental de la política educacional de los noventa ha sido plasmado en la reforma educacional.¹⁰² Parte de sus objetivos centrales ha sido elevar la calidad de los aprendizajes que la institución escolar genera en los alumnos y mejorar la distribución social de dichos aprendizajes, haciéndola más igualitaria, de igual manera se ha puesto fuerte énfasis en una reforma curricular y en el fortalecimiento de la profesión docente.¹⁰³ La complejidad de una política educacional con esta orientación es enorme, ya que no se trata sólo de proveer de mejores recursos materiales a todos, sino fundamentalmente de incidir en la transformación de la cultura escolar.

De acuerdo con lo anterior se ha procedido a aumentar la contribución estatal al sector educación, política que se inició en 1990 con fondos provenientes de la Reforma Tributaria. Sin embargo, persisten los problemas gremiales, debido a las bajas remuneraciones de los profesionales del sector, con relación a las del resto de los profesionales.

El proyecto de mayor envergadura es sin duda el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE). Este programa, iniciado en 1992, tiene cuatro objetivos centrales: uno, mejorar en forma sustantiva tanto la calidad de los aprendizajes en la educación básica, como lograr una distribución equitativa de los mismos; dos, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación preescolar; tres, mejorar la capacidad de gestión del Ministerio de Educación y finalmente, evaluar alternativas de reformas institucionales y curriculares en la educación media que permitan mejorar su calidad, pertinencia y equidad.

Entre estos objetivos, cabe estacar las acciones llevadas a cabo en el ámbito de la

¹⁰¹ García- Huidobro, 1996.

¹⁰² ver Cox y González, 1997.

¹⁰³ Ver Mena y Bellei, 1998.

Educación Básica con el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas en 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 Chile de preferencia de menores recursos. Además en 1992 se crea el programa de Iniciación a la Vida del Trabajo y Creatividad, P-200, que consiste en introducir la educación básica, el conocimiento y desarrollo de habilidades relacionadas con el trabajo.

Sólo será posible evaluar en el mediano plazo las acciones y programas dirigidos al sector educacional. Sin embargo, ya existen indicadores que representan tendencias favorables: En primer lugar, ha disminuido la proporción de niños y jóvenes en edad escolar marginados del sistema educativo. Asimismo, se aprecia un aumento de la cobertura en todos los niveles educativos, especialmente en educación parvularia y superior. En tercer lugar, se ha producido un incremento en los puntajes de las pruebas SIMCE¹⁰⁴ que mide, entre otras cosas, el logro de objetivos académicos en cuatro áreas de estudios. Se mantienen las diferencias entre los puntajes que obtienen los establecimientos según dependencias; sin embargo, la brecha tiende a disminuir en todas las áreas temáticas.¹⁰⁵

El esfuerzo en materia de equidad es aún insuficiente y existen desafíos pendientes:

Los recursos financieros destinados a los programas focalizados en sectores más vulnerables o dañados son comparativamente menores y de poca significación en el marco presupuestario global del sector. Los recursos con que cuentan los programas focalizados en los más pobres impiden alcanzar los objetivos propuestos. Ha habido lentitud para responder a las necesidades de los grupos más pobres y en consecuencia en para lograr una mayor equidad en la distribución del servicio educativo¹⁰⁶.

El problema central para el logro de la equidad en los sectores pobres radica en que junto con combinarse en ellos las peores condiciones materiales para la recepción de una educación de calidad, se dan tensiones importantes entre los códigos culturales de la escuela y los de los alumnos. En sectores pobres, los maestros y directivos, los textos y materiales didácticos no sólo enfrentan el desafío pedagógico de un cambio paradigmático de la cultura escolar, sino también el de desarrollar una actitud de apertura y de mayor democracia y legitimación de una cultura distinta, a menudo desvalorizada y proscrita por provenir de estratos pobres y marginados.

El clima educacional del hogar resulta trascendental en el éxito o fracaso educacional del alumno. La política educacional en este sentido no se agota en la escuela. Por el contrario, ha quedado demostrado que, el 60% del rendimiento escolar diferencial entre niños de estratos socioeconómicos diferentes se explica por factores externos a la escuela, principalmente la familia. En orden de impacto del clima del hogar predominan: la capacidad económica, la infraestructura de la vivienda y el nivel de organización

¹⁰⁴ En Chile, la aplicación del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) desde 1988 a 1994, comprueba que el rendimiento en la educación básica es muy deficiente, aunque se advierte una mejoría que se debe a las políticas aplicadas desde 1990.

¹⁰⁵ MIDEPLAN, 1997.

¹⁰⁶ Espínola, UNICEF, 1996.

familiar.¹⁰⁷

Si el contexto social y económico resulta tan significativo, debieran incorporarse dentro de la escuela estos factores limitantes y transformarlos en variables centrales de las políticas educativas. Ello también aumenta los requerimientos de políticas sociales integradas y focalizadas: integradas para el logro de mejoras simultáneas en diversas dimensiones sociales implicadas en el logro educativo de los niños; localizadas hacia los sectores más carenciados, para obtener los mayores impactos relativos, considerando los rendimientos decrecientes constatados.¹⁰⁸ En este caso, se requiere no solamente más recursos para el aspecto educativo formal, sino para generar un entorno adecuado al estudio. Ello implica, por ejemplo, proveer desde alimentación, hasta espacios de recreación y de estudio en horarios extraescolares. El programa de ampliación de la jornada escolar tiende efectivamente en esa dirección.

El principal desafío del sector en la actualidad es acelerar la reforma educacional y curricular. La iniciativa contempla varios proyectos, entre los cuales el más importante es la universalización del horario de trabajo escolar. La extensión de medias jornadas a jornadas completas, significa posibilitar y poner en marcha una serie de acciones y cambios en el actual sistema.

Es posible reforzar las propuestas de inversión en formación y perfeccionamiento del profesorado y de desarrollo de polos de excelencia en la enseñanza subvencionada. Estos son aspectos de la reforma que constituyen desafíos para el sector.

A estos desafíos se suma el aumento de la cobertura preescolar, que aún no alcanza un nivel satisfactorio y la disminución de la inequidad que afecta a la educación municipalizada con respecto a la privada, así como a la rural con respecto a la urbana.

b- Repensar el sentido de la enseñanza media.

La profundidad de los problemas y el anacronismo detectado en los inicios de los años 90 en la orientación, organización, curriculum y formas de enseñanza exigía realizar una reforma profunda del nivel secundario. Sin desconocer su urgencia se decidió realizar como forma de preparar el terreno, un programa de intervenciones que operarían dentro de los marcos institucionales vigentes y que se concentraría en modificar los procesos internos de los establecimientos (MECE - Media). El propósito central del programa es dinamizar y enriquecer los procesos pedagógicos de gestión y de incorporación de la cultura juvenil al interior de los 1.300 liceos a nivel nacional.

Las oportunidades de gran parte de los jóvenes se ven limitadas tempranamente por la situación socioeconómica y educacional de sus padres, Chile no se ha excluido de esta tendencia. A partir de ciertos niveles educacionales la transmisión intergeneracional de las oportunidades se ve influenciada por la ubicación de los padres en la estratificación social y por sus contactos sociales.

En Chile, a mayor nivel educacional de los padres, y por consiguiente, mejor ubicación en

¹⁰⁷ Gerstenfeld et al, CEPAL 1995.

¹⁰⁸ Cohen, 1996, Gerstenfeld, 1995.

la estratificación social, el ingreso de los hijos es mayor, independientemente de su inserción ocupacional. Si se considera como capital educacional básico para acceder a una situación de bienestar la realización de 12 años de estudio, Chile se ubica a un nivel relativamente elevado respecto de los restantes países de la región. Un 48 % de los jóvenes chilenos de zonas urbanas supera la educación de sus padres y logra un capital educativo básico, mientras en las zonas rurales sólo lo logra un 19% de ellos. Estos porcentajes superan largamente los promedios de la región.¹⁰⁹

Sin embargo, en este caso, es recién a partir de los niveles educacionales superiores a 12 años cuando las remuneraciones permiten acceder a un estándar de bienestar, ello se debe justamente al elevado nivel de estudios del país. Esta situación es similar a la de Uruguay, Costa Rica y Panamá. En este grupo de países se necesitan 13 o 14 años de estudio para percibir un ingreso que permite mantenerse fuera de la línea de pobreza (equivale a 4 veces la línea de pobreza). En Chile, específicamente, una proporción importante de jóvenes con 12 años de escolaridad se inserta en oficios de vendedores, obreros industriales, conductores, obreros de la construcción, empleados domésticos, guardias y mozos, no teniendo retorno por los años dedicados al estudio.

Estos elementos demuestran la escasa movilidad social que ofrece el sistema educacional en Chile, y entregan una explicación estructural a la deserción educacional de los jóvenes. Un aspecto significativo de este fenómeno es el hecho de que un obrero o empleado sin educación formal (o entre 0 y 8 años) percibe en Chile, ingresos similares a uno con 12 años de educación cumplidos. Igual situación ocurre con los empleados domésticos, mozos, guardias y conductores.

Efectivamente, los ingresos de los empleados oscilan entre 3,5 y 4,5 veces la línea de pobreza, cualquiera sea el nivel educacional; los ingresos de los vendedores y dependientes oscilan entre los 3,2 y 3,8 veces la línea de pobreza, teniendo desde 0 a 12 de educación; los ingresos de los obreros varían entre 3,2 y 3,9 veces la línea de pobreza. Cabe destacar que sólo los profesionales y técnicos, y cargos directivos superan en más de 8 veces la línea de pobreza.

En definitiva, la educación media no está asegurando a los jóvenes alcanzar niveles de bienestar y superar la pobreza. Un 60% de los que han estudiado entre 9 a 12 años, presenta ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas, y un 30% percibe ingresos que le proporcionan niveles de bienestar básicos, pero lo mantiene dentro del estrato de pobreza.

La enseñanza media presenta elevados índices de deserción escolar a nivel de jóvenes de hogares de bajos ingresos. La percepción de que esta educación no les es de utilidad para su futura vida explica una parte de la alta deserción escolar. Estos jóvenes desertan para trabajar, pero también existe un porcentaje de ellos que ni estudia ni trabaja y que en cambio se acerca al mundo de la droga, el alcoholismo, la vagancia y el robo.

La incorporación del 20% de los jóvenes excluidos a la educación media es aún una tarea pendiente. Tarea doblemente difícil si se piensa no sólo en las condicionantes propias del contexto de estos jóvenes (pobreza, necesidad económica, desmotivación...) sino también en las fuertes discriminaciones culturales que ocurren al interior del sistema escolar

¹⁰⁹ CEPAL, 1997.

chileno: estar embarazada, consumir droga o usar el pelo largo por ejemplo, son a menudo causales de expulsión o cancelación de matrícula de los estudiantes. Con ello sólo se consigue alejar a los jóvenes más problemáticos del sistema escolar, sumiéndolos en un círculo vicioso de falta de oportunidades.¹¹⁰

Se suele postular que la juventud termina en el momento en que los individuos adquieren sus responsabilidades sociales plenas, lo que ocurriría cuando ellos ingresan al mundo laboral o bien cuando adquieren la capacidad de constituir su propia familia y responder a las necesidades de la misma.¹¹¹ La deserción escolar temprana, motivada por la búsqueda de un trabajo provoca la falta de recursos habilitantes para enfrentar en mejor forma el mercado de trabajo. Se refuerzan así el ocio y la desesperanza. En 1996 un 25,6% de jóvenes entre 15 y 17 años del quintil I no asisten a establecimientos educacionales. Esta cifra se reduce a 3,6% entre los jóvenes más ricos (V quintil).¹¹²

c.- Insuficiente cobertura preescolar

Numerosos estudios destacan la importancia de la inversión en educación preescolar, especialmente en el caso de las familias más pobres. Se señala que una temprana inserción de niños en el sistema educativo permite suplir las deficiencias de socialización, de estímulo y cuidado de aquellos provenientes de hogares de escasos recursos económicos. Se observa asimismo que, si a la situación de menores ingresos que vive el hogar se superponen las escasas o nulas oportunidades de estos niños para acceder al sistema de educación preescolar, la exclusión social tiende a consolidarse desde temprana edad.

La educación preescolar adquiere toda su trascendencia cuando se comprueba que permite al niño desarrollar su potencial desde los primeros años de vida, mejorar sus oportunidades educativas en el futuro, participar de un proceso de interacción y socialización con sus pares y adultos, y preparar su ingreso a la enseñanza básica. Además, facilita a la madre insertarse en el mercado laboral, factor clave para la superación de la pobreza de muchos hogares.¹¹³

La priorización de recursos para la educación preescolar es aún un desafío pendiente. En 1996 la cobertura se ha ampliado; de un 20% en 1990 pasó a un 29,8% de la población de este tramo de edad, lo que es aún muy insuficiente. Adicionalmente, se concentra en un quintil de bajo ingreso (II) y no logra llegar al de menor ingreso (I quintil), que es justamente donde la educación parvularia tendría el mayor impacto. En efecto, los esfuerzos por aumentar la cobertura se han traducido en un crecimiento de 53% en el segundo quintil, pero mucho menor en los niños del primer quintil. Sin duda este proceso aún no logra beneficiar a los niños y las familias de extrema pobreza.

