

M I D E P L A N



UN PROCESO DE INTEGRACION AL DESARROLLO

INFORME SOCIAL 90 / 91



M665pi
1991
C.1

M I D E P L A N

15 OCT 1991

MINISTERIO DE
PLANIFICACION
Y COOPERACION
BIBLIOTECA

División de Planificación, Estudios e Inversiones

16072

Un proceso de integración
al desarrollo
Informe Social 1990 - 1991

© MIDEPLAN, Ministerio de Planificación y Cooperación
Inscripción Nº 70.187

Portada: Bobenrieth & Brintrup

1ª Edición, agosto de 1991

Impresor: Alfabeta Impresores

Lira 140, Santiago

Impreso en Chile / Printed in Chile

Índice

Primera Parte: Principios orientadores

I.	La estrategia de desarrollo	11
II.	La situación heredada	15
III.	La política social del gobierno anterior	17
IV.	Los criterios de la nueva política social	20

Segunda Parte: Políticas y Acciones Sociales

I.	Subsidios monetarios y Salario Mínimo	29
II.	Vivienda	35
III.	Salud	60
IV.	Educación	90
V.	Trabajo y previsión social	118
VI.	Sector Justicia	134
VII.	Apoyo a la pequeña producción	154
VIII.	Otras instituciones para la política social	175

MIDEPLAN

IX.	Programas sociales descentralizados	200
X.	La situación del Medio Ambiente en Chile	219
XI.	Deportes y Recreación	241
Tercera Parte: Anexo		
	Gráficos y cuadros estadísticos	259

Presentación

La evaluación de la política social del Gobierno contenida en este libro es, sin duda, positiva. Se sabe que a pesar del enorme esfuerzo desplegado, éste ha sido insuficiente, dados los graves déficit existentes, pero se han realizado avances importantes en esa dirección. Se ha creado conciencia respecto de las urgentes necesidades de los más pobres y, sobre todo, se han sentado las bases para que, en condiciones de una buena convivencia nacional, se busque una solución de manera concertada y solidaria.

El Gobierno se ha comprometido integrar al desarrollo a los grupos rezagados, para lo cual está realizando un gran esfuerzo en materia social y económica. En este contexto, Chile ha aceptado el desafío de incorporarse plenamente a la economía mundial, lo cual abre grandes posibilidades de desarrollo a nuestro país y al bienestar de la gente.

Lograr la plena integración al desarrollo requiere del concurso de todos los chilenos. No es una tarea fácil, porque el país arrastra un grave déficit social y esto significa que superar la pobreza es una tarea que excede la responsabilidad exclusiva del Estado.

Consecuentemente, según lo demuestran los capítulos siguientes, el Gobierno ha implementado un programa integral que contempla una serie de líneas de acción que incluyen: la readecuación de los programas existentes; la creación de nuevos programas; la modernización y descentralización del aparato estatal; y el envío al Congreso de nuevos proyectos de ley y de reforma de algunas existentes (como por ejemplo Reforma Laboral, Estatuto Docente, Gobiernos Regionales y Municipales, etc.). Todos ellos dirigidos a solucionar los problemas de la sociedad en general y, especialmente, los que afectan a los sectores más pobres.

Durante su primer año, el Gobierno buscó consolidar las bases de la economía nacional para que ésta pudiera crecer en forma estable, preocupándose en todo momento de contener cualquier desborde inflacionario y conducir al país por el camino de la estabilidad, pues es la forma más eficaz de defender el presupuesto de la familia. Las experiencias de muchos países de América Latina demuestran la gravedad que ha tenido para sus pueblos el hecho de no lograr los equilibrios básicos en la economía.

A pesar de que 1990 fue un año de ajuste económico para Chile y de que se recibió un presupuesto para Gasto Social un 7,8% menor que en 1989, los avances logrados en materia social fueron posibles, en gran medida, por la aprobación de la Reforma Tributaria, la cooperación internacional y el Acuerdo marco entre el Gobierno, empresarios y trabajadores.

La Reforma Tributaria, aprobada por amplia mayoría en el Parlamento, ha permitido aumentar el aporte estatal a los sectores sociales en forma significativa y, al mismo tiempo, permite asegurar la continuidad del financiamiento de los programas que se están implementando, en un esquema que respeta los equilibrios macroeconómicos y presupuestarios.

Los mayores recursos, provenientes de la Reforma Tributaria permitieron suplementar, en 1990, el presupuesto destinado a gasto social en \$134.907 millones, lo que significó un incremento real de 17,4% respecto del gasto presupuestado, gracias a ello fue posible reajustar las pensiones, las asignaciones familiares, el SUF, el PASIS, y destinar mayores recursos, principalmente a salud, vivienda y educación. Por otra parte, la eficiente asignación de dichos recursos significó que más del 60% del gasto adicional se destinara al 40% más pobre de la población.

En 1991, en virtud de la prioridad asignada al gasto social, éste alcanzará la cifra récord de \$1.022.155 millones, lo que representa un aumento real del 31,7% respecto al presupuesto inicial para 1990.

En relación a los programas materializados por los distintos ministerios de acción social destacan: el programa de mejoría en la calidad educacional que desarrolla el Ministerio de Educación en las 1.400 escuelas más pobres del país; el aumento significativo en el número de viviendas que construye el Ministerio del ramo, que debiera alcanzar a 98.000 soluciones durante el año 1991; y el importante esfuerzo para aumentar el número de prestaciones y la calidad de la atención primaria en salud que ha realizado el Ministerio de ese sector, reforzando los consultorios más pobres con personal, medicamentos y equipos.

A lo anterior, es necesario agregar que el Ministerio de Educación ha iniciado un conjunto coherente de programas que posibilitan enfrentar los problemas de calidad y equidad en la educación, así como de deterioro de las condiciones en que se ejerce la función docente de manera integral.

En salud, las acciones contempladas para 1991 representan un gran avance respecto de la situación heredada, especialmente en lo que se refiere al pro-

grama de equipamiento e infraestructura hospitalaria, con un presupuesto de inversión 7 veces superior al de 1990 en términos reales.

En vivienda, además del gran esfuerzo realizado en construcción habitacional, debe considerarse que la Reforma Tributaria permitió dar solución definitiva a 140 mil deudores y renegociar su deuda a otros 70 mil.

Por otra parte, el Acuerdo marco entre el Gobierno, empresarios y trabajadores significó un mejoramiento, entre otras cosas, del salario mínimo durante dos años consecutivos. Ello, sumado a los incrementos en el conjunto de los salarios, permitió que se alcanzara una distribución más equitativa del ingreso, como lo demuestran las recientes cifras del Instituto Nacional de Estadísticas. Así, el 40% más pobre de los chilenos mejoró su participación en el ingreso, de un 12,6% en 1989 a un 13,3% en 1990. Esto se logró en un año de ajuste económico, lo que no tiene precedente, ya que en las experiencias similares del pasado los pobres siempre pagaron un alto costo.

Cuando asumió el Gobierno, se señaló que la acción social se iba a concretar prioritariamente en los niños y jóvenes, en las mujeres de escasos recursos, en la población de adultos mayores, discapacitados y pequeños productores.

Una de las preocupaciones centrales del Gobierno es garantizar la igualdad de oportunidades para todos los niños de Chile. Cumplir este objetivo es una tarea de largo aliento. Se ha comenzado por el refuerzo en la calidad y cobertura de los programas alimenticios dirigidos a los niños de escasos recursos. En 1990, se incorporaron 100.000 niños al Programa de Alimentación Escolar (PAE) y, este año, se ha mejorado la calidad y cantidad de alimentos distribuidos por el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC). Al mismo tiempo se está ampliando la cobertura de la educación pre-escolar en un 12% y se ha iniciado un mejoramiento sustancial de la calidad de la educación básica.

La integración de los jóvenes al proceso económico y a la vida del país en general, es un difícil desafío para Chile y para los propios jóvenes. Con la creación del Instituto Nacional de la Juventud y la puesta en marcha de diversos programas en el campo de la educación, la capacitación para el empleo de 100 mil jóvenes, la salud y la recreación, se ha iniciado el esfuerzo de integración. Pero esto no significa que en poco más de un año hayamos solucionado los problemas de marginación que enfrentan.

Las discriminaciones que afectan a la mujer, especialmente a las de menores recursos, son otra preocupación prioritaria del Gobierno. En el país hay 600 mil hogares en los cuales la mujer es jefa de hogar y entre ellos, 70 mil se encuentran en situación de pobreza. El SERNAM velará por asegurar el acceso de estas mujeres a la salud, a la vivienda y a empleos dignos, a través de sus diversos programas. Para ello, se están creando centros de información de la mujer en todo el país, se iniciaron programas de capacitación para el trabajo destinados a las mujeres jefas de hogar y se está estudiando una ley para eliminar las discriminaciones a la mujer en materias civiles, laborales, penales y procesales.

En cuanto al adulto mayor, destacan los problemas de los pensionados, y las insuficiencias de la atención de salud y de alimentación de quienes viven en situación de indigencia. El Gobierno ha priorizado el reajuste de las pensiones mínimas otorgado a 1.200.000 personas durante 1990, y la cancelación del 10,6% adeudado a quienes perciben pensiones inferiores a \$80.000, durante 1991. Se han implementado también programas pilotos para mejorar el acceso a la salud de los adultos mayores y la alimentación de los que viven en situación de indigencia. Se han establecido canales de comunicación con este sector que permiten buscar soluciones a sus principales problemas, en conjunto con las organizaciones e instituciones más representativas.

Se calcula que un millón doscientos mil chilenos están afectados por alguna discapacidad física, psíquica y sensorial grave. Por primera vez, el Estado asumió esta realidad como un problema social que le concierne, creando, el 12 de diciembre de 1990, el Consejo Nacional de la Discapacidad, que elabora una política nacional en los ámbitos de la prevención, rehabilitación, inserción laboral e integración socio-cultural, y una ley que resguarda los derechos de estas personas, por largo tiempo marginadas de nuestra sociedad. Respecto de los logros en esta materia, es importante destacar el Decreto 490 del Ministerio de Educación que favorece la integración de los discapacitados en escuelas normales; los proyectos de capacitación laboral en diversos puntos del país; y el programa de evaluación y estimulación temprana del desarrollo psicomotor, integrado al control del niño sano en todos los consultorios primarios del país, a partir de julio de 1991.

Otro grupo postergado en que el Gobierno está centrando sus esfuerzos, es el de los pequeños productores. Más de un tercio de la fuerza de trabajo del país labora en estas pequeñas unidades productivas, concentrándose en ese sector una parte importante de quienes perciben menores ingresos. El Gobierno pondrá en marcha un programa de acción para contribuir al desarrollo económico y empresarial de este sector, cuyo éxito dependerá no sólo de la acción estatal sino, sobre todo, de la propia iniciativa empresarial de los pequeños productores.

No obstante los logros obtenidos en el primer año de gobierno, descritos en los capítulos siguientes, y de haber sentado las bases para avanzar sustancialmente en los próximos años, subsisten aún muchos y graves problemas sociales. Existe conciencia de los grandes desafíos que enfrenta el Gobierno y la sociedad en su conjunto para lograr la equidad social a que se aspira.

En el plano político y organizacional será necesario establecer los mecanismos de participación social en la resolución de los problemas sociales, así como aquéllos que permitan incorporar activamente al sector privado a la implementación de soluciones.

La participación social es, por una parte, una condición de éxito para los programas sociales, dado que permite aprovechar el esfuerzo que la población hace por superar sus problemas. Es, también, reconocer las capacidades y el co-

nocimiento que tiene la población de su realidad y de lo que se requiere para transformarla.

En lo que se refiere a la participación social, debemos reconocer que estamos en el proceso de apertura o perfeccionamiento de los canales a través de los cuales puede participar la población. Es el caso de la Legislación Laboral, del proyecto de ley de Juntas de Vecinos y de la Reforma Constitucional relacionada con los gobiernos regionales y las municipalidades.

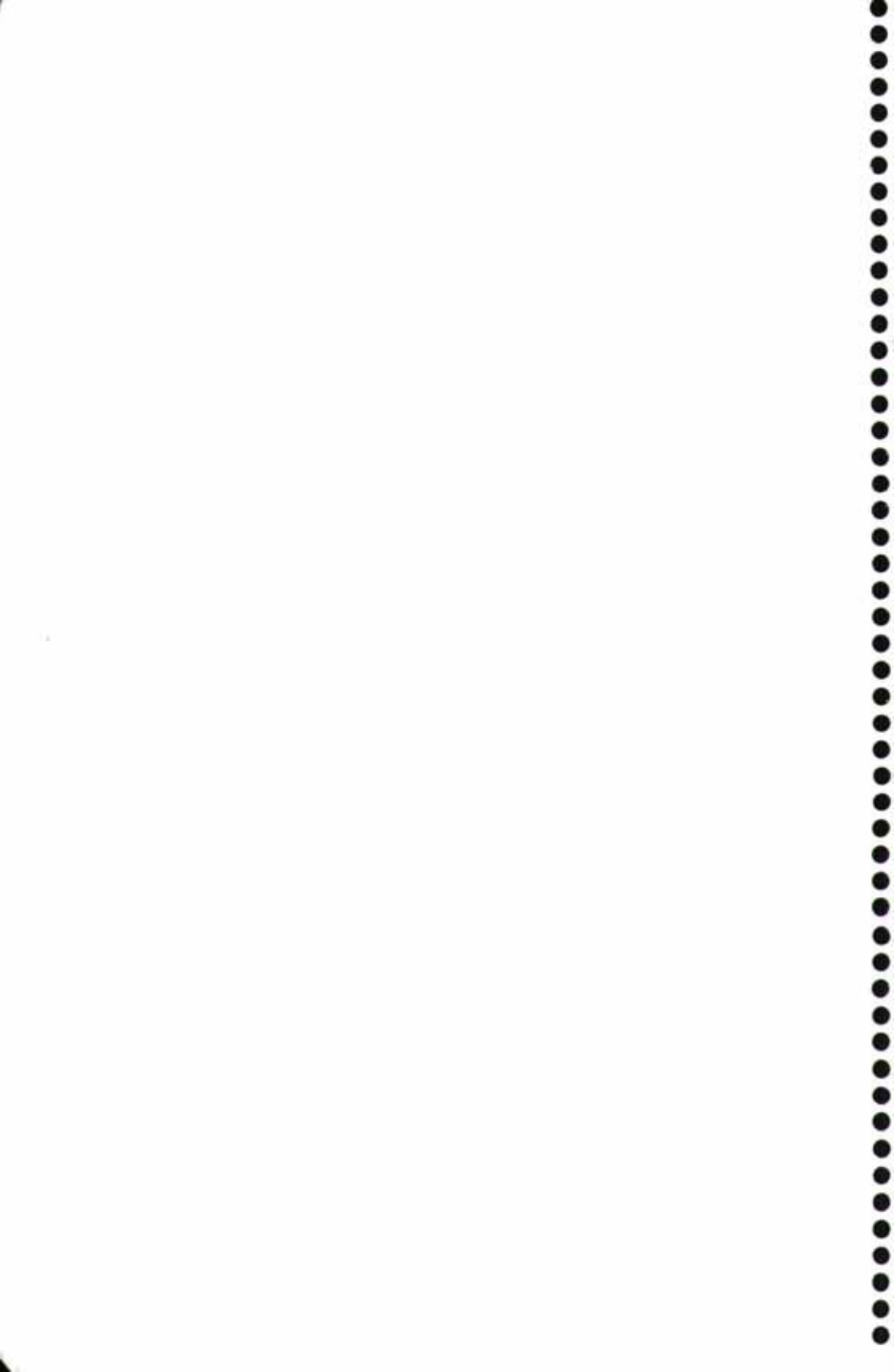
De igual manera, sería necesario profundizar el proceso de descentralización regional de las instituciones y de las decisiones de política social, para cumplir realmente con el precepto de dar igual oportunidad a las regiones.

Finalmente, se hace necesaria la readecuación de programas existentes y la implementación eficiente de los nuevos que se están desarrollando, que favorecen efectivamente a los grupos que el Gobierno ha definido como prioritario (jóvenes, mujeres jefas de hogar y adultos mayores).

Este libro, publicado por el Ministerio de Planificación y Cooperación, está organizado en tres partes. La primera comprende cuatro secciones. La segunda incluye once secciones: Subsidios monetarios y Salario Mínimo; Vivienda; Salud; Educación; Justicia; Trabajo y previsión social; Apoyo a la pequeña producción; Otras instituciones para la política social; Programas sociales descentralizados (FNDR); Medio ambiente; Deportes y recreación; todas con sus respectivas conclusiones. Y una tercera parte, que contiene gráficos y cuadros.

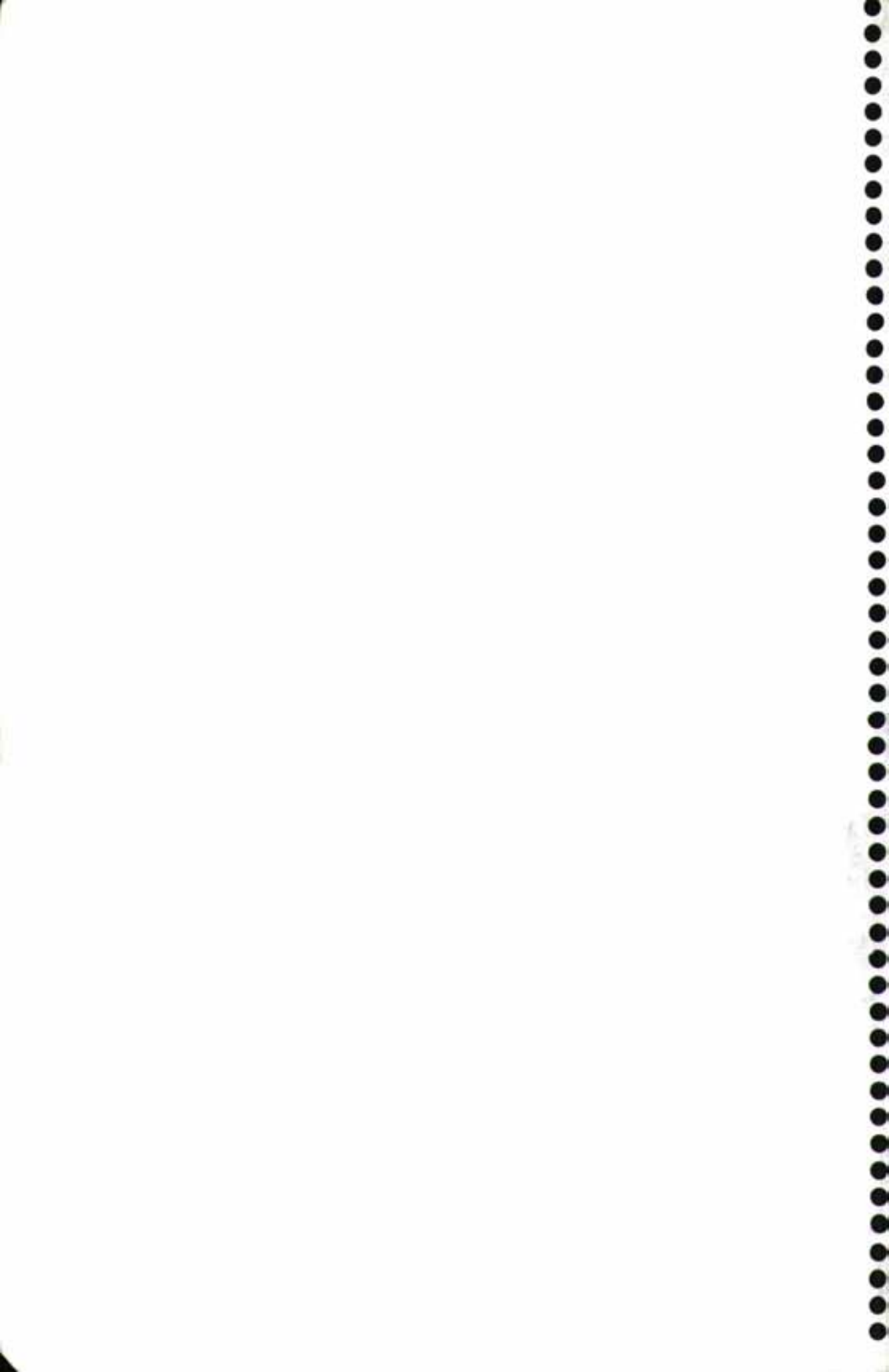
Esta publicación ha sido elaborada por el Departamento de Planificación y Estudios Sociales de la División de Planificación, Estudios e Inversión de MIDEPLAN. Integraron el equipo de trabajo: Mariana Schkolnik, jefe del departamento; y los sectorialistas: Consuelo Espinosa, Olga Mercado, Luis E. Riquelme, Myriam Waiser, Boris Chacón y Roberto Castillo; colaboraron además, Gustavo Jiménez, Pía Rossetti, el Departamento de Estudios Económicos y el Departamento de Inversiones de MIDEPLAN.