¹¹⁰ La exclusión social que viven los jóvenes más pobres en Chile se expresa en sus vidas como un tiempo obligadamente ocioso. El problema que enfrentan, por tanto, estos jóvenes excluidos, es cómo canalizar sus destrezas y energías, cómo llegar a ser personas activas en una sociedad que no les ofrece alternativas y en un contexto que les exige productividad, utilidad y resultados, Weinstein y García Huidobro, 1996.

¹¹¹ Naciones Unidas, 1983.

¹¹² MIDEPLAN, CASEN, 1996.

¹¹³ UNICEF, 1997.

Por ser éste un sector que comparativamente tiene un alto costo por niño, se hace necesario el estudio e implementación de redes de cuidado y de estimulación por vías no tradicionales (u hogares de cuidados diario) que requerirían menores recursos que las alternativas formalizadas, sin embargo, hasta ahora, no han fructificado. Sin duda que con la expansión de estos programas de atención preescolar los más beneficiados serían los hogares de bajos recursos.

d.- El desafío de la educación superior

La educación superior plantea un problema creciente, que ha merecido la preocupación del gobierno. Particularmente conflictivo resulta el tema del financiamiento de los jóvenes de escasos recursos que ingresan a esta área educacional, por cuanto sólo un porcentaje muy pequeño tiene acceso a créditos y becas del sistema público.

Este tema constituye además un permanente punto de conflicto social, dada la capacidad de movilización y organización de los estudiantes de la educación superior. El gobierno ha iniciado la tramitación de un crédito del Banco Mundial para afrontar los problemas que se generan con la exclusión del sistema de los alumnos de escasos recursos.

En general el tema de la educación superior está siendo crecientemente abordado, dadas las brechas culturales existentes en la población. La universidad tiene como objetivos educar para la ciencia y el desarrollo de una alta inteligencia, pero además su función es la de retroalimentar al conjunto del sistema educativo nacional incorporando nuevos conocimientos y metodologías a la enseñanza parvularia, básica, media y técnica. La educación y la investigación universitarias deben permitir un seguimiento permanente de las problemáticas que enfrenta la sociedad civil y el país en su conjunto, diseñando soluciones para enfrentar los desafíos. La falta de desarrollo de una cultura universitaria constituye un freno a la capacidad de desarrollo e inversión en ciencia y tecnología del país, al autoconocimiento de una nación y de la sociedad y al mejoramiento de las generaciones futuras.

3.- Remover obstáculos y fortalecer la defensa de los derechos

Una nueva perspectiva menos asistencialista y que otorgue centralidad a la remoción de obstáculos para el cumplimiento de los derechos de las personas, así como la necesaria reconversión del Estado desde un proveedor de servicios a un coordinador de demandas sociales, permiten vislumbrar individuos que se convertirán en actores de sus cambios y no en meros receptores u objetos de políticas. Esta perspectiva se entronca y complementa un desarrollo más humano.

a.- Los derechos de los niños y jóvenes

En términos de política gubernamental esta nueva significación social se expresa, por ejemplo, en la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) en 1990. Des este hecho político - jurídico se desprende la obligación de diseñar y aplicar una política pública destinada a dar plena efectividad a la Convención. En efecto, posteriormente el gobierno de la Concertación formula un *Plan Nacional de Acción en Favor de la Infancia* que contiene el compromiso del Estado chileno con las niñas, niños y jóvenes del país. Este Plan es la adaptación de las metas 1990 - 2000, acordadas en *La*

Cumbre Mundial de la Infancia, a la situación específica del país y a las necesidades de la infancia chilena.

La evaluación del *Plan Nacional en favor de la Infancia*, indica que ha existido un importante avance a nivel global en la mayoría de las metas formuladas en 1990 para el año 2000, especialmente en los sectores de salud materno - infantil, nutrición y educación básica. Sin embargo, aún se mantienen disparidades e inequidades en los indicadores de salud infantil y educación, especialmente a nivel de localidades pobres, y otros que atraviesan el conjunto de los sectores sociales; el trabajo infantil, la deserción escolar, el abuso y maltrato infantil, la violencia intrafamiliar.

Todos estos temas resultan cruciales para el normal desarrollo de la población infanto – juvenil. Sin embargo, sólo recientemente empiezan a ser reconocidos públicamente y han tardado largo tiempo en ser tratados como problemas sociales atinentes a la institucionalidad del Estado.¹¹⁴

El carácter multidimensional que adquieren los problemas de la infancia debiera llevar a un enfoque de política integral y sectorialmente articulado. Sin embargo, la atomización de las políticas públicas hacia la infancia constituye, uno de los más serios obstáculos para la implementación del *Plan Nacional en Favor de la Infancia*.

Las políticas sociales y el gasto destinado a la infancia y sus familias constituyen las dimensiones básicas en el logro de los derechos económicos y sociales de los niños. El perfil de las políticas públicas para la infancia debe tender hacia el acceso universal de bienes y servicios básicos de calidad para todos los niños, y también identificar qué políticas es conveniente reforzar y dónde invertir los recursos, orientándose por una perspectiva de promoción del desarrollo y protección de derechos, más que por compensación de daños o asistencialismo.

La práctica progresiva de los derechos de la infancia es un proceso de lento desarrollo sociocultural y, por lo mismo, resulta esencial la identificación y superación de los prejuicios y estereotipos, discursos, saberes que generan y reproducen las desigualdades y a veces, la discriminación, perpetuando prácticas sociales, culturales e institucionales que atentan contra el cambio.

La Convención de los Derechos del Niño constituye un enfoque renovador de la consideración cultural del niño, que debe materializarse en prácticas familiares, sociales e institucionales, todavía ausentes en la sociedad chilena. La estructuración de las políticas públicas y programas para la infancia ha de concebirse desde la perspectiva de los derechos del niño y se debe impulsar la adaptación de los organismos públicos y privados a este nuevo esquema. En este sentido, se advierte la constante tensión que cruza la mayor parte de las instituciones, entre mantenerse aferradas al esquema tradicional de carácter verticalista, paternalista y centralizado o inclinarse por esquemas innovadores, democráticos y participativos.

Uno de los ejemplos de las dificultades de la institucionalidad pública para asumir de manera innovadora problemas arraigados en la cultura del país, lo constituye el maltrato infantil. Este es tal vez uno de los pocos fenómenos aquí analizados que no se asocia

¹¹⁴ UNICEF, 1997.

exclusivamente a la pobreza. Diversos estudios han entregado evidencias de la extensión de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil en los distintos estratos de la sociedad chilena. De este modo, el maltrato no es sólo el resultado de conductas violentas de los padres o familiares frente a los hijos, sino que a la vez es un indicador del lugar que estos niños ocupan en la estructura social de Chile.¹¹⁵

Frente a esta realidad, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño propone - como una forma de garantizar el derecho a la vida y desarrollo de los niños del país -, la definición del derecho de protección contra todas las formas de abuso, maltrato y castigo, trato degradante, tortura física, y de la violencia física y mental proveniente de los padres, de la familia, y de los distintos ámbitos institucionales. El documento de MIDEPLAN *El compromiso de Chile con los niños y niñas* reconoce la dificultad del Estado para abordar problemas con componentes culturales que forman parte de la vida privada de los ciudadanos.

Otro desafío ligado a la infancia es el de eliminar la desigualdad existente en el acceso a derechos económicos y sociales. La falta de homogeneidad de las condiciones de vida de la población infantil, constituye un factor de desigualdad y exclusión económica, social y cultural que tenderá a perpetuarse en la vida adulta de estos niños.

Las cifras oficiales revelan que el sector de los niños tiene mayores índices de pobreza que el promedio del país, en consecuencia, son más vulnerables - o menos protegidos - de la pobreza que la generalidad de los chilenos. A modo de ejemplo, se observa, según la Encuesta CASEN 1996 que la presencia de niños es más frecuente entre los hogares de más bajos ingresos. Así, en el 82% de los hogares del primer quintil de ingreso viven niños de 15 años, a la vez que en el quinto quintil esta proporción baja al 39% de los hogares.

Las implicancias de estas cifras son diversas. No sólo dan cuenta de un sector social altamente vulnerable hoy día, también advierten sobre la perpetuación de una sociedad inequitativa y alertan respecto a la necesidad de pensar en políticas que protejan y generen las condiciones para que esta exclusión no se perpetúe de por vida. Este dato de la realidad permite suponer que el sistema económico social muestra deficiencias para romper uno de los elementos principales del círculo de reproducción de la pobreza: la pobreza de los niños.

Los indicadores oficiales señalan también la heterogeneidad de situaciones que vive la infancia chilena a nivel comunal y regional y las desiguales condiciones de vida en que se desarrollan los niños. Así como el sistema estadístico nacional carece, a veces, de la dimensión territorial, también se deja de lado la dimensión de género, tan necesaria para elaborar políticas que aminoren las brechas existentes entre hombres y mujeres, niños y niñas, y combatir las diversas formas de discriminación que les afectan.

En la misma dirección, el informe de *Clasificación de las comunas del país, según situación de la infancia* muestra la asociación directa entre la dimensión territorial y el

¹¹⁵ UNICEF, 1998, y La encuesta nacional sobre *Maltrato infantil en la Familia* de UNICEF y Universidad de Chile, 1994, refleja que el 63% de los niños encuestados expresan ser objeto de alguna forma de maltrato físico en su familia, cruzando todos los estratos sociales. El factor que aparece directamente asociado con la violencia a los hijos es la existencia de la violencia entre los padres. De los niños que indican que sus padres se golpean con frecuencia, el 78.3% son a su vez víctimas de la violencia física.

grado de vulnerabilidad infantil a partir de la comuna de residencia, enfocándola sobre la base de 21 variables seleccionadas por el estudio.¹¹⁶

Del universo de 298 comunas, el resultado de la ordenación muestra que alrededor del 40% de las comunas (143) congrega al 20% de la población menor de seis años más vulnerable, y que corresponden a las comunas donde la población vive en condiciones de pobreza endémica, con características rurales, relativamente aisladas y poco integradas a nivel nacional. Un número importante de estas comunas está compuesta por población predominantemente indígena de las zonas norte y sur del país.

La población infantil urbana pobre y de origen rural o indígena presenta las mayores tasas de fracaso escolar en términos de repitencia, deserción y rendimiento escolar. La remoción de los obstáculos que se encuentran en el sistema educativo formal constituye un serio desafío para garantizar el cumplimiento de los derechos de todos los niños, niñas y jóvenes a una educación en igualdad de condiciones y oportunidades. La reforma educacional, impulsada por el actual Gobierno es una señal política en el sentido de desarrollar una acción efectiva a satisfacer los derechos educativos. Aparece necesario considerar los aspectos externos al sistema educativo que influyen en el acceso y calidad de la educación.

El trabajo infantil¹¹⁷ en cambio, constituye un obstáculo para el ejercicio del derecho a la educación. En efecto, de acuerdo a estimaciones de la Encuesta CASEN, en Chile en 1996 aproximadamente 47 mil niños de 6 a 14 años trabajaron durante los tres meses anteriores a la encuesta, cifra que corresponde al 1,9% de la población en este tramo de edad. De ellos, 16 mil dijeron hacerlo regularmente y 31 mil declararon haber trabajado en forma ocasional.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales exigen avanzar hacia la plena erradicación del trabajo infantil. La protección contra la explotación económica de los niños es un imperativo ético y jurídico que implica que se genere un marco legal y mecanismos administrativos que aseguren que los niños puedan desarrollarse integralmente y que no se perturbe su pleno ejercicio del derecho a la educación.

Los indicadores de este problema en Chile, así como las características del desarrollo económico social, permiten sostener que eliminación efectiva es posible, siempre que se desarrolle una conciencia política y social suficiente para lograrlo y se apliquen programas efectivos de fortalecimiento del sistema educativo y apoyo a la capacidad económica de las familias más pobres.¹¹⁸

Chile se enfrenta al desafío de actualizar y adecuar su legislación a las nuevas realidades y concepciones, especialmente en lo que se refiere a la protección de la infancia.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) obliga a tomar medidas

¹¹⁶ Mientras Chile se sitúa en un nivel de baja tasa promedio de mortalidad infantil (14,3 niños por mil nacidos vivos, cifra similar a la de países desarrollados), en las regiones más pobres presenta tasas en las cuales supera el 21,9 por mil en Aysén el 20,6 en Araucanía o el 20,3 en Bío Bío, en UNICEF, 1997 y 1995.