Sergio Molina Silva
Ministro de Planificación y Cooperación



Primera Parte

**Programas de integración al desarrollo:
Principios orientadores**



I. La estrategia de desarrollo

El objetivo fundamental del programa de Gobierno es mejorar la calidad de vida de todos los chilenos. Elevar la calidad de vida significa más bienestar, crecimiento y superar la pobreza, acrecentando el acceso de la población a la cultura, a la recreación, a los deportes y a la participación social. Se trata de avanzar en la superación de la pobreza y de reconstruir un ambiente de seguridad, paz y reconciliación entre todos los chilenos.

La política de gobierno permitirá elevar el acceso a los llamados satisfactores básicos: alimentación, vivienda, educación y salud; pero también se propone posibilitar el acceso del conjunto de la población al deporte, a la cultura, a una mejor calidad de recreación y a un medio ambiente sano. El desarrollo de los individuos depende de su contexto económico, de su acceso a los bienes y servicios necesarios, pero también de la posibilidad de tener un empleo productivo, así como de desarrollar sus potencialidades creativas de manera integral en un país pluralista y abierto culturalmente.

Para conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de la población es necesario consolidar el proceso de crecimiento económico, hacerlo sustentable asegurando la perdurabilidad de nuestras riquezas naturales, y compatibilizarlo con mayores niveles de justicia social y equidad. Para cumplir esta meta, se requiere elevar en forma simultánea el volumen y la calidad de la inversión, sin dañar el patrimonio ecológico; impulsar de manera efectiva la modernización de los sectores productivos, afianzando el desarrollo exportador; a la vez que implementar, de manera dinámica y decidida, políticas tendientes a la solución de los problemas sociales más graves.

La estrategia de desarrollo del Gobierno postula la mantención de una economía abierta y competitiva, y el logro de objetivos sociales en un marco de eficiencia y de estabilidad de la política macroeconómica, sin perturbar los equilibrios del presupuesto fiscal, de balanza de pagos y del sistema de precios.

En el área de la producción es interés prioritario asegurar las condiciones para que el sector privado actúe como motor primordial del desarrollo. Consecuente con este criterio, al Estado le compete regular la actividad de los mercados mediante normas generales y de aplicación universal, absteniéndose de intervenciones que perturben el normal desarrollo de la actividad económica, limitando su acción sólo a aquellos casos en que se detecten imperfecciones importantes o ineficiencias de los mercados en la asignación de los recursos.

Para que ello ocurra, resulta indispensable asegurar el mayor nivel de estabilidad para los agentes económicos. Lo anterior se refiere tanto a las reglas del juego, normas o precios que regulan el comportamiento del sector privado, como al comportamiento de las variables macroeconómicas.

Adicionalmente, el Estado busca complementar el esfuerzo que hace el sector privado por promover el crecimiento, invirtiendo en aquellos ámbitos en donde la rentabilidad social es significativamente mayor que la privada.

La gran transformación en el modo de operación de la economía es que para lograr una complementariedad positiva entre el mercado y la acción pública, se ha propuesto estimular la participación social y la concertación de los intereses de los distintos grupos sociales y políticos. Ello constituye un factor determinante para la estabilidad necesaria del proceso económico y, al mismo tiempo, un factor de eficiencia y cooperación al permitir unificar esfuerzos en torno a objetivos comunes. Esta necesidad de participación y concertación no sólo señala la forma en que el Gobierno avanza en la definición de sus principales acciones, sino también dice relación con la estructura del sector público y su proceso de toma de decisiones. Obliga a una creciente descentralización de sus instituciones, para permitir que la población tenga vías de acceso al Gobierno más cercanas a los lugares donde los grupos más pobres habitan o trabajan.

Otro de los principios que fundamentan la estrategia de desarrollo es la sustentabilidad. El crecimiento económico de Chile ha tenido como uno de sus pilares fundamentales la explotación de recursos naturales. Sin embargo, en los últimos años, no se han considerado criterios de protección ambiental, dando lugar a una degradación de los ecosistemas y su capacidad de regeneración.

Nuestra estrategia de desarrollo, por lo tanto, postula una interacción mutuamente beneficiosa entre la protección ambiental y el crecimiento económico, como parte integral de un estilo de desarrollo sustentable. Es necesario velar para que no se agoten hoy los recursos naturales que permitirán el crecimiento de mañana. La mantención de un medio ambiente sano es un requisito fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Por último, es prioritariamente el Estado quien debe asegurar una mayor equidad social y territorial.

Pero, para que se logre una mayor justicia e igualdad social, no es suficiente el crecimiento económico, aun cuando éste sea más equitativo. Es necesario cerrar la brecha, saldar la gran deuda social contraída con los más pobres, que vieron empeorar su situación mientras el país se modernizaba y la economía crecía.

Para ello, el Estado debe jugar un rol activo. Se cuenta con un "Programa de Integración al Desarrollo" de los sectores más pobres, de manera que quienes quedaron fuera de la modernización y del progreso se integren o incorporen a éste. El crecimiento económico debe ser acompañado, a la vez, de un desarrollo social efectivo para la mayoría de la población.

Un programa de integración al desarrollo significa que los sectores más avanzados de la economía, y el Estado, deben aunar esfuerzos para cerrar la brecha entre los más pobres y los más ricos, entre quienes viven como en un país desarrollado y quienes viven aún en el subdesarrollo.

Este Gobierno tendrá la oportunidad de incrementar el gasto social; pero su éxito también dependerá de la eficiencia de su uso. La acción social del Gobierno debe constituirse en un factor de desarrollo social. Esto significa invertir en la gente, creando mayores oportunidades para todos.

Sin duda que uno de los aspectos de mayor interés para el Gobierno es el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la inversión en capital humano. Es así como se encuentran en estudio o implementación numerosos proyectos en el área de educación, salud, nutrición, vivienda, capacitación, mejoramiento ambiental, etc. Para financiar estas actividades se están utilizando los recursos adicionales provenientes de la Reforma Tributaria, aprobada recientemente por amplia mayoría en el Parlamento, conjuntamente con recursos provenientes de programas de asistencia técnica y de cooperación internacional.

El proyecto político-económico del Gobierno valora además la descentralización, como búsqueda de una mayor equidad territorial. Por ésto, es primordial velar por una mayor equidad territorial. Ello implica realizar profundas reformas institucionales, incrementar la descentralización de la inversión pública y asignación de recursos presupuestarios, y efectuar modificaciones que favorezcan el desarrollo de las potencialidades regionales. Para lograrlo será necesario sumar fuerzas entre el sector público y el privado, entregándole a este último información clara acerca de las prioridades productivas y de inversión, así como de los medios que estarán disponibles. La descentralización en un sentido amplio significa fortalecer los gobiernos regionales y locales, como también la comunidad regional y local. La descentralización política y desconcentración administrativa se liga estrechamente con el estilo de desarrollo de economía abierta y exportadora que ha asumido el país, así como con la posibilidad de mitigar los problemas de pobreza y desempleo regionales.

Las regiones chilenas necesitan incorporarse a un proceso de modernización y difusión de innovaciones tecnológicas del aparato productivo, de modo de aprovechar integralmente las oportunidades que el contexto nacional e

internacional les ofrece a cada una de ellas de manera diferenciada. Dadas las condiciones del país, es necesario un replanteamiento de la inserción en la economía internacional que implique un mayor aporte de valor agregado a las exportaciones. Si esos proyectos se materializan cerca de las fuentes de obtención de los recursos naturales, las regiones tendrán la oportunidad de crecer, en términos de empleo y producto, con mayor velocidad que la Región Metropolitana. Es decisión del Gobierno contribuir a que esto efectivamente ocurra, entre otros, a través de la propuesta de reforma de los gobiernos regionales y de la regionalización del presupuesto público.

El desarrollo exitoso de estas tendencias influirá en el mejoramiento de las condiciones de vida tanto de la población de Santiago, como de la del resto del país; aumentará la eficiencia global de la economía y permitirá avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades.

En resumen, una estrategia de "Integración al Desarrollo" o de "Crecimiento Equitativo" persigue tres objetivos fundamentales: crecimiento con modernización amplia; equidad y superación de la pobreza; y sustentabilidad y protección de los recursos naturales.

En un período de gobierno breve, como el actual, y que sucede a un largo gobierno autoritario, es un éxito lograr simultáneamente la consolidación democrática, un crecimiento económico de alrededor de un 5%, el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, una redistribución del ingreso en favor de los grupos más pobres y medios, y una legislación e institucionalidad ambiental que inicie un proceso de protección de los ecosistemas que sustentan el crecimiento de nuestros recursos naturales. A juzgar por los resultados alcanzados en 1990 y lo que se prevé para el presente año, el Gobierno está avanzando por el camino adecuado para lograr los objetivos planteados, aunque subsisten importantes desafíos.

II. La situación heredada

Durante las últimas dos décadas, en Chile la pobreza aumentó. Ello significó que muchos hogares, antes integrados al desarrollo, pasaron a vivir situaciones de indigencia. En efecto, las sucesivas crisis económicas y las altas y persistentes tasas de desocupación significaron la exclusión de un número considerable de trabajadores del mercado del trabajo.

Ellos, gracias a su inserción laboral, habían tenido acceso a una serie de servicios y beneficios sociales. Eran trabajadores que habían alcanzado un cierto nivel educacional y de calificación, tenían altas expectativas educacionales para sus hijos, habían adquirido una vivienda propia, y habían participado activamente en diversos mecanismos de integración y organización social.

Un somero diagnóstico de la situación social heredada por el actual gobierno muestra, en los últimos diez años, una mayor concentración del ingreso y gasto. En efecto, entre 1978 y 1988 sólo los hogares del 20 por ciento de mayor ingreso incrementan su consumo real promedio y su participación en el gasto total de las familias, en tanto que el 80 por ciento restante de la población ve caer su gasto en bienes y servicios y su participación en el gasto total (Cuadro N° 1).

La pobreza ha tenido un fuerte incremento durante los últimos 20 años en el Gran Santiago. Considerando como indigentes aquellos hogares cuyo ingreso no les permite satisfacer los requerimientos alimentarios, y como pobres aquellos hogares que con su ingreso no pueden satisfacer las restantes necesidades (vivienda, salud, educación) tenemos que, en 1969, había un 8,4 por ciento de hogares indigentes, porcentaje que sube a un 14,9 por ciento en 1989. Por otra

parte, la pobreza alcanzaba a un 28,5 por ciento de los hogares (incluyendo indigentes) y llega a un 41,2 por ciento en 1989 (Cuadro N° 2).