¹¹⁷ Se define trabajo infantil como cualquier actividad económica, regular u ocasional, que realicen niños o niñas, que les reporte un ingreso o beneficio económico personal o para su familia, el que puede ser en dinero o especies, UNICEF y MIDEPLAN.

¹¹⁸ UNICEF, 1998.

que protejan a los niños de diversas formas de amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales. Para ello deberían establecerse políticas y programas específicos que complementen las políticas universales y habría que y modificar substancialmente la legislación vigente, reemplazándola por una nueva que se adecúe a los principios, directrices y derechos contenidos en la CIDN y supere leyes que justifican discriminaciones arbitrarias y violadoras de los derechos de los niños¹¹⁹ que aún se mantienen, tal como la propia Ley de Menores, que implica en la práctica una “criminalización” de la pobreza.¹²⁰

Chile manifiesta además, un importante retraso en sus procesos de reforma legislativa, anunciados desde los comienzos de los años noventa y aún no concretados. Al comparar la velocidad de los cambios legislativos en la mayoría de los países de la región y la realidad chilena se observa que el proceso de reforma legislativa en Chile es de una complejidad política mayor, por lo que la cooperación debería centrar sus esfuerzos en remover los obstáculos que la impiden y facilitar procesos sociales y políticos que la concreten.

Existen muchos niños que se encuentran privados de una familia o ven amenazado su derecho a vivir en su medio familiar, así como a situaciones de los padres en las cuales deben renunciar a la tuición de los hijos.¹²¹ El abandono, o simplemente la pobreza, autorizan a la separación del niño de sus padres, aún al margen de un efectivo control jurisdiccional. El sistema de protección de niños considerados en riesgo psicosocial ha enfatizado su institucionalización, en desmedro de otras medidas alternativas que faciliten su integración familiar, social y cultural.

La Ley vigente y el sistema administrativo de atención, aún no se adecuan a las exigencias de la Convención y se han convertido en fuente permanente de legitimación de vulneraciones a los derechos infantiles. La separación injustificada del niño de su familia, la privación de libertad con fines de observación y diagnóstico, la confusión entre protección y control social, la falta de respuestas no represivas frente al uso de drogas, el constante abandono de niños en instituciones públicas o privadas destinadas a su protección, son algunos de los indicadores que muestran la complejidad del problema.

La regulación de la relación del niño y el adolescente ante el sistema penal es notoriamente insuficiente y deja al niño en una situación jurídica desmedrada, incluso respecto del adulto, en el plano de las garantías con que cuenta ante la acción punitiva del Estado. La confusión entre infracciones a la ley penal y desajustes conductuales; la utilización del discernimiento para determinar la imputabilidad; la inexistencia de procesos judiciales con garantías; la utilización de medidas de privación de libertad indeterminadas; las malas condiciones de vida de los niños en los hogares de protección y centros de reclusión; la existencia de niños menores de dieciocho años de cárceles de adultos, son algunos de los indicadores de una manifiesta vulneración de los derechos civiles de los niños en el ámbito de la justicia penal.

¹¹⁹ Ejemplo de la existencia de discriminaciones establecidas en la ley que atentan contra la igualdad de derechos de los niños fueron las diferencias que establecían las leyes civiles entre los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio. Ello fue derogado en septiembre de 1998.

¹²⁰ Ver Couso, J, 1998, *La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño* y la legislación chilena.

¹²¹ Couso, J, 1998, op.cit.

La “institucionalización” de los niños y adolescentes en centros cerrados ha tenido varias consecuencias: al menos un 29% de los que son internados en “hogares” no debieran llegar ahí, pero se encuentran en esta situación sea por resolución judicial, por demanda directa de familiares o por vacíos en el apoyo social a las familias. Por otra parte, deben respetarse los derechos de los niños privados de libertad en programas de apoyo psicosocial, sus derechos a un proceso justo, a un abogado, a libertad bajo fianza y a la presentación de pruebas que desacrediten la acusación.

Lo que debería sostener cualquier decisión del legislador o del Gobierno es el respeto a la concepción del niño como sujeto de derechos, la familia como eje fundamental de su protección y desarrollo y la intervención del Estado sólo en última instancia. Sin embargo, las políticas sociales para la infancia se mantienen en una concepción de sectorialidad, y centralidad y con escasa coordinación para que puedan influir efectivamente en los niños y sus familias.

Se está en presencia de un tema que requiere asumir una reforma integral al sistema de protección, para modernizarlo y hacerlo capaz de promover el desarrollo del niño y su familia. Esta tarea debiera involucrar a los poderes públicos, pero también a aquellas instituciones y personas que desde la sociedad civil han venido proponiendo nuevos enfoques y han realizado prácticas de trabajo social con los niños más vulnerados en sus derechos.

b- La situación de las mujeres: avances y desafíos

El proceso modernizador de las últimas décadas ha tenido un importante impacto en la vida de las mujeres. Se ha modificado su posición en la sociedad, incrementándose cada vez más su participación en el trabajo remunerado, así como la imagen de mujer trabajadora y más autónoma. Por otra parte, se ha generado un mayor cuestionamiento de la división sexual del trabajo en la familia, aun cuando no existen antecedentes para suponer que un cambio es inminente.

Gran parte de los cambios culturales están aún a un nivel incipiente en la sociedad chilena, y son contrarrestados por tendencias conservadoras. Chile desciende 15 lugares en la clasificación internacional al ser medido con relación a las disparidades globales entre sexos. Esta desigualdad es aún más aguda respecto de la participación femenina en la toma de decisiones políticas y económicas dentro de la sociedad, donde Chile ocupa el lugar número 40 en el ámbito mundial y el 13 en Latinoamérica y el Caribe.¹²² Sólo en las dimensiones de salud y educación las mujeres superan a los hombres.

La problemática de la mujer no puede ser abordada sin antes enmarcarla en una perspectiva de género y de desarrollo de la sociedad y ello supone aceptar el desafío de vincularla con la propuesta de transformación productiva con equidad, incorporando también la equidad de género.¹²³

La articulación del análisis de género con la transformación productiva con equidad parece sólo posible si ambos enfoques se abren a la realidad de las mujeres y su condición al

¹²² *Informe de Desarrollo Humano de Chile*, PNUD, 1996.

¹²³ CEPAL, 1990 y 1992.

interior de las sociedades y culturas. La discriminación que las afecta y que impide la concreción de la equidad de género se expresa de manera fundamental pero no exclusiva, por una parte, en la división sexual del trabajo (que se sustenta culturalmente y regula la relación reproducción/producción) y por la otra, en las limitaciones a la participación de las mujeres y su exclusión de las instancias de toma de decisiones y de ejercicio del poder.¹²⁴

Chile enfrenta un conjunto de desafíos que deberían ser asumidos en el proyecto de alcanzar una sociedad más justa y democrática. Sin duda que el cambio de posición de la mujer en la sociedad hace urgente una modificación de los papeles tradicionales de género y una redefinición de identidades asociadas a ellos. La tensión entre trabajo productivo y reproductivo no puede ser un asunto que resuelva en forma individual cada mujer o cada pareja, sino que es un desafío para la sociedad entera. Sin ello, el reto de una efectiva democratización social y política que considere la plena incorporación de hombres y mujeres se vuelve altamente inviable.

En este sentido, la pregunta sobre las políticas relativas a la mujer y a la familia adquiere gran trascendencia. No se trata de adscribir en forma focalizada y parcializada programas y políticas para enfrentar los “problemas femeninos”. La cuestión es asumir que estos problemas incumben a la sociedad entera y también requieren de una revisión de todas las políticas, generales y sectoriales, desde la perspectiva de cómo favorecen o desfavorecen la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y de cómo fortalecen o debilitan las relaciones democráticas al interior de la familia.¹²⁵

Es posible plantear que los desafíos en torno a la inserción de la mujer son los siguientes:

- Propender a una mayor participación de la mujer en el desarrollo. En Chile las desigualdades que afectan a las mujeres se expresan de modo paradigmático y preferencial en la falta de participación femenina en las decisiones políticas. Durante estos años de período democrático se ha avanzado más bien en transformar a la mujer en “beneficiaria” de políticas y programas, pero no en diseñadora, ejecutora y legisladora. Estos últimos años se han propuesto y generado instancias y programas destinados a favorecer a las mujeres como sujeto de políticas, pero se ha avanzado mucho más lentamente en la generación de procesos que las ubiquen en espacios de poder político, económico y cultural.

De hecho, el Índice de Potenciación de la Mujer muestra que Chile está en niveles inferiores a Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Panamá, Honduras, entre otros. El nivel de potenciación de género está muy por debajo de la situación general chilena en cuanto a desarrollo humano.¹²⁶

- Mejorar de las oportunidades laborales. El trabajo femenino afecta la situación económica y la calidad de vida de las familias, muy especialmente en los sectores pobres. Estudios de la CEPAL han demostrado que si las mujeres no trabajaran, en 1992 los hogares pobres en Chile se habrían incrementado de 27% a 38%. Por otra

¹²⁴ CEPAL, 1997.

¹²⁵ CEPAL, 1995; Valdés, T, 1998; Almeras, 1997.

¹²⁶ PNUD, 1995.

parte, si todas las cónyuges trabajaran, esta cifra habría sido de sólo 19%.¹²⁷ Ello tiene que ver con el hecho comprobado de que habitualmente las mujeres gastan la totalidad de sus ingresos en mejorar la calidad de vida del grupo familiar.¹²⁸

La participación laboral de la mujer ha aumentado a lo largo del tiempo. Sin embargo, en 1996 encontramos que la tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo es de un 33,9%, en tanto que la de los hombres de un 75%. Esta tasa de participación es aún inferior a la de muchos países de la región y por supuesto a la de países de Europa y el Sudeste Asiático.

La tasa de participación femenina ha tendido históricamente a ubicarse en las ramas de Servicios Comunales, Sociales y Personales, en Comercio y en Industria Manufacturera. Las profesiones u oficios, por su parte, han estado siempre concentradas en primer lugar, y muy por encima de los restantes, en las trabajadoras de servicios personales (servicio doméstico), empleadas de oficinas, vendedoras y profesionales.

Esta situación no ha sido modificada a lo largo de las últimas décadas. Ni siquiera desde 1986 en adelante, pese al acelerado crecimiento económico, se observa una modificación en el tipo de inserción ocupacional femenina. El perfil ocupacional de los hombres permanece mucho más diversificado tanto en el ámbito de los grupos ocupacionales como en el de las ramas en las cuales se desempeñan.¹²⁹

El ingreso total de las mujeres remuneradas corresponde al 62% del de los hombres. Esta situación se reproduce para todos los niveles educacionales, resulta especialmente importante la brecha existente en las remuneraciones de las profesiones universitarias.¹³⁰

- Debater con franqueza los temas privados. La realidad de la violencia intrafamiliar al interior de los hogares, al igual que la sexualidad adolescente que constituyen un tabú al interior de la sociedad chilena. Tabú que tímidamente comienza a ser objeto de política, pero que por ubicarse en un ámbito limítrofe entre la vida privada y pública, se hace de muy difícil gestión.

Diversos estudios avalan que la mayoría de las víctimas de la violencia intrafamiliar suele ser de sexo femenino.¹³¹ Un estudio sobre la prevalencia de la violencia realizado en 1993, reveló que en sólo 2 de cada 5 hogares no se vivía una situación de violencia.¹³² Estas cifras resultan alarmantes pues, como se señaló anteriormente, existe una relación significativa de la violencia entre los padres y la violencia hacia el menor.

La ley sobre violencia intrafamiliar y dos leyes específicas sobre maltrato infantil

¹²⁷ CEPAL, 1995.

¹²⁸ La tasa de participación de las mujeres en los hogares más pobres es aproximadamente de un 41 por ciento en el primer decil y de un 62 por ciento el décimo decil de mayores ingresos, INE, 1995.

¹²⁹ Schkolnik, M, PNUD, 1997.

¹³⁰ Fuente INE, 1995.

¹³¹ De acuerdo al registro de casos de violencia intrafamiliar en ocho Servicios de Salud del país, de 499 casos detectados el 82,3% eran mujeres, Ministerio de Salud, *Violencia Intrafamiliar: Registro y Seguimiento Epidemiológico*, Santiago, 1996.

¹³² Larraín, Soledad, *Estudio de Prevalencia de la Violencia Intrafamiliar y la Situación de la Mujer en Chile*, SERNAM/OPS, Santiago, 1992.

aprobadas en 1994 fueron los primeros cuerpos legales que trataron sistemáticamente el problema de la violencia doméstica. A esta iniciativa se suman otras del Servicio Nacional de la Mujer, como el programa nacional de prevención de la violencia intrafamiliar. Sin embargo, el principal desafío continúa siendo como prevenir, educar y formar a hombres y mujeres en el respeto mutuo. Además de una Ley se requieren profundos cambios de pautas culturales y modos de vida que la modernización tiende a imponer a cada familia.

c- Los derechos de los discapacitados

La Organización Mundial de la Salud define la discapacidad como toda restricción o ausencia de capacidad de realizar alguna actividad en forma normal.

Según las proyecciones entregadas por el Instituto Nacional de Estadísticas, habría en Chile 1.334.840 personas con algún grado de discapacidad, lo que corresponde al 10% de la población total. Esta proyección refleja una tendencia creciente a la discapacidad durante la décadas. Las causas son diversas. Por una parte, se ha reducido la tasa de mortalidad de los recién nacidos, aún cuando éstos presenten problemas en el parto, sean prematuros, o nazcan con malformaciones congénitas; por otra, se ha incrementado la esperanza de vida de la población, lo que ha llevado a una transición demográfica, en que aumenta la vida de los ancianos, más propensos a presentar una discapacidad; se ha producido un incremento del número de accidentes de tránsito, en los cuales por cada mil muertos, existen casi 6 mil personas que quedan con algún grado de discapacidad; y se mantiene la causal de los accidentes del trabajo.¹³³

La discapacidad en Chile se ha caracterizado siempre por su invisibilidad y el ocultamiento familiar de estas situaciones. Una proporción importante no presenta escolaridad (16, 9%) y sólo una cuarta parte ha podido insertarse en el mundo del trabajo remunerado.¹³⁴ Además, sólo el 9% de los discapacitados tiene acceso al sistema privado de salud. La discapacidad en Chile es objeto de exclusión y marginación por parte del resto de la población y constituye un claro ejemplo de falta de oportunidades para integrarse a la sociedad.

Sin embargo, Chile ha tenido importantes adelantos en los últimos años. En 1990, el Presidente Patricio Aylwin creó la Comisión Nacional de la Discapacidad (CONADIS), y en 1994, se estableció un Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS). La mayor parte de estos programas, así como sus lineamientos generales se han inspirado en las Normas Uniformes propuestas por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1993. En estas normas se definen los requisitos, esferas, medidas y mecanismos necesarios para asegurar una igual participación de los discapacitados en la sociedad.

Los ámbitos de acción en torno al tema son diversos:

- Se requiere, en primer lugar, de una fuerte toma de conciencia por parte de la población

¹³³ Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), 1997.

¹³⁴ Las cifras han sido obtenidas de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1996, y puede presentar una subdeclaración del problema en los hogares encuestados.

y del Estado en cuanto a la realidad de los discapacitados, de sus problemas y también sus potencialidades. Si la apuesta es por una sociedad más justa y equitativa, el país no sólo necesitará una sociedad más tolerante y abierta a la diferencia, sino también más preparada para acoger y asistir a quienes lo necesiten.

- Ello involucra necesariamente la creación de un sistema educacional que acoja y eduque hacia el respeto por los discapacitados;
- La creación de puestos de trabajo adecuados y de nuevas oportunidades al interior de las ocupaciones existentes;
- Un sistema de salud más solidario y preventivo. En Chile una parte importante de las discapacidades se puede evitar por medio de políticas y programas preventivos.¹³⁵ Por ejemplo, una de las acciones que destaca la ley es optimizar la atención madre - hijo en el parto, a fin de que el sufrimiento fetal no dañe irreversiblemente las capacidades intelectuales futuras del niño. Algo similar ocurre con ciertas enfermedades que no se manifiestan a simple vista en el recién nacido y que es necesario investigarlas preventivamente. Es el caso de las llamadas “enfermedades metabólicas” que cada año contribuyen con más de un centenar de pacientes al grupo de las discapacidades mentales si no se las descubre antes del sexto mes de vida.
- Normativas adecuadas de construcción de recintos privados y públicos, de sistemas de transporte; alternativas recreacionales y vacacionales; así como de ciudades a escala humana y adaptadas a los diferentes requerimientos de sus habitantes.
- Uno de los ámbitos que más deficiencias presenta es el de las normas de seguridad laboral. Los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales han llegado a afectar a un gran número de personas. La institucionalidad fiscalizadora aún es débil, el Estado destina pocos recursos para ello y las empresas tienen múltiples maneras de no cumplir con la legislación. En muchos casos ésta no ha sido suficientemente actualizada para las nuevas realidades productivas, como ocurre con los sectores forestales, los trabajadores de temporada, la pequeña y microempresa. Ello se agrava si se piensa que un amplio sector de trabajadores que laboran en pequeñas y microempresas no cuenta con sistemas de atención previsional alguno.

En Chile el Fondo Nacional de la Discapacidad busca favorecer acciones como éstas, para que la prevención sea científica y éticamente tratada. Este organismo está llamado a financiar total o parcialmente planes, programas y proyectos orientados “a la prevención, diagnóstico, rehabilitación e integración social” de las personas.

¹³⁵ Por prevención se entiende “la adopción de medidas encaminadas a impedir que se produzcan deficiencias físicas, mentales o sensoriales; o a evitar que las deficiencias, cuando se han producido, se agraven o produzcan consecuencias físicas, psicológicas o sensoriales”, Cartagena de Indias, 1992. En este documento, suscrito por el gobierno de Chile, se señala que “la prevención ha de ser obligatoriamente integral y ha de basarse en intervenciones múltiples o simultáneas que enfrenten las diferentes dimensiones biológicas, psicológicas, sensoriales y ambientales que configuran la etiología del riesgo global y ha de basarse en la participación activa de las comunidades afectadas”, FONADIS, 1997.

d-. Búsqueda de nuevas oportunidades para los pueblos indígenas

Chile no es un país con una población de elevado componente indígena (actualmente habría menos de 1 millón, mayoritariamente Mapuche, luego Aymara y Rapa Nui). Al igual que en muchos otros países latinoamericanos, los pueblos indígenas en Chile han sido históricamente objeto de segregación por el resto de la sociedad. A ello se suma la precaria situación social y económica en que viven estas etnias. En 1996 un 35,6% de la población indígena chilena vivía en condiciones de pobreza, y un 10,6% en condiciones de indigencia. Para el caso de la población no indígena estos porcentajes eran de 22,7% en el caso de la pobreza, y sólo 5,5% la indigencia.

Durante los últimos años, y especialmente luego de la celebración del Quinto Centenario del descubrimiento de América y del Año Internacional de los Pueblos Indígenas,¹³⁶ en todos los países, incluyendo Chile, la problemática indígena ha despertado interés. Parte importante de la sociedad civil y los gobiernos han empezado a reconocer que la sobrevivencia de las etnias y de sus culturas es uno de los más esenciales derechos humanos.

Reconociendo las precarias condiciones de vida de los pueblos indígenas en 1990 se creó la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (CEPI). Dicha Comisión trabajó en la definición de las condiciones para el desarrollo económico y social, la conservación fortalecimiento y difusión de sus valores culturales y la participación de sus miembros en la comunidad nacional. Durante 1993 fue aprobada la Ley Indígena, que establece mecanismos y procedimientos especiales de resolución de las causas judiciales indígenas y el establecimiento de jueces de paz para la solución de pleitos. A partir de 1994, se pone en funcionamiento la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Tres son las áreas de intervención para el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas: justicia, educación y cultura y el desarrollo de las comunidades. Es en torno a estas áreas que actualmente se elaboran los programas de desarrollo hacia el pueblo indígena.

Desde los organismos internacionales, el apoyo al desarrollo indígena se hace cada vez más explícito y concreto. El espíritu de diversas declaraciones, tanto de las Naciones Unidas, como de la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de Estados Americanos y las Cumbres Iberoamericanas deja fuera de duda que todo gobierno democrático tiene el deber de aportar a la concreción de estos derechos y a la reducción de la pobreza mediante programas diseñados y gerenciados por los mismos pueblos.¹³⁷

Los efectos de la integración económica internacional en los pueblos indígenas hacen temer sobre sus consecuencias en la cultura e identidad de estos pueblos. Sin embargo, la posibilidad de “conservar” una cultura inalterada por medio del aislamiento no es realista en el mundo actual. Por ende, pensar la forma de fortalecer la cultura y la identidad indígenas en un contexto de rápida globalización económica y cultural exige una búsqueda de nuevas oportunidades de acción.¹³⁸

¹³⁶ En dicha oportunidad se redactó una Declaración de los derechos de los pueblos indígenas del mundo, se estableció un Centro Mundial de los Pueblos Indígenas, y se otorgó el premio Nobel a un representante indígena.

¹³⁷ Durston, J. y B. Muñoz, CEPAL, 1995.

¹³⁸ CEPAL, 1997.

El logro del cruce entre las culturas indígenas y no indígenas debería encararse a través de un proceso de conocimiento, de trabajo conjunto de propuestas, y de negociación y alianzas. Sin duda, un primer desafío para los pueblos indígenas es entender las nuevas condiciones de la competitividad en la economía moderna y aprender a operar de acuerdo a ellas. Hoy el conocimiento, concebido como el acceso a la información y el manejo de las herramientas de análisis, es un recurso importante para la integración y la construcción de cualquier propuesta de desarrollo. En este sentido, la capacidad de generar propuestas depende, en gran parte, del análisis así como del grado de organización y articulación que tengan con otro tipo de organizaciones, nacionales y/o internacionales, la capacidad de sus líderes y el nivel educacional de su población en general. En tal sentido se torna determinante el acceso que tengan las nuevas generaciones indígenas a la educación técnica y superior. La formulación de políticas indígenas debiera contemplar el fortalecimiento de la competitividad de empresas indígenas asociativas, especialmente en la agricultura, junto con el fortalecimiento de la cultura propia.

Sin embargo, esta visión tendría que tomar en consideración que ellos deben convertirse en interlocutores y negociadores válidos y ser capaces de generar sus propios proyectos de desarrollo, de modo de constituirse en actores sociales significativos. Para ello es necesario que se incremente su cohesión y capacidad de negociación, así como su nivel de información y de formación acerca de los instrumentos y mecanismos de desarrollo social y productivo.

e.- Los derechos de los adultos mayores

Hasta 1990 el tema del envejecimiento poblacional, sus dimensiones, efectos y proyecciones, no estaba dentro de los fenómenos considerados importantes o dignos de ser tomados en cuenta para el desarrollo del país. Se ignoraba entonces que Chile presenta en las últimas décadas un proceso de envejecimiento importante en la composición de su población. Junto con esta constatación demográfica, adquieren importancia las malas condiciones sociales en las que se envejece: el estigma de los ancianos como sujetos marginales e inútiles, el empobrecimiento que conlleva el actual sistema de jubilación y las limitaciones físicas y enfermedades sin adecuado acceso al sistema de salud.

De acuerdo con los datos del último Censo aproximadamente un 7% de la población tiene más de 65 años, lo que da una cifra absoluta de alrededor de un millón de personas en este grupo etéreo. Las proyecciones de estiman que esta cifra ascenderá a 1 millón 250 mil personas, el 7,7% de la población total del año 2005.

En 1995, el Presidente de la República creó la Comisión Nacional de Adulto Mayor, cuyo objetivo central era elaborar una política y proponer acciones específicas en su beneficio. Esta comisión, que opera desde 1996, plantea lograr 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.

En el marco de este objetivo general se establece como objetivo específico mejorar la autonomía de los adultos mayores. La propuesta consiste en incentivar acciones en las áreas de promoción, prevención y atención curativa específica, en la perspectiva de un

“envejecimiento activo”. En el país aún tiene un escaso desarrollo la prevención recreativa y deportiva para ellos. Los adultos mayores son atendidos en caso de enfermedad pero no se han diseñado programas de salud preventiva, que en otros países adquieren cada vez más importancia.

Desde el campo de la geriatría se postula que el envejecimiento es un proceso fisiológico, presente durante toda la vida adulta y que se acentúa con el aumento de edad. Los cambios que se producen en la vejez no se deben exclusivamente al proceso biológico normal e irreversible de envejecimiento, sino a la combinación de varios otros factores interrelacionados, tales como la pérdida prematura de aptitudes funcionales por desuso, las enfermedades agudas y crónicas, la marginación social, la malnutrición, la pobreza y otros. Estos factores ambientales, psicológicos y socioculturales se reconocen determinantes de la capacidad funcional y del goce del buen estado de salud. Es en esta perspectiva que la política del adulto mayor enfatiza la creación de espacios comunitarios para el desarrollo integral de los adultos mayores y la creación de centros de salud especializados en su atención.