A nivel nacional, la situación era la siguiente: en 1970 había un total de 6,5 por ciento de hogares indigentes y un 17 por ciento de hogares pobres; y en 1987 se llegó a un 13,5 por ciento de hogares indigentes y a un 38,1 por ciento de hogares pobres (Cuadros N°s 3 y 4).

Ello significa que, en 1987, un 16,8 por ciento de los habitantes de este país eran indigentes, y un 44,4 por ciento se encontraba en situación de pobreza (Cuadro N° 5).

Los porcentajes entregados anteriormente significan que en 1987 había un total de 2.081.185 de personas indigentes y 5.492.745 de pobres a lo largo del país (Cuadro N° 5).

Esta situación se explica por la reducción de las remuneraciones reales, y por las altas tasas de desempleo que durante más de 10 años duplicaron y hasta triplicaron los niveles históricos. Se observa claramente la desmedrada situación del sector salud, asistencia social y educación.

Dado los incrementos en las remuneraciones reales, en el ingreso mínimo y en el empleo desde 1988 en adelante, es razonable suponer que la situación social ha tenido algún mejoramiento entre 1987 y 1990.

Efectivamente, la encuesta Casen, realizada por MIDEPLAN en 1990, muestra un descenso de la pobreza a un 34,6% en los hogares del país.

III. La política social del gobierno anterior

Partiendo del supuesto de que el conjunto de la sociedad se vería favorecido por el "chorreo" proveniente del crecimiento económico, en las sucesivas crisis económicas de 1975-76 y 1982, la política social sólo cumplió la función de paliar los efectos nefastos dejados por la aplicación de la política económica. Ello se realizó privilegiando a los sectores denominados de "extrema pobreza".

En el período comprendido entre 1980 y 1989 el PGB creció en un 29 por ciento real y el PGB per cápita lo hizo en un 11 por ciento. La recuperación de la economía, a partir de 1985, fue evidente y permitió revertir la fuerte caída que experimentó el producto en el año 1982 (ver Cuadro N° 6). Al mismo tiempo, y contrariamente a lo que se hubiera esperado a partir del mejoramiento en las posibilidades de financiamiento, el gasto social en los distintos sectores sufrió un serio deterioro y los niveles de asistencia no se recuperaron sino que más bien fueron reducidos.

Entre 1985 y 1989, el **gasto fiscal social total** cayó en un 0,56 por ciento real y pasó de representar un 67,6 por ciento a un 60,1 por ciento del **gasto fiscal total**. Además, un análisis más profundo de estas cifras revela información que a priori no es evidente. Si bien el **gasto fiscal global** en los sectores sociales prácticamente no se deterioró en términos reales, esto se debió principalmente a un aporte sostenidamente creciente al sector previsión, como consecuencia de la creación del Sistema de Capitalización Individual de las Administradoras de Fondos de Pensiones, lo que obligó al Estado a hacerse cargo de los inactivos del antiguo sistema (ver Cuadro N° 7).

En el período 1985-1989, el sector salud ha visto disminuido sus aportes reales per cápita en un **13 por ciento**, los subsidios en un **64 por ciento** y educación en un **16 por ciento** (ver Cuadro N° 8).

En este período sólo el sector vivienda, además de previsión, experimenta un aumento en el gasto social per cápita financiado por el Fisco. Entre 1985 y 1989 se observa un aumento real de 12 por ciento; aunque, como se verá más adelante, esto no fue suficiente para detener el aumento en el déficit habitacional desde una perspectiva de stock, generado durante los años de la crisis económica de 1982-1983.

Si se analiza la evolución del gasto en los distintos sectores sociales en términos de su participación en el gasto fiscal social total, es posible concluir que los esfuerzos apuntaron a una acción paternalista y asistencial que, lejos de proveer las herramientas necesarias para superar el problema de la pobreza a través de una mayor inversión en capital humano (salud, educación), privilegiaron los programas de subsistencia (empleo mínimo, subsidios monetarios y previsión).

Entre 1980 y 1989, los sectores de salud y educación vieron fuertemente reducida su participación en el gasto fiscal total (ver Cuadro N° 9). Así, sus aportes pasaron de representar más del 45 por ciento del gasto fiscal social en 1980, a alrededor del 30 por ciento en 1989. A su vez, los gastos en previsión han pasado de representar algo menos del 30 por ciento, a un poco más del 50 por ciento en esos mismos años.

Adicionalmente, en el **período 1981-1983**, la decisión de hacer recaer gran parte del ajuste macroeconómico en los sectores sociales, provocó caídas drásticas en los aportes per cápita a vivienda (34 por ciento), a salud (25 por ciento), a educación (16 por ciento), al fondo social (20 por ciento) y al F.N.D.R. (65 por ciento).

Desde 1983 en adelante la reducción del gasto fiscal social destinado a salud, asistencia social, educación y al fondo social se acentúa. A pesar de la fase de recuperación económica que se inició en 1985 y que sentaba las bases para haber afrontado el problema de la pobreza de manera permanente (Cuadro N° 6), las reducciones, lejos de detenerse, alcanzaron un ritmo aun más acelerado. La contracción fue validada, además, con reformas tendientes a reducir las tasas medias de impuestos en los años 1987 y 1988. La disminución del Impuesto al Valor Agregado (IVA), desde un 20 por ciento a un 16 por ciento en 1988, contribuyó de manera importante a frenar el crecimiento del financiamiento disponible para programas sociales, respecto al que potencialmente hubiera sido posible obtener (Cuadro N° 10).

La contracción del gasto fiscal social se produjo simultáneamente con una mayor focalización de algunos de los programas sociales, de no haber mediado una reducción tan drástica en el gasto, habría tendido a compensar el efecto negativo en los sectores de extrema pobreza. Sin embargo, en la práctica significó dar a menos personas subsidios cada vez menores y un deterioro manifiesto en

la calidad de los servicios sociales (ej.: salud y educación). Así por ejemplo, en 1989, el Subsidio Unico Familiar (SUF) y las Pensiones Asistenciales (PASIS) habían reducido su valor real a prácticamente la mitad de lo que era en sus inicios.

Por otra parte, la tendencia a focalizar el gasto solamente en los sectores denominados de extrema pobreza, significó priorizar, por ejemplo, los programas de atención materno-infantil contribuyendo a reducir las tasas de mortalidad y desnutrición infantil, pero a expensas de afectar el acceso a la atención de salud de jóvenes, adultos y adultos mayores, haciendo recaer una parte del esfuerzo financiero en los sectores medios y medios bajos.

Finalmente, el gasto social dirigido a quienes se consideraban en situación de extrema pobreza significó postergar a los trabajadores más pobres, que percibían el ingreso mínimo y que perdieron el 50 por ciento de su poder adquisitivo, así como a los jubilados y en general a las personas de tercera edad de estratos medios y pobres.

En definitiva, se desvirtuó el concepto de focalización, ya que bajo el precepto de otorgar ayuda sólo a los extremadamente pobres y no dispersar el gasto social se fueron reduciendo paulatinamente los presupuestos sociales, provocando una disminución de la calidad de los servicios públicos, y eliminando o reduciendo los reajustes de las asignaciones familiares, subsidios y pensiones. Con lo cual, como lo señaláramos anteriormente, se acentuó la tendencia regresiva en la distribución del ingreso y se produjo un incremento de la pobreza.

Junto con lo anterior, existía la convicción tecnocrática y autoritaria de que el gobierno contaba con un equipo de profesionales y técnicos que tenían las herramientas necesarias para determinar, desde las instancias gubernamentales, todas las acciones de política social sin necesidad de interacción con los sectores sociales. Fue un gobierno que no permitió que se expresaran las demandas sociales.

IV. Los criterios de la nueva política social

El primer año de gobierno democrático ha sido tal vez el más difícil en materia social, porque, debió enfrentar la necesidad de implementar reformas en la concepción, institucionalidad e instrumentación de la política social. A ello se agregó la necesidad de realizar un ajuste económico para terminar con la tendencia inflacionaria que se venía produciendo desde 1989, y, además, reducir el impacto que provocó la crisis del Golfo Pérsico.

Es difícil romper con la inercia heredada, cuando todas las esferas del Estado todavía no se han democratizado, principalmente los municipios. Es complejo también recuperar una serie de herramientas, instrumentos e incluso instituciones que durante los últimos años dejaron de funcionar o cuya acción perdió importancia (SERCOTEC, FUNCAP, SENCE, etc.).

El Gobierno enfrenta el desafío de llevar adelante una política social nueva, que permita sacar a los pobres de su situación, otorgando mayores oportunidades para todos. La tarea, tal como lo ha expresado el Presidente de la República, es generar un proceso de crecimiento con equidad. Ello significa generar un ritmo de crecimiento alto que permita el desarrollo de la economía nacional, pero que involucre por sí mismo una mejoría en la distribución de ingresos; vale decir, que sea generador de empleos productivos y, a la vez, compatible con mejores ingresos del trabajo.

La política social del actual Gobierno otorgará un rol protagónico a la acción que desarrolle la gente por mejorar sus condiciones de vida, apelando a la solidaridad de todos para superar la pobreza. La política social debe tener como objetivo prioritario la inversión social o inversión en la gente. Para que los dis-

tintos estratos de la población puedan participar activamente en el proceso de desarrollo del país se requiere asegurar el acceso a los satisfactores básicos a las personas a lo largo de su vida. Alimentación y salud a los menores, vivienda para todos los hogares, así como educación a los niños y luego capacitación laboral a los jóvenes, y empleos productivos a los adultos. No basta con invertir sólo en una de las etapas de esta cadena, la política social debe asegurar su continuidad en el tiempo y además velar por asegurar una vejez digna a los ancianos.

Los principios orientadores de la nueva política social son los siguientes :

1. La (nueva) política social busca ser solidaria y equitativa, en el sentido de que atiende prioritariamente las necesidades de los que tienen menores recursos y permite igualar oportunidades. Ello, sin embargo, no va en detrimento del gasto social que beneficia a los sectores medios. El Gobierno ha buscado que sean los grupos de más altos recursos quienes hagan el mayor aporte para superar la pobreza.

La Reforma Tributaria cumple en parte con ese objetivo, pues contribuye a financiar nuevos programas sociales que benefician a una gran cantidad de compatriotas y permite reajustar los subsidios y pensiones destinadas a los grupos más pobres.

El mayor financiamiento disponible significó poder suplementar el presupuesto para gasto fiscal social en 17,4% en 1990 y en 12,2% en 1991. Esto se tradujo en medidas concretas durante 1990, como el reajuste de varios subsidios monetarios y los mayores recursos destinados a educación y salud principalmente. Durante el año 1991 significará que los aportes globales a educación, salud y vivienda crecerán en un 12,2% real, respecto al gasto fiscal efectuado en esos sectores durante 1990 (estimado, Cuadro N° 6).

La mayor recaudación permitirá que el gasto fiscal en los sectores sociales alcance una cifra récord de \$1.022.155 millones el año 1991, en pesos de 1990. Por su parte, el gasto público social alcanzará los \$1.342.529 millones en pesos de 1990 y que equivale a \$1.584.184 millones en moneda de 1991. Ello significa que, en 1991, el gasto en vivienda será un 71,5% mayor que lo presupuestado para 1990, en salud un 30,1% y en educación un 31,7% (ver Cuadro N° 7).

A pesar del gran esfuerzo debe entenderse que los recursos públicos son limitados y lo seguirán siendo, por lo tanto es imprescindible e impostergable que cada uno de los chilenos asuma el esfuerzo solidario de superar la pobreza.

2. La (nueva) política social ^{buen} debe ser integral ^{actuando} (buscando) actuar sobre las distintas dimensiones, tanto económicas, sociales, culturales, como ambientales que le permitan a la población mejorar su calidad de vida. Lo anterior, significa coordinar las acciones sociales de manera de actuar sobre los distintos problemas que afectan a los más pobres y dotarlos de la infraestructura y preparación necesaria para superarlos.

La integralidad de las políticas sociales asegurará que no sean puramente asistenciales, sino que cuenten con un componente potenciador de las iniciativas de autoayuda y productivas de los más pobres.

Vale decir, que les permitan superar de manera definitiva la pobreza, rompiendo con situaciones estructurales que mantienen ese círculo vicioso; y generen, a la vez, una mayor productividad de los recursos humanos con que cuenta el país. Ello provocará transformaciones funcionales entre producción, distribución y redistribución del ingreso, que mejorará de manera definitiva la situación de los más pobres.

Estas oportunidades comienzan por la necesidad de mejorar la atención de salud que se otorga al conjunto de la familia e incrementar el acceso de los más pobres a la atención hospitalaria y a la medicina preventiva.

El mejoramiento de la calidad de la educación pública constituye el segundo eje central de la generación de oportunidades para todos, incluyendo la necesidad imperiosa de aumentar la cobertura de la atención preescolar.

La capacitación ocupacional para los jóvenes que han desertado de la educación media o se encuentran cesantes, constituye una manera de permitirles insertarse en el mercado del trabajo en mejores condiciones. Esta capacitación debe estar vinculada a las necesidades de las empresas, con participación activa del sector privado, de manera de asegurar la generación de empleos productivos.

Finalmente, el apoyo y promoción de la pequeña empresa, pirquineros, pescadores artesanales, sector informal, etc., establece la única manera cierta de que los pobres que se encuentran concentrados en estos sectores, salgan de su situación por sí mismos.

3. La política social estará orientada a promover la participación, a alentar la respuesta de los afectados en la búsqueda de soluciones y favorecer la autoayuda. Para que la participación social sea adecuada se requiere de varios requisitos; de una efectiva y oportuna información de lo que el gobierno se propone realizar; de una real descentralización de las decisiones y de un nivel de mayor organización a nivel local. Ello significa crear las instancias y espacios para que la comunidad se organice. Esto debe concretarse logrando la democratización de los municipios.

En este último punto resulta vital la Reforma Municipal, pues se requiere una mayor capacidad de decisión de parte de los municipios, con la participación de la ciudadanía en la asignación de recursos para proyectos de impacto social a nivel comunal, de modo de asegurar que estos recursos se destinen a enfrentar los problemas locales más agudos. La focalización individual de los programas sociales debe combinarse con un criterio de participación de las juntas de vecinos y otras organizaciones sociales en las decisiones, en conjunto con las instancias técnicas. Estos elementos deben contribuir al control de la ejecución de los programas y medidas de impacto social. Debe lograrse una transpa-

rencia en la asignación de los subsidios sociales a través, ante todo, de una información pública de los montos, coberturas y temporalidad de los diversos tipos de subsidios sociales que están a cargo de los municipios.

La mayor participación significa, entre otras cosas, acercar los servicios públicos a los usuarios y desconcentrarlos geográficamente; ampliar las posibilidades de inversión regional, mediante acciones asociativas entre el sector público y el privado; y apoyar e incentivar las identidades culturales regionales, provinciales y comunales que permitan generar procesos endógenos de desarrollo.

4. Se pondrá énfasis para que la nueva política social sea eficiente. Se mejorarán los instrumentos de medición de la cobertura de las políticas sociales, para asegurar que se beneficie a quienes más lo necesitan, definidos como grupos objetivo, y se reforzará el sistema de inversiones sociales para contar con buenos proyectos y una eficiente gestión de éstos.

Así, la política social no sólo dispondrá de mayores recursos, sino que asegurará su eficiente aplicación, buscando potenciar el esfuerzo que algunos chilenos hacen por superar la pobreza y alcanzar una mayor calidad de vida. Será necesario incorporar profundas reformas que permitan mejorar la calidad de los servicios que se entregan. Con este propósito se están diseñando proyectos especiales en diversos ministerios (especialmente en Salud y Educación).

El actual Gobierno tiene clara la necesidad de focalizar el gasto social. Los tiempos de recursos públicos aparentemente abundantes, que generaron la idea de que el Estado debía proveer viviendas, salud y educación para todos, han pasado. Los problemas producidos por los crecientes déficit fiscales fueron demasiado evidentes, y lo siguen siendo aún en América Latina, como para no comprender que los recursos públicos son limitados y que, por lo tanto, deben asignarse eficientemente.

Desde el punto de vista de las políticas sociales, como ya se ha señalado, es necesario ampliar su campo de acción más allá de lo asistencial, entregando oportunidades reales de autodesarrollo a quienes se encuentran en situación de pobreza. Ello significará focalizar el gasto no sólo a los hogares en situación de extrema pobreza, en atención a la necesidad de subsistencia, sino que hacerlo en función de las posibilidades de desarrollo de los sectores más pobres.

5. Se apoyará a quienes sean capaces de superarse, y de llevar con ellos, en ese crecimiento, a los más postergados. Se les entregarán las herramientas necesarias para cambiar su situación y poder apoyar a sus familias; para generar empleos más productivos e incrementar por sí mismos los ingresos familiares, sin la necesidad de estar recurriendo a subsidios.

En ese sentido, la necesidad de dirigir el gasto hacia los hogares más pobres, que no tienen ninguna oportunidad de salir por sí mismos de su situación, se complementa con el criterio de focalizar el gasto en los grupos etéreos y pro-

ductivos pobres que son potencialmente capaces de desarrollarse y levantar con ellos a los demás. De ese modo, el gasto social se convierte en inversión social.

Adicionalmente, se propende a la orientación del gasto y de las políticas sociales hacia aquellos sectores que estuvieron especialmente postergados durante el gobierno anterior, como son los jóvenes, las mujeres jefas de hogar y los ancianos.

Otro aspecto fundamental de la política social del actual Gobierno lo constituye la necesidad de dirigir el gasto no sólo a hogares, sino que a comunidades y localidades especialmente postergadas e iniciar procesos de desarrollo comunal integral que consideren toda la gama de necesidades de la población que deberán satisfacerse. No basta con erradicar un campamento y construir poblaciones aisladas, sino es preciso dotarlas de la infraestructura necesaria: agua potable, alcantarillado y luz eléctrica; además, construir escuelas, centros de salud, retenes policiales, centros de recreación y equipamiento comunitario. Es necesario y posible identificar a las comunidades más pobres y carentes de servicios y dirigir hacia ellas la inversión social.

De lo anterior se desprende otra premisa central: la política social y los criterios de asignación del gasto no pueden ser adoptados a niveles puramente de gobierno -a pesar de que contamos con la ficha CAS y que se repitió la encuesta CASEN-, ya que es la comunidad misma quien mejor conoce sus problemas y, a veces, las soluciones posibles. En este sentido, es de gran efectividad invertir en centros comunitarios que permitan a las organizaciones sociales reunirse, discutir su situación y plantear soluciones a las municipalidades que impliquen colaboración y esfuerzo mutuo del ejecutivo y de la propia comunidad. Es necesario respetar y rescatar todos los esfuerzos de autoayuda que el pueblo chileno realizó durante estos últimos años. La focalización con participación asegura una mayor eficiencia, llegada y utilización del gasto social.

Por otra parte, el gobierno está desarrollando un serio esfuerzo por mejorar la gestión y la información. Esto se ha visto plasmado en la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación. Este Ministerio debe proporcionar al país y al Estado propuestas de desarrollo que conduzcan a un crecimiento sostenido, humano y justo para todos; además, debe difundir información oportuna para la toma de decisiones. A partir de diagnósticos de la situación social debe proponer políticas de priorización y asignación del gasto social, así como ejercer una coordinación técnica que permita maximizar la eficacia del uso de los recursos humanos, físicos y financieros en el plano de las políticas sociales. A su vez, cada uno de los ministerios sociales está desarrollando proyectos para mejorar su capacidad de gestión, de descentralización efectiva de las decisiones y de simplificación de los complejos sistemas de postulación a la red social.