Bajo esta orientación, durante los últimos años el gobierno ha desarrollado y ejecutado algunas estrategias e intervenciones innovadoras tendientes a dar atención integral de salud en el nivel primario. Asimismo, se han elaborado normas metodológicas para la atención de grupos vulnerables. Aun así, la cobertura de estos grupos es muy insuficiente.¹³⁹

Dos tercios de los adultos mayores son autovalentes, que un 30% son frágiles y que solamente un 5% estarían postrados o totalmente dependientes. El 76.9% de la población adulta mayor es beneficiaria del sistema público. De ese porcentaje, cerca de un 55% corresponde a beneficiarios clasificados en los grupos FONASA A o B (extrema pobreza o indigencia). En estos casos, la atención es gratuita por su carácter de indigentes. Aún cuando este es el grupo poblacional que más utiliza los servicios de salud, existe una importante brecha entre la demanda y la oferta de servicios, y se observa una demanda insatisfecha muy significativa en el ámbito de la atención especializada.¹⁴⁰

Los adultos mayores representan un problema actual y creciente de demanda por salud cada vez más especializada que no está siendo cubierta por las instituciones privadas de salud, y que para el sector público significa una problemática nueva. De hecho gran parte de la atención primaria de salud en Chile, que es la que está más cerca de la población, a nivel comunal, está concebida para la atención de los niños y sus madres, y no para la población de tercera edad.

PRINCIPALES DESAFÍOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

A partir de la revisión de la experiencia de estos años se puede afirmar que en materia medio ambiental ya se ha logrado posicionar este tema en el debate general. También se ha logrado sensibilizar a la opinión pública, especialmente en lo relativo a aspectos jurídicos e institucionales. Sin embargo, también son importantes los desafíos que quedan por delante,

¹³⁹ MINSAL, 1998a, b, y c, Comisión Nacional del Adulto Mayor, 1995, y Presidencia de la República, 1996.

¹⁴⁰ MINSAL, 1998.

en especial en lo que se refiere a proyectar una senda de desarrollo ambientalmente sustentable y elevar sistemáticamente la calidad de vida de los habitantes.

Una considerable proporción de los problemas que enfrenta la sociedad chilena en la actualidad tiene relación con el medio ambiente, ya que éste afecta directamente el entorno cotidiano de vida. La reducción de la calidad de vida se debe a problemas ambientales directos, como la contaminación y degradación de los recursos naturales, e indirectos, como son las deficiencias del transporte y la congestión en las ciudades; la falta de áreas de esparcimiento; la escasa planificación urbana; la persistencia de pobreza, y en general, aspectos relacionados al estilo de vida y desarrollo. La falta de mecanismos de regulación en estos ámbitos, por un largo período de tiempo, está generando serios impactos ambientales.

Aunque estos problemas atentan contra la calidad de vida del conjunto de la población, existe también una asimetría en la repartición de los costos. El impacto ambiental negativo afecta primeramente a los sectores más pobres de la sociedad, no sólo por los efectos que ocasiona, sino también por la falta de mecanismos para enfrentar estos problemas, la falta de decisión política de las autoridades para resolverlos y el escaso poder de presión relativo que tienen estos segmentos de la sociedad. En estos casos el poder está repartido de manera desigual entre el causante del daño y el afectado.

Los principales desafíos que enfrenta la sociedad chilena tienen que ver con considerar este ámbito como un aspecto determinante de las posibilidades de desarrollo del país. El desarrollo sustentable no constituye solamente una visión idealista del mundo, sino un imperativo ligado al potencial de crecimiento económico, de inserción internacional y de posibilidades de bienestar social.

Hasta ahora el país ha avanzado en la dirección correcta, generando conciencia, institucionalidad y normativas adecuadas. El Estado ha organizado una política ambiental basada en un proceso de modernización de la gestión y estructura institucional, ha participado en Reformas como la de la Educación, Justicia y Pesca que propenden a complementar la preocupación por el tema ambiental y ha generado regulaciones flexibles, con una propuesta de mayor participación en el desarrollo nacional.

Sin embargo, el ritmo de toma de conciencia es aún lento, la capacidad operativa del Estado en tanto ente regulador es reducida, y aunque se discute acerca del carácter equitativo del modelo de desarrollo, la sustentabilidad del mismo es todavía cuestionada solamente en círculos reducidos ligados a los movimientos ecologistas.

En este sentido, más que desafíos específicos, relacionados con problemas ambientales puntuales, se abordarán ciertos temas contextuales que dicen relación con las transformaciones culturales, institucionales, políticas y sociales, indispensables para otorgar a este tema la perspectiva prioritaria que requiere.

1.- Conciencia, educación y sociedad

La mayor parte de los desafíos que la sociedad chilena enfrenta y enfrentará en el futuro

consisten en redimensionar el tema medio ambiental, ponerlo en la discusión cotidiana, en los programas de educación, en una perspectiva de ver, analizar y enfrentar los restantes desafíos sociales y económicos. Se trata de introducir el tema en la conciencia nacional, en las instituciones, en la empresa privada, asumir la importancia que debe tener, por su efecto en la calidad de vida y en la mantención de un nivel de crecimiento sostenido.

Aunque Chile es un país que ha crecido de manera bastante espectacular durante las últimas décadas, al compararlo con países y economías similares se constata que no ha habido una atención equivalente en cuanto a la sustentabilidad ambiental de dicho crecimiento, que puede incluso ponerse en cuestión, dependiendo de sus efectos sobre el ordenamiento territorial y sobre el capital natural del país por la explotación de los recursos naturales, así como por los efectos negativos que ha tenido sobre la calidad de vida de las personas.

Surgen diversas interrogantes que la sociedad chilena deberá responder: ¿es acaso posible compatibilizar un modelo de crecimiento basado en la exportación de recursos naturales, con un bajo nivel de procesamiento, con la conservación del medio ambiente? ¿Cuáles son los costos efectivos que está pagando el país, y su población por este crecimiento que se considera económicamente exitoso? ¿Es posible, en los estadios actuales de desarrollo conciliar mercado y medio ambiente?

No son preguntas de fácil respuesta. Las más de las veces, el impacto socioeconómico que puedan tener los problemas ambientales no es claro ni inmediato y sólo afecta en algunas ocasiones a grupos específicos. Los desequilibrios ambientales generan efectos para el conjunto de la sociedad civil, y para las generaciones futuras que no están representadas a nivel institucional. Algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) han asumido la representación de estos intereses.

En casos específicos, las comunidades se han organizado para defender sus derechos, como es el caso de los problemas asociados a vertederos de basura en la Región Metropolitana, la contaminación atmosférica o de las aguas en otras regiones del país, la construcción de Centrales Hidroeléctricas. Las ONG ambientales operan organizando a la comunidad y realizando campañas nacionales sobre el tema, o apoyando a organizaciones que se han autogenerado en función de un conflicto determinado. Esta dinámica es de cualquier modo, bastante reciente en el caso de Chile, si se compara con la situación de algunos países desarrollados cuya experiencia es larga.

La evolución de la sensibilidad y la moral mundial está moldeando un “nuevo sentido común de las cosas”. Es imposible sustraerse a la preocupación por el medio ambiente. Basta observar a los países desarrollados, para ver la presión que ejercen los ciudadanos sobre su gobierno y las empresas. Ello, más temprano que tarde, se traducirá en presiones sobre las empresas de los países que no estén respetando el medio ambiente, en especial si desean competir en los mercados internacionales.

Es importante que los agentes que interactúan en este debate asuman que los problemas ambientales y sus efectos sobre la calidad de vida no son necesariamente focalizados, sino que interpelan al país en su conjunto. Resulta prioritario abrir espacios comunicacionales

para debatir este tema, que debería operar tanto en el ámbito local como de las autoridades nacionales. Ello permitiría tener posiciones, percepciones y compromisos de los diversos actores implicados e intentar llegar a una visión consensuada de la situación actual y futura del medio ambiente en Chile, que permita superar la situación actual de desconfianza y sensación de inacción.

El inicio de cualquier cambio radica en la creación de “conciencia” en la población. El fundamento de cualquier acción individual y colectiva que busque asentar y proyectar el tema ambiental debería basarse en la información veraz, y una difusión amplia y democrática de la información, así como en la educación de la población. Para este efecto, todas las esferas de la información son importantes, como medios de sensibilización y de creación de conciencia. Los sistemas de educación formal y no formal deberían ser utilizados también para este efecto.

El Estado debería incorporar en su lenguaje comunicacional y en sus proyectos específicos, el costo que tiene la preocupación ambiental. Lo mismo el empresariado, que deberá internalizar nuevos costos que hasta aquí no ha debido asumir, y ello quizá signifique, a su vez, que los consumidores deban pagar un mayor precio por un bien que ha sido producido con bajo impacto ambiental. Los empresarios también deberían empezar a considerar la necesidad de llevar a cabo programas de reciclado, reutilización y minimización de residuos y basuras, y también de materias primas e insumos. Deberían, en definitiva, ir construyendo una nueva conducta, y más aún un nuevo sentido común.

Un aspecto consustancial a la sustentabilidad ambiental es la participación social. De hecho, la participación ciudadana está considerada como un aspecto fundamental de la gestión ambiental, tanto en la Ley 19.300, como en la Política Ambiental en Chile. Esta también es un área temática que Naciones Unidas considera de primera importancia, lo que se refleja en la perspectiva de desarrollo humano sostenible que se ha adoptado en los últimos años.

2. Fortalecimiento de la acción del Estado

Los problemas ambientales están directamente relacionados con los procesos de contaminación y degradación de los recursos naturales. Ellos son consecuencia principalmente de las conductas de las personas y de los procesos, tales como las actividades productivas, el inadecuado uso y ordenamiento del espacio y el mal funcionamiento de las ciudades y servicios asociados. Las fuentes productivas contaminantes, como en la mayoría de los países, provienen del sector privado y público, y en ese sentido el Estado ha sido una parte involucrada como generadora de contaminación. Los otros factores determinantes en la creación de problemas ambientales son bastante más difíciles de especificar, ya que provienen, por una parte, de redes de servicios públicos y privados que han quedado obsoletas en el tiempo, pero que además, no fueron diseñadas con un sentido de respeto por los recursos naturales, y por otra parte, de normativas legales atrasadas, de falta de conciencia de agentes económicos y de la sociedad en general.

Esto es consecuencia y a la vez se refleja en el funcionamiento desarticulado de ciudades, de sistemas de eliminación de excretas obsoletos, falta de tratamiento de las aguas y de procesamiento de la basura, deficientes normativas en la construcción. En general, estos problemas provienen de los servicios vinculados a la vida cotidiana, como son el transporte, el agua potable, la generación de electricidad, el retiro de basuras, el manejo de áreas verdes, los cuales si bien se han ido modificando, aún pueden modernizarse más profundamente, ya que fueron concebidos en épocas pasadas, sin un criterio de conservación ambiental.

Otro elemento característico de este tipo de conflicto es que no existe una intencionalidad en el daño causado, sino que los efectos ambientales negativos son la consecuencia no deseada de un determinado proceso productivo o forma de vida.¹⁴¹ Por otra parte, el mercado no es capaz por sí mismo, de hacerse cargo del problema y resolverlo, ni de reflejar en el precio de un bien el costo social que éste genera al contaminar, especialmente si ese bien se exporta, otorga divisas. A la inversa, no existe un reflejo en el sistema de precios que premie o estimule una actividad productiva que ha invertido en procesos que consideren la conservación del medio ambiente.

En estos casos, se requieren normativas, reglas, leyes, franquicias o impuestos que graven o premien determinadas actividades en función del impacto que generan en su entorno.

Debe considerarse que este es un problema que tiene diversas dimensiones y facetas. Por una parte, están los elementos propiamente ambientales, el problema de la contaminación, de la degradación de recursos naturales. Por otro lado, es necesario considerar las consecuencias en la calidad de vida de la población en general, y de los más vulnerables. Pero los temas ambientales conciernen además las decisiones que la sociedad y sus gobiernos han hecho sobre el modelo de desarrollo, las opciones de consumo presente y futuro, el contexto y tipo de desarrollo tecnológico, las condiciones de pobreza que enfrenta un país.

En definitiva, el tema ambiental abarca y afecta ampliamente los diversos ámbitos de la realidad chilena, así como involucra a una diversidad de disciplinas, pero está cruzado por el tema del poder y de la representatividad política. Poder de las empresas que operan o desean invertir y que prefieren las menores normativas posibles; poder de los convenios internacionales que exigen regulaciones en torno al tema; poder del Estado para imponer normas y leyes, y lograr que exista el capital y la capacidad de fiscalización, y para que estas leyes y normas no sean letra muerta.¹⁴²

Otro elemento a considerar es que también las relaciones económicas internacionales determinan las posturas y avances de los países. A partir de la creación de la OMC y la proliferación de tratados comerciales multilaterales, se coloca al medioambiente en una

¹⁴¹ Prácticamente todas las encuestas de opinión sobre la materia efectuada en diversos países, arrojan acuerdos sobre el 90% acerca de lo positivo de preocuparse por el medio ambiente, y en la misma proporción reflejen preocupación por el entorno.