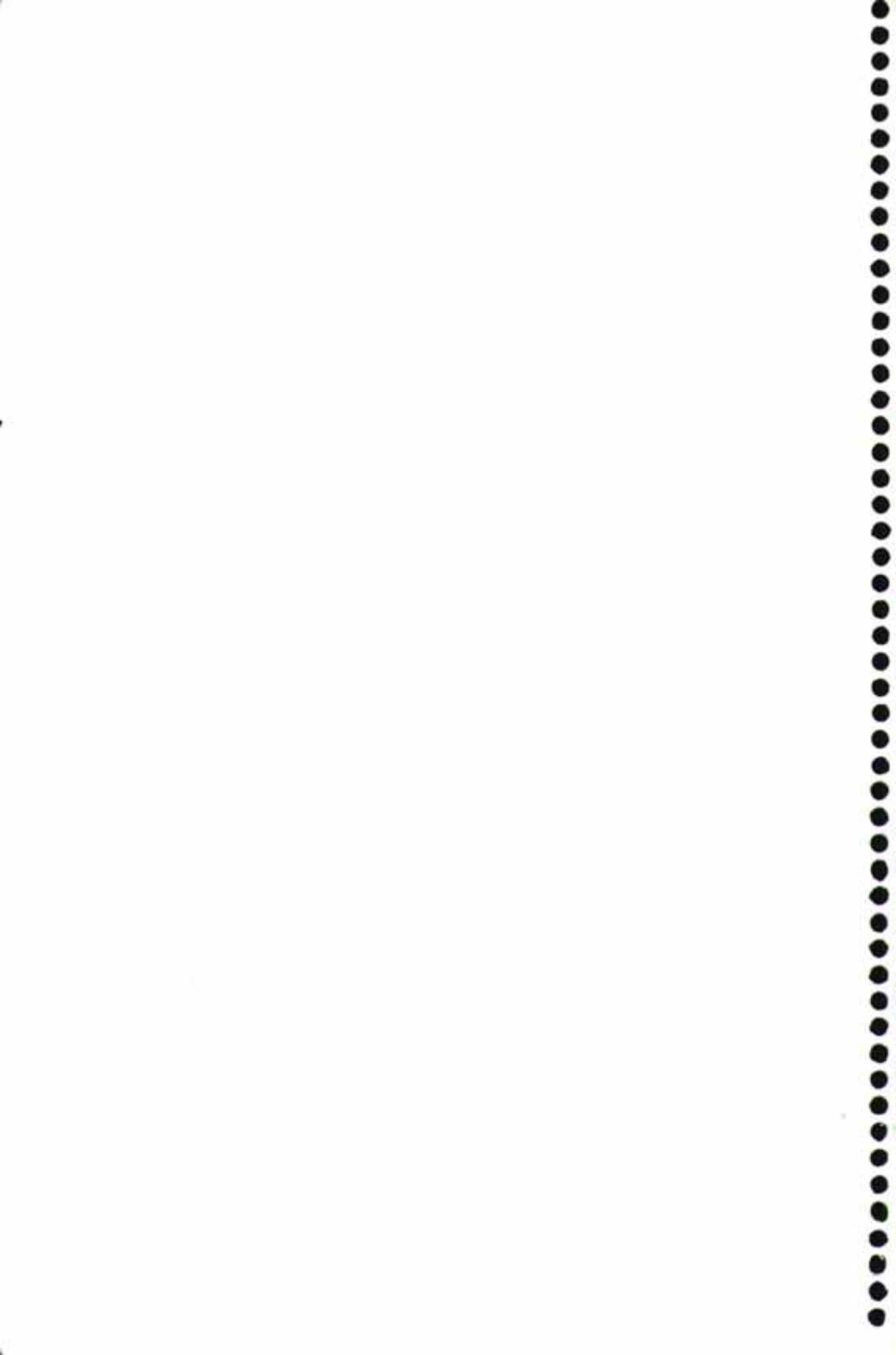
La superación de la pobreza no se logrará sólo mediante el gasto social. La política social debe comprender una búsqueda del desarrollo de las condiciones de trabajo y de los ingresos de los trabajadores ocupados, así como la generación de nuevos empleos productivos. El mejoramiento de la situación de los tra-

bajadores pobres acarreará el progreso del conjunto de los hogares pobres. Es necesario utilizar variadas y múltiples herramientas de política social, evaluar socialmente los proyectos de inversión, seguir incrementando las remuneraciones en función de la productividad, velar por el cumplimiento de las jornadas laborales, facilitar el acceso de la mujer jefa de hogar al mercado del trabajo, etc. Ello significa rescatar gran cantidad de herramientas e instituciones de acción social desechadas por el anterior gobierno, modernizarlas y actualizarlas; además de repensar nuevos mecanismos de política social. Es también imprescindible un esfuerzo de toda la sociedad por superar la pobreza y no sólo de parte del Estado. El sector privado tiene un importante rol que jugar en lo relativo a la educación, capacitación para el trabajo, campañas de solidaridad, investigación tecnológica y relaciones trabajadores-empresarios.



Segunda Parte

**Programas de integración al desarrollo:
Políticas y acciones sociales**



I. Subsidios Monetarios y Salario Mínimo

1. Introducción

Específicamente destinados a cumplir un rol de **asistencia social**, los **subsidios monetarios** constituyen un suplemento en dinero al ingreso de las familias más pobres. Los principales programas son la entrega de **asignaciones familiares**, **pensiones asistenciales** y **subsidio único familiar**. Adicionalmente existen algunos programas que han adquirido especial relevancia en momentos de coyuntura económica: los subsidios de cesantía y los programas de empleo de emergencia. Programas de menor importancia, en términos de los recursos que involucran, son los subsidios a la embarazada, a la madre y al recién nacido de escasos recursos y carentes de previsión.

El pago de **pensiones, jubilaciones y montepíos** constituye el programa social más caro que financia el Estado y es de especial relevancia, por el crecimiento explosivo que ha experimentado, su necesidad de financiamiento en los últimos años.

2. Descripción de los principales programas

Asignación familiar: Es el más importante de los subsidios monetarios desde el punto de vista de los recursos involucrados. Su cobertura es universal (no está focalizado a grupos específicos) y corresponde a un subsidio por carga familiar que otorga el Estado a las personas pertenecientes a algún régimen formal de previsión (ya sean activos como inactivos). El beneficio se percibe por los hijos menores de 18 años de edad (o de 24 si son solteros y están estudiando), la cónyuge que no trabaja, la madre viuda, los niños huérfanos y los ascendientes ma-

yores de 65 años de edad. Su financiamiento es con cargo al Fondo Unico de Prestaciones Familiares (FUPF) y el año 1989 involucró montos del orden de los \$26.000 millones.

Pensiones asistenciales: Es una ayuda económica a los mayores de 65 años e inválidos mayores de 18 años de edad, que carezcan de previsión, y cuyos ingresos mensuales per cápita no excedan los \$7.500 y \$7.900, respectivamente. Su asignación se realiza a través de la información revelada por la ficha de caracterización socioeconómica CAS-2 y de acuerdo al financiamiento con que se cuente (hay un número de cupos limitados), con cargo al Instituto de Normalización Previsional (INP). La magnitud de recursos comprometidos por este concepto alcanzó los \$21.000 millones el año 1989.

Subsidio único familiar: Con cargo al INP, el gasto anual en este programa alcanzó los \$7.500 millones el año 1989. Está dirigido a los padres o tutores de niños menores de 15 años, carentes de recursos y que no pertenecen a ningún régimen previsional. Es decir, su objetivo es reemplazar la asignación familiar que se entrega a través de los sistemas formales de previsión. El beneficio se otorga de acuerdo al resultado de la ficha CAS-2 y a la disponibilidad de fondos con que se cuente.

Subsidio de cesantía: Constituye una ayuda económica por doce meses a las personas despedidas por la causal F del artículo D.L. 18.620. El beneficio es con cargo al INP o Caja de Compensación, según corresponda, y el año 1989 involucró montos del orden de los \$2.000 millones.

Programas de empleo: Son una serie de programas cuyo objetivo es solucionar, en parte, problemas de alto desempleo temporal. Durante algunas épocas comprometieron una cantidad de recursos enormes, especialmente en los años posteriores a la recesión de 1982, alcanzando montos superiores a los \$25.000 millones el año 1985. Desde 1989 no hay ninguno implementado.

Otros subsidios de menor importancia, en términos de los recursos que comprometen, son los siguientes:

Subsidio a embarazadas de escasos recursos: Está destinado a embarazadas de escasos recursos y carentes de previsión. Se otorga a través de la ficha CAS-2 y en 1990 constituye un aporte, por una sola vez, de \$11.000 con cargo al INP.

Subsidio al recién nacido de escasos recursos: Es una ayuda a las beneficiarias del subsidio maternal, equivalente a cinco meses de asignación familiar y que deja al menor automáticamente adscrito al subsidio único familiar. Su monto, a partir de 1990, es de \$5.500 por una sola vez, con cargo al INP.

Subsidio a la madre de escasos recursos: Con cargo al INP, está dirigido a la madre del niño causante de subsidio único familiar y equivale al valor de una asignación familiar (\$1.100 a partir de 1990).

3. Situación a marzo de 1990

Durante el régimen anterior, las transferencias de ingreso a las familias más pobres se redujeron drásticamente. La asignación familiar se mantuvo fija, en términos nominales, entre 1985 y 1989 por lo que su poder adquisitivo se redujo al 37% del de 1981; entre 1985 y 1989 el valor unitario real del SUF cayó en un 39% y el valor real de las pensiones se deterioró significativamente.

Considerando los principales subsidios monetarios, es posible afirmar que si bien en general éstos variaron poco en cuanto al número de beneficiarios, no crecieron en términos de los montos nominales involucrados y disminuyeron como aporte real en forma sustancial (ver Cuadro N° 1).

Distinto es el caso de las pensiones, donde el gasto social fiscal total en previsión aumentó en un 6% real entre 1985 y 1989 (ver Cuadro N° 7 de Principios orientadores). Esto como consecuencia de la creación del Sistema de Capitalización Individual de las Administradoras de Fondos de Pensiones¹, que le significó al Estado hacerse cargo de los inactivos del antiguo sistema de reparto, durante un período de transición que se estima culminará hacia el año 2020.

Destaca como aspecto relevante en el diagnóstico de la situación heredada, el hecho que las autoridades de la época no reajustaran en 1985 el 10,6% que por ley debía otorgársele a las jubilaciones.

En cuanto al salario mínimo, entre 1981 y 1986, se observa un deterioro sistemático de su poder adquisitivo, tendencia que se revierte levemente en los dos últimos años del gobierno pasado (ver Cuadro N° 2 y Gráfico N° 1). Cabe destacar que a partir de la crisis de 1982-1983, el salario mínimo se reduce en términos reales a tasas mayores que las remuneraciones medias.

4. Medidas adoptadas en 1990 y contempladas para 1991

Con la finalidad de revertir la deteriorada situación de consumo de los más necesitados, el aumento del gasto social en 1990, a través de la reforma tributaria, se tradujo en importantes reajustes a varios de los subsidios monetarios, destinándose recursos del orden de los US\$50 millones a este fin:

- Se reajustaron las **asignaciones familiares y maternales** desde \$552 a \$1.100, a aquellos beneficiarios cuyo ingreso no excedía los \$50.000 mensuales, y a \$800 a aquéllos con ingresos entre \$50.000 y \$70.000. En 1990, este reajuste comprometió recursos adicionales del orden de los \$9.700 millones y elevó la eficiencia de esta ayuda al mejorar la focalización de este programa universal.