¹⁴² De hecho, la interpretación que hacen organismos no gubernamentales de los avances obtenidos durante los últimos se asocia con las imposiciones de los acuerdos de libre comercio, más que con una voluntad nacional, pública o privada de enfrentar el problema.

posición destacada. De hecho, el NAFTA contiene un acuerdo colateral especial para medio ambiente y otro para trabajo.

En este contexto, los agentes involucrados que personifican el conflicto son básicamente organizaciones de empresarios o directamente empresas, entidades de gobierno, autoridades locales, ONG ambientalistas, organizaciones sociales formales o informales, partidos políticos y líderes de opinión de diversa índole. Sin embargo, no siempre están todos en la esfera de toma de decisiones, ni siquiera en la de debate. En el caso chileno, la tensión ha estado dada por empresarios y ONG, cumpliendo el Estado un rol mediador. Esta tensión tiene su origen en la concepción del problema ambiental que para muchos grupos ligados a las ONG, se relaciona con las bases propias del modelo de desarrollo.

Este tipo de debate sobrepasa los espacios y temas tradicionales de la discusión política, y no existe una instancia formal donde estos diversos agentes interactúen. Ello significa, que es necesario crear una instancia de negociación propiamente tal, donde el estatus de los agentes sea equivalente y se planteen los diversos puntos de vista y posiciones. De hecho, este es un debate que se da básicamente por la prensa, en foros ocasionales, o ante emergencias ambientales. La ausencia de un espacio formal amplio para la participación ciudadana y la insuficiencia del instrumental de gestión ambiental existente, han sido factores básicos en la explicación de las expresiones del conflicto ambiental.

En definitiva, la acción reguladora del Estado, consiste en actuar y avanzar en cinco aspectos o esferas de acción principales:

- legislativa
- institucional
- políticas específicas
- fiscalización
- descentralización

El gobierno ha aprobado recientemente la política ambiental, lo que significa un importante compromiso con el país. Esto implica colocar toda la voluntad para que se haga cumplir la política y la legislación ambiental vigente, así como los acuerdos alcanzados. Ya que lamentablemente, aunque los discursos son concordantes con los temas ambientales, en ocasiones las prácticas se alejan de ellos, y las leyes y normas resultan letra muerta. Por su parte, el diseño de políticas deberá poner énfasis en programas con una base territorial específica, destacando los aspectos relativos al ordenamiento territorial.

El diseño de políticas y programas debería destacar la integración entre lo “natural” y lo “construido”, de modo de hacer posible una articulación entre el crecimiento y el mejoramiento de las condiciones del ambiente en el marco del desarrollo sustentable.

En términos específicos existen desafíos pendientes, tales como :

- revisar la Ley de Municipios y la Ley de Rentas Municipales, promoviendo procesos de descentralización de la gestión ambiental a nivel local. El Municipio debe actuar como mediador de conflictos de carácter ambiental.
- revisar la Ordenanza General de urbanismo y construcciones.
- aplicar una política de manejo y explotación de los bosques nativos, en circunstancias que las inversiones en ese segmento son crecientes y han suscitado controversias no menores en la sociedad chilena.
- establecer una ley de suelos: ya en 1994 la CONAMA y el Ministerio de Agricultura prepararon una propuesta para la conservación de los suelos.
- modernizar la legislación de aguas y la ley de pesca, dándole una mayor incidencia de los factores ambientales.

Resulta de la mayor importancia que el tema ambiental vaya logrando grados crecientes de priorización. Esto significa que los ministerios y servicios, así como las instancias regionales, provinciales y locales, se involucren en el tema, de manera que las diversas acciones que dichas instancias lleven a cabo consideren la dimensión ambiental. Ello podría significar la conformación de un completo sistema de gestión ambiental.

Para este efecto, el documento sobre la política ambiental recientemente aprobado, resulta un instrumento fundamental, ya que se hizo explícito el marco general. Esta política permitirá que cada una de las instancias que tienen relación con el tema ambiental, pueda operar. Como es natural, no será posible abordar todo de una vez, será necesario proceder a priorizar políticamente los desafíos que se asumirán en el corto, mediano y largo plazo.

En la actualidad existe un proceso de reforzamiento de la institucionalidad de la CONAMA, en especial en las Direcciones Regionales de la CONAMA a las que se ha dotado de mayores recursos y personal calificado. En segundo lugar, se ha instalado en cada Ministerio - que tiene competencias ambientales- un encargado ambiental, y se ha creado una Unidad Ambiental. Este es el caso de minería, agricultura, vivienda, obras públicas. Esto permitirá tener un efecto de difusión dentro del ámbito de su ministerio. A dicha institucionalidad se agregan las entidades sectoriales, tales como el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), la Comisión Nacional de Energía (CEN) entre otras, que deberán seguir siendo reforzadas en lo que respecta a sus competencias ambientales.

El último aspecto que debería ser objeto de la mayor atención es la capacidad de fiscalización del sector público. Debe considerarse que ya existe un sistema jurídico - institucional y además el sistema regulatorio que está en su fase de ejecución. Este último se vincula en particular a normas y estándares, planes de prevención y descontaminación. El mayor desafío lo representa la capacidad de lograr que toda esta institucionalidad se convierta en acción, y fiscalizar que la ley y la norma se cumplan.

3.- Ampliar el instrumental de gestión ambiental

En relación al problema práctico que significa resolver la conciliación de los objetivos estratégicos, se debe concebir un proceso de gestión que permita que el hombre —el actor principal— pueda tomar decisiones, a pesar de la falta de claridad conceptual y bases teóricas, con los siguientes fines:

- lograr el crecimiento económico, la equidad y la sustentabilidad ambiental en los ámbitos de gestión, como una forma de alcanzar el desarrollo sustentable;
- facilitar el conocimiento por parte de los actores involucrados, del tipo de intercambios viables y de sus valores;
- determinar en qué momento se alcanza el equilibrio correspondiente al desarrollo sustentable que satisfaga a los actores de la región.

La determinación del área de equilibrio del desarrollo sustentable del acuerdo entre actores, de lo que se desprende que no es un proceso que se dé en forma automática, sino sobre la base de transacciones y negociaciones entre zonas y áreas de una determinada región o país. Esos procesos serán más equitativos en la medida que se conozcan los valores de los elementos, recursos y productos de una determinada área y las ventajas comparativas de las diferentes zonas dentro de una región o país y los recursos naturales que se verán afectados.

La gestión ambiental es una cuestión compleja que integra varios aspectos. La base jurídica e institucional, sobre la cual se sustenta el sistema de gestión ambiental de Chile, tiene como principal instrumento el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Esto significa que cada proyecto de desarrollo, sea público o privado, deberá, si corresponde, y conforme a la ley, presentar ante la autoridad competente un estudio de impacto o bien una declaración de impacto ambiental. Existe la posibilidad de que el proponente se acoja voluntariamente al sistema; esto es, que presente un estudio ambiental, aún cuando la ley no lo obligue, dadas las características técnicas del proyecto.

Esto constituye un avance respecto al pasado, dada la inexistencia total de instrumentos de gestión. Sin embargo, no es suficiente, ya que por ejemplo, este instrumento es aplicable sólo a actividades que se desarrollan a partir de la existencia del reglamento del SEIA. Pero ¿qué pasa con las actividades preexistentes, como las antiguas industrias, refinerías, fundiciones? ¿Qué normativa institucional será posible aplicar en estos casos? Y lo que puede ser más complejo ¿Cómo hacer que estas actividades se reconviertan?

Otro aspecto que el sistema de evaluación de impacto ambiental considera como factor importante en la gestión ambiental es la participación ciudadana. Aunque la ley contempla este procedimiento, es insuficiente por cuanto las posibilidades de una real participación son muy escasas, dada la debilidad de la sociedad civil, y por la incapacidad de procesar información de alto contenido técnico.

Es necesario completar la legislación de competencia ambiental, que da un marco más claro a la gestión, como es el caso de la aún pendiente ley sobre bosque nativo y la ley de suelos, por citar dos áreas donde la incidencia de potenciales problemas ambientales es muy

elevada.

En definitiva, la falta de normativa ambiental aboga en contra de la gestión. El hecho de que los estándares de emisión y las normas de calidad aún no estén totalmente definidos, dificulta la toma de decisiones, ya que no es claro el marco contra el cual se contrastan los resultados del estudio de impacto ambiental. Por lo tanto un aspecto que debería ser fortalecido es precisamente el de dictación de normas y estándares.

Existen aspectos de la gestión ambiental que no están necesariamente asociados a proyectos, como por ejemplo, la forma de uso y ordenamiento del espacio y el territorio. De hecho, muchos países han optado por incorporar el ordenamiento territorial dentro de la gestión ambiental, reduciendo ostensiblemente la necesidad de realizar estudios de impacto ecológico. Si existe un sistema de normas claras y un uso del espacio predefinido, los proponentes de proyectos tienen claro el marco al cual atenerse.

En último término, además de la gestión ambiental nacional, es necesario fortalecer su complemento natural, cual es la gestión ambiental a nivel empresarial. En ese sentido los esfuerzos del Ministerio de Economía son importantes, al promover una producción más limpia.¹⁴³ Sin embargo habrá que avanzar en cuanto a impulsar el cumplimiento de las ISO 14000 sobre gestión ambiental en la empresa y fortalecer el uso de los Fondos de Asistencia Técnica (FAT) con propósitos ambientales, entre otros.¹⁴⁴

Como contexto general para operar un sistema integral de gestión de recursos naturales y del medio ambiente, deben considerarse cuatro niveles principales:

- asumir el conflicto del desarrollo humano integral, que implica conciliar crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ambiental, en un espacio o territorio dado.
- caracterizar los conflictos y los niveles de conciliación de los mismos; vale decir explicitar las tensiones entre lo nacional y lo internacional; entre lo público y lo privado; entre la sociedad y el Estado, entre lo urbano y lo rural.
- estimular y acrecentar la capacidad de negociación de los agentes. Aquí la CEPAL y

¹⁴³ El proyecto de producción limpia, del Ministerio de Economía, no es un programa que tenga financiamiento, sino que constituye un aporte a las empresas a nivel de propuesta y sugerencia. Se trata de una estrategia para cumplir la normativa ambiental vigente, que en el futuro será probablemente más drástica. Este esfuerzo se ha materializado en un documento *Guía empresarial del medio ambiente*, que ha sido elaborado en el seno del CORFO-INTEC, pero ha estado apoyado fuertemente por SESMA, CONAMA, INTEC, CORFO, SERCOTEC y Gobierno Región Metropolitana.

¹⁴⁴ La ISO 14000, es parte del conjunto de directrices que genera la organización del sistema internacional de normas. Estas en particular se refieren a la incorporación de la dimensión ambiental en la gestión de las empresas. Su fundamento es básicamente que, existen elementos de competencia desleal entre aquellas empresas que se hacen cargo de los residuos y descargas que emiten y aquellas que no lo hacen, lo cual se ve reflejado en los costos de producción y por lo tanto en la competitividad. La ISO 14000 no define estándares de calidad, es decir no es un sistema de certificación de calidad ambiental, sino que es una metodología que permite incorporar lo ambiental en la gestión de la empresa. Por lo tanto, una empresa que adopta ISO 14000 debe comprometerse a un marco de control y a hacer gestión ambiental, de manera de alcanzar los estándares de calidad exigidos por la ley.

El FAT o Fondo de Asistencia Técnica, es un instrumento CORFO, que consiste en una subvención que cofinancia la contratación de consultores con el propósito de integrar técnicas modernas de gestión empresarial a la operación de las empresas.

otros organismos internacionales pueden tener un papel clave, puesto que son de las pocas instancias que realmente no están involucradas en el juego de intereses que siempre subyace a este tipo de conflictos.