1. El sistema previsional actual fue creado por los D.L. 3.500 y 3.501 de 1980 y los D.L. 3.625 y 3.650 de 1981.

- Fue reajustado el **subsidio único familiar** desde diversos valores igualándolo en \$1.100, generándose un gasto adicional de \$2.100 millones por este concepto. Estas medidas, en conjunto, beneficiaron a 4.055.000 personas de bajos ingresos.
- Por sobre el reajuste que les correspondiera por ley fueron elevadas y niveladas las **pensiones mínimas y asistenciales** en un 10,6 %. Este aumento, que les era adeudado desde 1985, significa un esfuerzo de recursos tal que no permite, por el momento, hacer extensivo este beneficio a la totalidad de las jubilaciones, sino que focalizarlo, básicamente, a las personas en el primer quintil de ingresos. Las medidas relativas a pensiones favorecieron a 1.200.000 personas.
- Se dio solución, además, a los **problemas de endeudamiento**, de la población más pobre, con el SERVIU, con el Servicio de Impuestos Internos (contribuciones de bienes raíces) y con el agua potable. Estas medidas concretas se tradujeron en un alivio de los problemas más inmediatos que afectan a este sector de la sociedad.
- **Acuerdo marco:** Se decidió, en un acuerdo amplio entre trabajadores y empresarios, elevar el **salario mínimo** en un 44%, lo que benefició a aproximadamente 500 mil trabajadores.

Perspectivas para 1991

Tal como se acordó durante 1990, el valor de los subsidios monetarios y del salario mínimo ha sido revisado durante abril de 1991. Durante este proceso se han llevado a cabo conversaciones entre los distintos actores económicos llegándose a los siguientes acuerdos, para ser tramitados en el Parlamento durante el mes de mayo:

- Modificación de los límites de los tramos que diferencian el valor de la asignación familiar y reajuste de su valor para los dos tramos inferiores, en el **100% del IPC acumulado entre mayo de 1990 y mayo de 1991.**

El primer tramo tendrá como nuevos límites los salarios inferiores a \$60.000 mensuales en vez de los de \$50.000; medida que beneficia a **1.945.000 cargas.**

El segundo tramo lo constituyen los salarios entre \$60.000 y \$84.000 mensuales, reemplazando los antiguos límites de \$50.000 y \$70.000 y beneficia a **425.000 cargas.**

Para los salarios superiores a \$84.000, la asignación familiar sigue siendo de \$552 mensuales y beneficia a 1.712.000 cargas.

- Se propone reajustar el valor del **subsidio único familiar** en el 100% del IPC acumulado entre mayo de 1990 y mayo de 1991; medida que beneficiaría a 920.000 cargas.
- Proposición de reajuste, a partir de julio de 1991, de aquellas **pensiones menores a \$80.000** que no fueron reajustadas en 1990 en el 10,6% adeudado desde 1985. Esta medida beneficia a **258.781** jubilados.

Se propone que para las pensiones entre \$80.000 y \$120.000 ese reajuste se otorgue en julio de 1992. Los beneficiados serán **58.986**. Las pensiones superiores a \$120.000 recibirán ese reajuste en diciembre de 1992, lo que beneficiará a **73.011** personas.

- Para las **pensiones mínimas y asistenciales** se ha propuesto otorgarles un aguinaldo de Fiestas Patrias y Navidad en relación directa al número de cargas familiares de dichos pensionados. Los valores del aguinaldo se definirán en el curso del año.
- Respecto al **subsidio de cesantía**, los tres valores que tienen sus tramos se reajustarían en el 100% del IPC acumulado entre mayo de 1990 y mayo de 1991.
- Nuevamente como resultado de una amplia negociación entre trabajadores, empresarios y Gobierno, se ha propuesto que a partir del 1° de junio de 1991, el **salario mínimo sea reajustado** desde los **\$26.000** actuales a **\$33.000**, es decir, en un **26,9%**. Esta medida beneficiará, al menos, a 500.000 trabajadores.

5. Conclusiones

Durante el actual gobierno, la concepción de las políticas sociales ha centrado su énfasis en la denominada inversión social. Sin embargo, la inversión en las personas es un desafío que tiene sentido sólo en una perspectiva de mediano y largo plazo. Por lo mismo, sus resultados no son inmediatos y los nuevos criterios han generado la necesidad de abordar en el corto plazo la solución de los problemas de los más pobres a través de mejorar en forma significativa sus ingresos. En este sentido, los programas de carácter asistencial tienen como finalidad elevar las posibilidades de consumo de esos sectores los cuales se complementan con las acciones específicas sobre los ingresos del sector pasivo.

Los reajustes a los distintos subsidios monetarios han significado recuperar e incluso superar el poder adquisitivo que éstos tenían a comienzos de la década. Las asignaciones familiares y los subsidios únicos familiares fueron reajustados en un 100% durante 1990 y se ha devuelto el reajuste adeudado desde 1985 a los beneficiarios de pensiones mínimas y asistenciales. Para 1991 se contemplan, además, reajustes adicionales destinados a mantener los valores reales

de estos beneficios, así como también se ha elaborado un calendario para completar el reintegro a aquellos pensionados a los cuales aún se les adeuda.

Sin embargo, por sobre todo lo anterior, se ha puesto el acento en recuperar el poder adquisitivo perdido de los salarios mínimos. Esto ha sido posible gracias a amplios acuerdos logrados entre los distintos actores sociales y económicos, y ha significado que el sector privado se haya hecho partícipe activo en los nuevos criterios de la política social. Es decir, se ha logrado que este sector contribuya de manera importante a generar la igualdad de oportunidades necesaria para la equidad en la sociedad.

Mientras los diferentes subsidios asistenciales sigan siendo una fuente importante de ingresos para los más pobres, la justificación para mantenerlos es evidente. Sin embargo, a medida que la inversión en las personas, en conjunto con el desarrollo económico, vaya traduciéndose en aumentos sostenidos de productividad del factor trabajo, serán las remuneraciones la principal base de sustento para los trabajadores y sus familias. Esto permitirá, eventualmente, reducir los programas sociales de carácter asistencial y mantenerlos sólo para aquellos sectores que aún no logren insertarse en el mercado laboral y proveerse a sí mismos la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas mínimas.

II. Vivienda

1. Introducción

El presente capítulo entrega una visión resumida de las características más destacadas del problema habitacional del país. A continuación reseña los lineamientos de la política y detalla los programas que se llevarán a cabo en este período presidencial, especificando las metas de los dos primeros años y los medios con los cuales cuenta para su implementación. Respecto de estos últimos, es necesario comenzar por una descripción del marco institucional, tanto administrativo como jurídico, por medio del cual se materializa la actividad del sector público.

Marco institucional

La institucionalidad a través de la cual el Estado aborda la problemática de la vivienda, para el diseño de sus políticas y programas, ha evolucionado durante décadas hasta el presente, en que a partir de 1965, se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo -MINVU (Ley N° 16.391).

El MINVU asume las funciones que en este campo estaban asignadas al Ministerio de Obras Públicas e integra a la Corporación de la Vivienda (CORVI) y la Fundación de Viviendas y Asistencia Social, las dos entidades públicas que actuaban en esta área, aunque con un enfoque restringido, además de la Caja Central de Ahorro y Préstamos. La Caja constituía el instrumento de su-

pervisión e inspección de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo-SINAP, entidades privadas para financiar el crédito hipotecario (actividad en la que también actuaban las cajas de previsión, el Banco del Estado y la banca comercial, pero autónomamente). Posteriormente, por D.S. 678 de 1968 y D.S. 289 de 1969, se estableció un sistema descentralizado de programación y se crearon las delegaciones zonales del MINVU, que a nivel de cada región estudiaban y resolvían sus problemas con participación activa de la comunidad. El Ministro contaba, además, con la asesoría del Consejo Nacional de la Vivienda, integrado por ejecutivos de instituciones del sector público y representantes de agrupaciones relacionadas con los planes habitacionales.

El MINVU, si bien representa un enfoque sectorial, incorpora una visión moderna del problema que no se limita a la construcción masiva de viviendas, sino, además, le preocupa la relación de éstas con su entorno, tanto vecinal como urbano, así como la estructura de los asentamientos humanos dentro de su contexto económico y social. Desde este punto de vista no sólo interesa resolver un problema social, sino también proyectar al sector como un factor del desarrollo del país.

Las funciones que le compete ejercer se relacionan con la formulación de toda la política habitacional del Estado, la orientación y control de la actividad privada, distribución de los recursos para la construcción de viviendas en sectores urbanos y rurales, la planificación del desarrollo y mejoramiento urbano; atendiendo a la ejecución de las obras de equipamiento comunitario, pavimentación y obras sanitarias en todo el país y la coordinación con los demás servicios.¹

Para la implementación de sus funciones, el MINVU cuenta con la Subsecretaría y divisiones técnicas. Inicialmente se relacionaban con el Gobierno, a través de este Ministerio, las siguientes instituciones: Caja Central de Ahorro y Préstamos, la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), la Corporación de la Vivienda (CORVI), y la Corporación de Obras Urbanas (COU). Además, dependían del MINVU las siguientes empresas de administración de servicios: Empresa de Agua Potable de Santiago y demás empresas del país, Empresa Municipal de Desagües de Valparaíso y Viña del Mar. Estas últimas son reemplazadas posteriormente en sus funciones por EMOS y ESVAL, empresas estatales.

Esta estructura administrativa fue modificada posteriormente por el D.L. N°1.305, de 1975, que lo desconcentró territorialmente en un Ministerio central y en trece Secretarías Ministeriales Regionales (SEREMI's) y fusionó las cuatro corporaciones antes mencionadas en otros trece Servicios de Vivienda y

1. MINVU. Dirección de Planificación Habitacional. *Elementos de análisis del subsector vivienda*. 1970.

Urbanismo (SERVIU Regionales).² Por último, en 1989, las empresas de servicios sanitarios del Estado se transformaron en sociedades anónimas y fueron traspasadas a CORFO, paso previo a su privatización; política impulsada por el régimen militar.

En el sector público, el MINVU no es la única institución que realiza actividades relacionadas con las funciones que le han sido otorgadas. Otros ministerios programan y ejecutan obras de equipamiento e infraestructura, algunas de ellas de gran relevancia para el desarrollo urbano; como los de Obras Públicas, Transporte, Agricultura, Salud, Educación, Defensa, Interior, Bienes Nacionales, entre los más destacables. Esta situación plantea una necesidad de coordinación inter-ministerial que asegure congruencia y racionalidad en el uso de los recursos, lo cual no se ha logrado plenamente aún y ha impulsado la creación de comités ad-hoc a dicho nivel para la formulación de las políticas conjuntas del sector, además de las funciones que con este objetivo se le han asignado a MIDEPLAN.