- estructurar los elementos de gestión, como son el desarrollo de políticas adecuadas, indicadores eficientes, instrumentos y capacidad de gestión y crear las condiciones económicas y financieras para asumir este desafío.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Agosin, M. y Ffrench, D. R. (1998): *La Inserción Externa de Chile: Experiencias Recientes y Desafíos* en Cortázar, R. y J. Vial (Eds), “Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo” (CIEPLAN, DOLMEN).
- Almeras, D. (1997): *Compartir las responsabilidades familiares: Una tarea para el desarrollo*, CEPAL DDR/6, Noviembre, Santiago.
- Arriagada, I. (1997): *Políticas Sociales, Familia y Trabajo en América Latina de fin de siglo*, Serie Políticas Sociales 21, CEPAL, Santiago.
- BID/PNUD (1993): *Reforma Social y Pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*.
- Bengoa, J. (1995): *Chile, Equidad y exclusión* en Temas Sociales 9, SUR.
- Bascuñan, E., et al (1997): *Aspectos sociales de la integración*, Vol. II, Serie Políticas Sociales 14, CEPAL.
- Binstock, H. (1997): *Hacia la igualdad de la mujer: Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, DDR/1, CEPAL.
- Bitrán, E. y Sáez, R. (1998): *Mercado, Estado y Regulación* en, Cortázar, R. y J. Vial (Eds.) “Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo” (CIEPLAN, DOLMEN).
- Boisier, S. y V. Silva (1989): *Descentralización de políticas sociales y desconcentración territorial, Puntos de intersección para investigación y acción, Ilpes*, Dctos. Serie de Ensayos, Santiago de Chile.
- Boisier, S., et al (1991): *La descentralización: El eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad, Ilpes*, LC/IP/R.
- Bonifaz, R.; Bravo, D. (1998): *Mercado del Trabajo e Institucionalidad Laboral en Chile durante los Gobiernos de la Concertación*, en Cortázar, R. y J. Vial (Eds) “Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo” (CIEPLAN, DOLMEN).
- Bustelo, Edo. y A. Minujín (1996): *La política social esquiva*, UNICEF, of. Regional, Brasil.
- Caputo, R. (1997): *Población fuerza de trabajo y empleo: un análisis prospectivo*, Serie Doctos, MIDEPLAN, Santiago de Chile.
- CEPAL (1990): *Naturaleza y selectividad de la política social*, Ana Sojo, Santiago de Chile.

- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa*. Dcto. LC/G 1601.
- CEPAL (1991): *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Dcto. LC/G 1648, rev. 1, febrero.
- CEPAL (1992): *Equidad y Transformación Productiva: Un enfoque integrado*.
- CEPAL (1993): *Desarrollo y equidad de género: Una tarea pendiente*, Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile.
- CEPAL (1994): *Manejo de residuos sólidos urbanos e industriales*, Santiago de Chile
- CEPAL (1994): *Contaminación atmosférica en Chile: antecedentes y políticas para su control*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1994): *Familia y Futuro: Un programa Regional en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago.
- CEPAL (1994): *Economía y Ecología: Dos Ciencias y una responsabilidad frente a la naturaleza*, Dcto. CEPAL LC/R1457, octubre.
- CEPAL (1994): *Los procesos naturales y artificiales en la Transformación de la Estructura productiva*, Dcto. CEPAL, LC/R 1459, octubre.
- CEPAL (1996): *Políticas para el control y fiscalización de la contaminación atmosférica en las fuentes fijas del sector productivo y energético*, LC/G 1661, Santiago de Chile.
- CEPAL (1997): *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1997): *Las reformas energéticas en América Latina*, CEPAL, Serie de Medio Ambiente y Desarrollo N° 1.
- CEPAL (1997): *Evolución Reciente de la Pobreza en Chile*, LC/R 1773.
- CEPAL (1997): *La Brecha de la Equidad, América Latina el Caribe y la Cumbre Social*, marzo, Santiago de Chile.
- CEPAL (1997): *La política macroeconómica de Chile en los años noventa: La visión del Banco Central*, (Dcto. preparado por Roberto Zahler).
- CEPAL (1997): *Participación privada en la prestación de servicios de agua*, CEPAL, serie sobre Medio Ambiente y Desarrollo N° 2.
- CEPAL/OPS (1997): *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe*, Cuad. técnico N°46, Santiago de Chile.
- CEPAL (1998): *Sustentabilidad y políticas Ambientales en América Latina y el Caribe*. Dcto. preparado para el Seminario/Taller “Sustentabilidad y Política Ambiental” CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- CIREN (1979): *Fragilidad de los ecosistemas naturales de Chile*, Santiago de Chile.
- Cohen, E. (1996): *Educación y equidad: una difícil convivencia en: Seminario “Asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa”*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Comisión Nacional para el Adulto Mayor (1995): *Informe Comisión Nacional para el Adulto mayor*, Santiago de Chile.
- Comisión Nacional para el Adulto Mayor (1996): *Política Nacional para el Adulto Mayor*.

- CONAMA (1991): *Problemas Ambientales de Chile*, Santiago de Chile.
- CONAMA (1994): *Ley 19.300 sobre bases del medio ambiente*, Santiago de Chile.
- CONAMA (1994): *Perfil ambiental de Chile*, Santiago de Chile.
- CONAMA (1997): *Gestión Ambiental del Gobierno de Chile*, Santiago de Chile.
- CONAMA (1998): *Política ambiental para el desarrollo sustentable*, Santiago de Chile.
- CONAMA (1998): *Una política Ambiental para el Desarrollo Sustentable*, Santiago de Chile.
- CONAMA/ODEPA (1994): *Propuesta del plan nacional de conservación de suelo*, Santiago de Chile.
- CORFO/CONAMA (1997): *Guía empresarial del medio ambiente*, Santiago de Chile.
- Corporación Opción: *Por los derechos de la infancia y adolescencia*, Documentos de Estudio, mSantiago de Chile.
- Cox, C. y P. González (1990): *Políticas de mejoramiento: de la calidad y equidad de la educación escolar en la década de los años 90*, Santiago de Chile.
- Durston, J. y Muñoz, B. (1995): *El etnodesarrollo de cara al Siglo Veintiuno*, LC/R.1578 CEPAL, Octubre.
- Díaz, A. y Ramos, J. (1998): *Apertura y Competitividad*, en Cortázar, R. y J. Vial (Eds) "Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo" (CIEPLAN, DOLMEN).
- Espínola, V. (1996): *Revisión de 15 años de política educativa en Chile: ajustes en función de la equidad*, en Seminario "Asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa, CEPAL", Santiago de Chile.
- FAO (1994): *Modelos de gestión del SNASPE en Chile*, Informe del Taller FAO/CEGADES, Santiago de Chile.
- FAO/Banco Mundial (1996): *Implementación de la Ronda Uruguay en América Latina, el caso de la agricultura*, Santiago de Chile.
- FNUAP (1991): *La Población y el Medio Ambiente: Los problemas que se avecinan*, Mimeo.
- Foro Abierto de Salud y Derechos Reproductivos (1996): *Diagnóstico de Salud Reproductiva en Chile*, Santiago de Chile.
- García Huidobro, J. Edo. (1996): *Equidad y educación en Chile*, (Dcto. Borrador), inédito, Santiago de Chile.
- Gerstenfeld, P. et al (1995): *Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar*, Serie Políticas Sociales 9, CEPAL, Santiago de Chile.
- Guardia, A (1996): *El Invitado de Piedra: La distribución del ingreso*, (Dcto. Borrador), septiembre, Santiago de Chile.
- Hopenhayn, M. (1996): *El desafío educativo: en busca de la equidad perdida*, en Seminario, "Asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa", CEPAL, Santiago.

- INE y SUR (1997): *Los mapuches: comunidades y localidades en Chile*, Colección Estudios Sociales, Santiago de Chile.
- Jiménez, L.F. y Ruedi (1987-1992): *Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile 1997*, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Labarca, G. (1997): *Las políticas de desarrollo productivo en Chile*. En Wilson Pérez (compilador).
- Landerretche, O. (1995): *Ahorro, Gasto y Desempeño Macroeconómico: Una Nota Contable*, en revista Estadística y Economía, N° 11 (INE).
- Manzi, J. y Catalán, C. (1997): *Los cambios en la opinión pública en: Chile en los noventa*, (Eds.), C.Toloza y Lahera, E. y Dolmen, E., Presidencia de la República, Santiago de Chile.
- Marshall, J.; Velasco, A. (1998): *Otra década de crecimiento: Desafíos y perspectivas*, en Cortázar, R. y J. Vial (Eds.) "Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo" (CIEPLAN, DOLMEN).
- Mayor, F. (1998): *Educación: Nunca es Tarde en La Época*, pág. 6, Sábado 18 de abril.
- Mena, I. y C. Bellei (1998): *El desafío de la calidad y la equidad en educación, en Chile en los noventa*, (Eds.) C. Toloza y E. Lahera, Presidencia de la República, Edo. Dolmen, Santiago de Chile.
- Messner, D. y Scholz, Y. (1996): *La dinámica económica del desarrollo y los bloques sociales para la modernización*, en Nueva Sociedad 51, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (1990-91): *Un proceso de Integración al Desarrollo*, Informe Social, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (1996): *Balance de seis años de las Políticas sociales, 1990-1996*, Agosto, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (1996): *Pobreza y distribución del ingreso*, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (1996): *Situación de las personas con discapacidad*, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (1997): *Situación de la Educación en Chile 1996. Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*, julio, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (1997): *Situación de la Infancia en Chile 1996. Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*, julio, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (1997): *Situación de los jóvenes en Chile 1996. Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*, julio, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (1997): *Situación del Trabajo Infantil en Chile 1996. Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*, julio, Santiago de Chile.

- MIDEPLAN/SEGPRES/PNUD (1998): *Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile*, Septiembre, Santiago de Chile.
- Ministerio de Salud (1996): *Cuidado de la salud del Adulto Mayor en el nivel primario*, Programa de Salud del Adulto Minsal, Chile, Santiago de Chile.
- Ministerio de Salud (1997): *Programa de salud del adolescente*, Documento preliminar, Santiago de Chile.
- Ministerio de Salud (1998): *Política de Salud para el Adulto Mayor*, Minsal, Santiago de Chile.
- Ministerio de Salud (1998): *Acciones para el Adulto Mayor en el Sector Salud: Logros y Perspectivas*, Minsal, Depto. Programas de las Personas, Programas Salud del Adulto Mayor, Santiago de Chile.
- Minsal, OPS/OMS y otros (1995): *Atención de la Salud en Chile*, Santiago de Chile.
- Muñoz P., F. (1998): *La Salud su análisis y sus proyecciones*, Conferencia en la Gran Logia de Chile, 8 de Enero.
- Naciones Unidas (1997): *La brecha de la Equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Santiago de Chile.
- Ocampo, J. A. (1998): *Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina*, en revista de la CEPAL N° 65 , agosto.
- OIT (1998): *Chile, Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*.
- ONU (1996): *Esquema de Estrategia para el Desarrollo Agrícola Nacional Hacia el año 2010*, Seguimiento a la Cumbre Mundial sobre la alimentación.
- OPS/OMS (1997): *Reunión de análisis de la Cooperación técnica de la OPS/OMS a Chile*, Minsal, OMS/OPS, junio, Santiago de Chile.
- PNUD (1996): *Desarrollo Humano en Chile*, Santiago de Chile.
- PNUD (1996): *Informe sobre desarrollo humano*, España.
- PNUD (1998): *Informe sobre Desarrollo Humano*, Las paradojas de la Modernización, Santiago de Chile.
- Presidencia de la República (1996): *Política Nacional para el Adulto Mayor*, Santiago de Chile.
- Quintana, A y R.Valenzuela (1998): *Pobreza y acceso al empleo en la población indígena de Chile*, en Carta mensual, Chile XXI, N°41.
- Ramos, J. (1997): *La política del desarrollo productivo en economías abiertas*, en Wilson Pérez (compilador), CEPAL.
- Rosales, O. 1994. *Política industrial y fomento de la competitividad*", Revista de la CEPAL No.53, agosto 1994.
- Schkolnik M. (1998): *Difusión Social Regional de la Modalidad Exportadora en Chile 1987 – 1996*, MIMEO/ CEPAL.
- Schkolnik, M, (1996): *Inseguridad de las mujeres*, Dcto. de trabajo

interagencial, PNUD, diciembre.

- Schkolnik, M. (1994): *El proceso y contexto de la focalización en Chile*, Dcto. División de Desarrollo Social, CEPAL., Santiago de Chile.
- Schkolnik, M., Josianne B. (1994): *Una propuesta de Tipología de las Políticas Sociales*, UNICEF, Santiago de Chile.
- Schlotfeldt, C. (1994): *Modelo de Gestión Ambiental a Nivel Municipal*, Dcto. CEPAL/ LC/R1413, julio.
- UNESCO (1996): *La UNESCO y el desarrollo educativo en la Región de América Latina y el Caribe: Un análisis*, (Dcto. Interno), Santiago de Chile.
- FNUAP (1997): *Pobreza e Inequidad de género: Salud y derechos sexuales y reproductivos en América Latina y el Caribe*, VII Conferencia Regional sobre la Integración de la mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, Noviembre, Santiago.
- UNICEF (1992): *Una propuesta de clasificación de las comunas del país, según La situación de la infancia*, Santiago de Chile.
- UNICEF (1996): *Derechos e Inclusión Social: Desafíos para el siglo XXI*, (Dcto. Fotocopiado).
- UNICEF (1997): *Indicadores relevantes sobre la infancia UNICEF*, Chile, Santiago de Chile.
- UNICEF (1998): *El perfil del país y la situación de la infancia: El punto de vista de UNICEF - Chile*, Notas para el Common Country Assessment, Junio, Chile.
- Uthoff, A. (1995): *Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina*, en rev. de la CEPAL 56, pp. 43-58, Santiago de Chile.
- Uthoff, A. (1996): *La seguridad social en el marco del desarrollo económico de los países de América Latina, en el nuevo sistema de pensiones, los intereses de los trabajadores y su repercusión en América Latina*, PET-UHAC, Santiago de Chile.
- Uthoff, A. (1997): *Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro*, en rev. de la CEPAL 63, pp. 29 – 49, Santiago de Chile.
- Valdés, R, (1992): *Una metodología para evaluar el impacto cuantitativo de una liberalización comercial: Aplicación al ALC entre Chile y Estados Unidos*, en A. Butelmann y P. Meller, Estrategia comercial chilena para la década del 90, Elementos para el debate, Santiago de Chile.
- Valdés, R. (1992): *Cuantificación de la reestructuración sectorial generada por la liberalización chilena*, en Colección Estudios, CIEPLAN N° 35.
- Whitehead, M. (1990): *The concepts and principles of equity and health*, OMS, Regional Office for Europe, Dinamarca.

Indicadores de la Evaluación Común del País

INDICADORES DE LAS CONFERENCIAS

Objetivos de las Conferencias	Metas	Indicadores (desagregados por sexo)
-------------------------------	-------	-------------------------------------

Pobreza por ingresos (Las medidas de la pobreza humana mencionadas en otra parte de la lista, como la malnutrición infantil y el porcentaje de población con desnutrición crónica, se debieran utilizar juntamente con los indicadores de pobreza por ingresos para reflejar la multidimensionalidad de la pobreza).

Reducción de los niveles de Pobreza.	Reducción a la mitad para 2015 del porcentaje de población en situación de pobreza extrema de 1990 (Cumbre sobre Desarrollo Social).	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de población con ingreso inferior al nivel nacional de pobreza: 21,7% • Población Indigente 5,6% (1998). • Participación en el consumo nacional de la quinta parte más pobre de la población: 8,8% año (96-97).
--------------------------------------	--	--

Seguridad alimentaria y nutrición

Mejoramiento de la Nutrición Infantil.	Reducción a la mitad para el año 2000 de la malnutrición grave y moderada de los menores de cinco años en	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de menores de cinco años que sufren de malnutrición:
--	---	---

	relación con el nivel de 1990 (Cumbre sobre Desarrollo Social/Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer/Cumbre Mundial a favor de la Infancia/Cumbre Mundial sobre la Alimentación).	Desnutrición 0,5% Riesgo desnutrición 3,2% (1998).
--	--	--

Aumento de la seguridad alimentaria.	Reducción a la mitad para 2015 del número de personas con desnutrición crónica (Cumbre Mundial sobre la Alimentación). “Incremento de la disponibilidad de alimentos a toda la población”	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de la población con un nivel inferior al nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (ingesta calórica en el contexto del balance alimentario) (n.d: no hay datos) • Porcentaje del ingreso gastado en alimentos por parte del quintil más pobre de los hogares: 43,6% en (1996-97).
--------------------------------------	--	---

Salud y mortalidad

Mejoramiento de la atención de salud.	Acceso universal a la atención primaria de salud (Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo/Cumbre sobre Desarrollo Social/Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer).	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de población con acceso a los servicios de atención primaria de salud: Sin acceso 0,5% en (1998).
Producción de los niveles del VIH/SIDA.	Acceso universal a los servicios de salud reproductiva y a la información respectiva (Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo).	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa estimada de prevalencia del VIH en adultos 21.2 por mil lactantes

		<p>(1997).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tasa de prevalencia del VIH en gestantes menores de 25 años que reciben atención prenatal en ciudades, capitales o grandes zonas urbanas. <p>(n.d.: no hay datos)</p>
Reducción de la tasa de mortalidad infantil.	Reducción de la tasa de mortalidad infantil en un tercio del nivel de 1990 y a menos de 35 por mil, para 2015 (Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo/Cumbre sobre Desarrollo Social/Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer/Cumbre Mundial a favor de la Infancia).	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de mortalidad infantil: 11.1 por mil en 1996. • 10 por mil en (1997)

Reducción de la tasa de mortalidad en la niñez.	Reducción en dos tercios para 2015 de la tasa de mortalidad de menores de cinco años de 1990 (Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo/Cumbre Mundial a favor de la Infancia).	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de mortalidad de menores de cinco años: • 0,2% en (1996). • 18 por mil - 1990 • 12 por mil - 1997
---	--	--

Salud Reproductiva

Mejoramiento de la salud de la madre y reducción de la tasa de mortalidad materna.	Reducción de la mortalidad materna de 50% de los niveles de 1990 para el año 2000 y en otro 50% para el año 2001. (Conferencia	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de mortalidad: 0,2% en (1997). • Porcentaje de partos atendidos por personal
--	--	--

	Internacional sobre la Población y el Desarrollo/Cumbre sobre Desarrollo Social/Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer/Cumbre Mundial a favor de la Infancia).	sanitario calificado 99.6% en (1997).
Ampliación del acceso a la planificación de la familia.	Acceso universal a métodos anticonceptivos seguros y fiables (Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo).	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de prevalencia anticonceptiva: Aproximadamente un 33% de mujeres (1993), según APROFA.

Salud y bienestar del niño

Mejoramiento de la salud del niño.	Inmunización universal y erradicación del sarampión (Cumbre Mundial a favor de la Infancia).	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de menores de un año vacunados contra el sarampión: 100%, 0 casos de Sarampión para el año 2000.
Reducción del trabajo infantil	Eliminación del trabajo infantil (Cumbre sobre Desarrollo Social).	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de menores de 15 años que trabajan: 5% (47 mil) menores de 15 años. 4,2% entre 12 a 14 años. 0,9% entre 6 y 11 años.

Educación

Ampliación del acceso a la educación básica.	Acceso universal a la educación primaria y terminación del curso completo de la enseñanza	<ul style="list-style-type: none"> Matrícula primaria neta o coeficiente de asistencia: 98.2%
--	---	--

	primaria para 2015 (Educación para Todos /Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer/Cumbre Mundial a favor de la Infancia/Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo).	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado -95% en 1998 completaron 4 años.
Aumento de la alfabetización.	Reducción en 50% para 2000 de la tasa de analfabetismo de adultos de 1990 (Educación para Todos/Cumbre sobre Desarrollo Social/Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer).	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de alfabetización de adultos 15 y más años: 95,3% • Tasa de alfabetización del grupo de edad de 15 a 24 años: 100% (INE)

Igualdad entre los géneros y potenciación de la mujer

Igualdad entre los géneros en la educación.	Eliminar la disparidad en la educación primaria y secundaria para 2005 (Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo Social/Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer).	<ul style="list-style-type: none"> • Relación niñas/varones en la enseñanza secundaria: 87,6% mujeres 86,3% hombres en (1998). Mineduc
Igualdad entre los géneros en el empleo.	Eliminar las prácticas discriminatorias en materia de empleo y salario (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer).	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de mujeres en empleos remunerados en actividades no agrícolas: 33,9% en (1999) global. 30,1% sin agricultura
Potenciación política de la	Acceso equitativo a las	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de puestos

mujer.	instituciones políticas (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer).	ocupados por mujeres en el gobierno nacional, incluido el poder legislativo: 379 hombres y 32 mujeres en (1997).
--------	--	--

Empleo y medios de vida Sostenible

Creación de pleno empleo.	Acceso universal al empleo remunerado (Cumbre sobre Desarrollo Social).	<ul style="list-style-type: none"> • Relación (Tasa de Participación) empleo población en edad de trabajar: 54% (junio-agosto 1999): Hombres: 70,6% Mujeres : 34,8% • Tasa de desempleo 11,5% (junio-agosto 1999). Hombres: 11,3% Mujeres: 11,8% • Empleo en el sector no estructurado en porcentaje del empleo total: 1/3 del empleo.
---------------------------	---	---

Vivienda y servicios básicos del hogar

Vivienda adecuada para todos.	Suministro de espacio habitable suficiente y ausencia de hacinamiento (Hábitat II).	<ul style="list-style-type: none"> • Número de personas por habitación o superficie habitable media por persona (n.d.: no hay datos)
Mejoramiento del acceso al agua potable segura.	Acceso universal al agua potable segura; cobertura completa de abastecimiento de agua potable (para 2025)	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de población con acceso (sostenible) a agua potable segura: 82% con agua potable de

	(Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer/Cumbre sobre Desarrollo Social/Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo).	los cuales: 99,3% urbana, 80% red pública.
Mejoramiento del acceso al saneamiento seguro.	Evacuación sanitaria universal de desechos (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer/Estrategia Mundial para la Conservación/Cumbre sobre Desarrollo Social/Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo).	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de población con acceso a saneamiento adecuado: 70% con alcantarillado público. 25% otro sistema. (1990) 91,6% acceso urbano (1998)

Medio Ambiente (Actualmente se procede al análisis de los elementos de este indicador)

Mejoramiento del medio ambiente.	Un medio ambiente higiénico y saludable y reversión de las tendencias actuales de pérdidas de recursos medioambientales (Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo).	<ul style="list-style-type: none"> • Emisiones de anhídrido carbónico (per cápita). • Biodiversidad: superficie de tierra protegida. • PIB por unidad de utilización de energía. • Tierra arable per cápita: 0,15 por persona • Cambio porcentual en kilómetros cuadrados de tierras boscosas en los últimos 10 años: 1.576,0 miles hectáreas 14% aumento.
----------------------------------	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de población que recurre a combustibles tradicionales en su consumo de energía: 24% cocina con leña el resto con gas, electricidad o parafina.
--	--	---

Fiscalización de drogas y prevención del delito

Mejoramiento de la fiscalización de las drogas	Resultados cuantificables en la reducción del cultivo, la producción, el tráfico y el uso indebido de drogas ilícitas para 2008 (Decenio de las Naciones Unidas contra el Uso indebido de Drogas)	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie dedicada al cultivo ilícito de coca, adormidera y cannabis (n.d.: no hay datos). • Decomiso de drogas ilícitas (n.d.: no hay datos) • Prevalencia del uso indebido de drogas (n.d.: no hay datos)
Mejoramiento de la prevención del delito	Eliminación o reducción significativa de la violencia y de la delincuencia (Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente)	<ul style="list-style-type: none"> • Número de delitos por 100.000 habitantes.

Compromisos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos

- ❑ **El objetivo de las Naciones Unidas es de obtener la ratificación universal de los instrumentos internacionales de derechos humanos.**
- ❑ **Las metas son la adhesión a todos los instrumentos internacionales de derechos humanos y eliminación del uso de las reservas, en la medida de lo posible.**

*Compromisos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos
vigentes en Chile*

A. Estado de las ratificaciones, reservas e informes:

Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	Se depositó el instrumento de ratificación el 20/10/1971, se promulgó el 26/10/1971 y se publicó 26/10/1971		
Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales	Se depositó el instrumento de ratificación el 10/2/1972, se publicó el 26/4/1989 y se promulgó el 27/5/1989		
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Se depositó el instrumento de ratificación el 10/2/1972, se promulgó el 30/11/1976 y se publicó el 29/4/1989	Reserva: Chile reconoció la competencia del Comité de Derechos Humanos para conocer de las comunicaciones de otros Estados sólo respecto de “todo hecho que hubiere tenido su principio de ejecución después del 11	Protocolo Facultativo. Se depositó el instrumento de ratificación el 27/5/1992, se promulgó el 15/6/1992 y se publicó el 20/8/1992. Reserva: “la competencia que el Gobierno de

		<p>de Marzo de 1990”.</p> <p>Informe: En 1999 se discutió el informe del Estado de Chile ante el Comité.</p>	<p>Chile reconoce al Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos se entiende conferida respecto a hechos posteriores a la entrada en vigencia del Protocolo Facultativo para este Estado o, en todo caso, a hechos cuyo principio de ejecución sea posterior al 11 de Marzo de 1990”.</p>
<p>Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer</p>	<p>Se depositó el instrumento de ratificación el 7/12/1989 se promulgó el 27/10/1989 y se publicó el 9/11/1989</p>	<p>Informe: se discute el informe de Chile en Junio de 1999</p>	
<p>Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.</p>	<p>Se depositó el instrumento de ratificación el 30/9/1988, se promulgó el 7/10/1988 y se publicó el 26/11/1988</p>	<p>Se ratificó con reservas que fueron posteriormente retiradas (1991)</p>	
<p>Convención sobre los Derechos del Niño</p>	<p>Se depositó el instrumento de ratificación el 13/8/1990, se promulgó el 14/8/1990 y se publicó el 27/9/1990.</p>	<p>Informe: se envió al Comité de Derechos del Niño informe del Gobierno (1999)</p>	