Además de la estructura institucional descrita, el MINVU cuenta, para el desempeño de sus funciones, con un conjunto de normas legales que regulan la actividad habitacional del país, como la Ley General de Urbanismo y Construcciones (D.F.L. N° 458 de 1975) y su respectivo reglamento: Ordenanza General y el D.F.L. N° 2 de 1959, sobre viviendas económicas que establece exenciones tributarias para casas de hasta 140 m² que construya el sector privado. Estos han sido recientemente modificados por la Ley N° 19.021 de diciembre de 1990, la que permite acogerse a los beneficios del D.F.L. N° 2 a edificios antiguos que se remodelen o reparen transformándose en viviendas de no más de 140 m², a objeto de incentivar la recuperación de las zonas urbanas deterioradas. La planificación urbana dispone, a su vez, de los planes reguladores urbanos e inter-urbanos y seccionales que planifican el uso del suelo (zonificación de actividades, asentamientos, centros) a nivel comunal. El suelo rural, en su relación con lo urbano, es planificado por los planes urbano-regionales e inter-urbanos, que se enmarcan en los respectivos planes de desarrollo comunal y regional y cuya aprobación es de responsabilidad municipal y de los SEREMIs respectivos.

Para la ejecución de sus programas, el MINVU dispone de recursos del presupuesto de la Nación, que financian su implementación directa y orienta e incentiva el aporte del sector privado en sus diversas formas (ahorro de las personas destinado a la adquisición de viviendas, crédito hipotecario, empresas constructoras, organizaciones comunitarias, etc.) así como promueve la captación de recursos externos de cooperación y crédito internacional.

En la actualidad al MINVU le corresponde formular y supervisar las políticas nacionales de vivienda y urbanismo, lo que implica elaborar los planes de viviendas urbanas y rurales, de equipamiento comunitario y desarrollo urbano;

dictar los instrumentos legales de ordenanzas, reglamentos o instrucciones; supervisar lo relativo a la planificación urbana nacional en sus diferentes niveles territoriales; fomentar y controlar la edificación de viviendas, su producción industrializada, las normas técnicas, el avance tecnológico; mantener información actualizada para estas funciones, divulgar los programas y dar asistencia técnica, social, económica y educativa a la población, en relación con su bienestar habitacional; y en general, conocer y estudiar todo lo relativo con su campo de acción.³

En materia de vivienda, los programas que ha desarrollado el MINVU, en los últimos años, se expresan en diversos sistemas de subsidios habitacionales:

- Sistema de postulación, asignación y venta de viviendas por los SERVIU, destinado a sectores marginales urbanos (D.S. N° 62). Para ello el SERVIU mantiene un registro de postulantes, adquiere o contrata la construcción de viviendas básicas de acuerdo con sus disponibilidades, selecciona a los postulantes para venderles estas casas, de un valor promedio de 215 U.F., y contribuye a financiarlas con un subsidio de hasta el 75 % de su valor.
- Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional (D.S. N° 44), que contempla diversos montos de subsidio (150 a 80 U.F.) para quienes adquieren viviendas directamente en el mercado, con un valor máximo de 2 mil U.F., y al que postulan inscribiéndose en el Registro Nacional del MINVU.
- Sistema de Programas Especiales de Construcción de Viviendas Sociales (D.S. N° 235) que organizan entidades públicas o privadas, para postulantes inscritos en el Registro del D.S. N° 62 y que pueden optar a viviendas de mayor valor (entre 220 y 260 U.F.). En este caso el monto del subsidio es menor; máximo de 60 U.F.
- Subsidio Rural (D.S. N° 167) para las familias más pobres de este sector, con montos variables, cuyo límite es de 150 U.F. o del 75 % del valor de la vivienda, precio que no puede ser superior a 260 U.F.
- Subsidio para Planes de Colonización en las regiones X, XI y XII (D.S. N° 194) del Ministerio de Bienes Nacionales y cuyo monto máximo es de 300 U.F. o del 90 % del valor de la vivienda.

Los programas de desarrollo urbano corresponden básicamente a dos líneas de acción: dictar las normas jurídicas de planificación y supervigilar su aplicación; y construir infraestructura de desarrollo urbano.

- En materia jurídica, el MINVU financia estudios destinados a mantener actualizado el cuerpo de leyes, reglamentos, normas técnicas como planes reguladores, determinación de estándares de servicios y equipamiento, etc.

3. op. cit.

- Respecto de la construcción de infraestructura, los programas de inversión consideran, generalmente, pavimentación y vialidad urbana (el Ministerio de Obras Públicas se encarga de las inversiones interurbanas), equipamiento comunitario y saneamiento de poblaciones (títulos, urbanizaciones).

La actual Administración ha planteado en su política cambios sustanciales en el enfoque de los programas que ejecuta el MINVU, además de nuevos proyectos que se propone impulsar. Ello se traduce en la priorización en la asignación de los recursos, en la definición de grupos objetivos, en modificaciones de los instrumentos y en las metas que se han propuesto para el período de gobierno.

Por otra parte, dichas modificaciones y programas han encontrado dificultades prácticas en su concreción originadas en diversos factores, algunos relacionados con la situación actual del sector en el país, y otros con los recursos disponibles y potenciales al momento de asumir el nuevo Gobierno. Un rápido recuento de esta herencia permitirá dimensionar dichas dificultades y establecer el contexto en que se aplicarán los criterios que orientan la política social actual y, en consecuencia, los desafíos que se deben afrontar para cumplir con las metas establecidas.

2. Situación a marzo 1990

La realidad habitacional que enfrenta el Gobierno al asumir sus funciones, plantea una situación deficitaria grave, que se puede sintetizar en algunas cifras globales que muestran las carencias más relevantes y los problemas de calidad de vida que afectan a sectores mayoritarios del país. Ellos se refieren básicamente a situaciones de déficit cuantitativo y cualitativo que afectan a alrededor del 35%⁴ de las familias del país, a los problemas de segregación social y urbana de los sectores pobres de la población, a la crisis del sistema financiero del mercado habitacional que se manifiesta en los deudores hipotecarios y a la insuficiente disponibilidad de recursos del sector público, producto de las restricciones que en los últimos años se han impuesto a sus mecanismos de gestión y a sus disponibilidades presupuestarias.

En primer lugar, se debe destacar que se estiman en alrededor de 800 mil las familias que no tienen casa, viviendo la mayoría de ellas como allegadas, sin la privacidad y seguridad elementales para poder desarrollar sus funciones, a las cuales se suman otras 330 mil que, aunque tienen vivienda, sufren problemas

4. L. Durán B., *Antecedentes Regionales de la situación habitacional en Chile*. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, 1989.

por la mala calidad de éstas, ya sea porque son provisorias, demasiado pequeñas o porque no están conectadas a las redes de servicios de agua, luz, o alcantarillado.⁵ El monto de viviendas que falta, déficit cuantitativo, se ha estimado al confrontar el número de familias con el parque habitacional existente, y el déficit cualitativo, al clasificar las viviendas en adecuadas y deficitarias, incluyendo en estas últimas a aquéllas cuyas graves carencias obligan a su reemplazo o a invertir recursos para superar sus deficiencias (categorías E y F de las viviendas permanentes más las viviendas semi-permanentes).

Por otra parte, también es importante considerar a las familias que están afectadas por problemas de morosidad en el pago de dividendos o de servicios básicos. En el primer caso se trata de las deudas de crédito hipotecario de quienes, si bien han accedido a una vivienda a través de los programas del Estado o por crédito del sector privado, no están en condiciones de continuar pagando y pueden, en consecuencia, perderla. En el segundo, los hogares que adeudan el consumo del agua y luz y no disponen efectivamente de estos servicios aun cuando exista la infraestructura.

Los problemas señalados afectan, mayoritariamente, a los sectores más pobres, pero también a la clase media.

Este déficit se ha acumulado y agravado a lo largo de décadas, pese a los esfuerzos que han desplegado los diferentes gobiernos del país desde comienzos de siglo y que se han materializado a través de políticas habitacionales en las que el Estado se ha comprometido en la implementación directa de soluciones, especialmente destinadas a los sectores más débiles. En efecto, desde los años cincuenta, cuando se inician planes masivos para afrontar un déficit estimado de 156 mil viviendas,⁶ la construcción del sector público y privado ha sido insuficiente para satisfacer las necesidades anuales derivadas del crecimiento vegetativo de la población y del reemplazo de las casas que se destruyen. De allí que dicho déficit ha continuado creciendo hasta alcanzar la actual dimensión, con diferente ritmo a través del tiempo según las políticas que se han adoptado y la prioridad que se le ha asignado al problema.

De este modo, durante los últimos cuarenta años, los diferentes gobiernos han aplicado una gama de políticas que consideran tipologías habitacionales y mecanismos de subsidio para los sectores que no pueden solucionar autónomamente su problema y han aportado recursos significativos del presupuesto de la Nación para financiarlos, estimulando además la participación del sector privado en esta tarea. Ello se refleja en la proporción del PGB invertido por el sec-

5. Durán B., L., op. cit.

6. Según Censo de 1952 los datos censales de 1960 elevan la cifra a 454 mil y de 1970, a 592 mil. M. Figueroa y H. Lavados. "Elementos para un análisis económico de la vivienda popular en Chile". En: *Vivienda Social. Reflexiones y Experiencias*. Ed. Joan Mac Donald, C.P.U., Santiago, 1983.

tor público en esta área que alcanzó valores superiores al 3%, con un promedio sobre el 2.6% entre los años 1953-1973, el cual, si se suma la inversión privada, fluctúa entre el 6 y 4%. Este coeficiente baja durante el período del gobierno militar a valores inferiores al 1% para la inversión pública en algunos años, y que en conjunto con el sector privado totaliza alrededor del 3.2% (ver Cuadros N°s 1 y 3).

El aporte, en unidades construidas, de los distintos gobiernos hasta 1973, fue creciente, aunque con fluctuaciones anuales considerables, lo que ha afectado la programación de la actividad de la empresa constructora frenando su avance tecnológico. En efecto, los promedios anuales de edificación de viviendas del sector público en el período 1953-73, varían entre 6 mil a 39 mil. Si se agrega la producción del sector privado, dichas cifras se elevan a montos de 12 mil a 52 mil viviendas anuales. Sin embargo, este esfuerzo resultó insuficiente en relación al aumento de las necesidades de viviendas que año a año se genera por el crecimiento vegetativo de la población y por la destrucción de parte del parque existente. Las estimaciones respectivas sitúan dicha demanda en alrededor de 48 mil viviendas por año en la década de los años sesenta, y 67 mil en la de los setenta.⁷ Durante el período del régimen militar, el promedio anual de construcción de viviendas fue de alrededor de 32 mil soluciones, cifra que aumenta a 42 mil con la acción del sector privado, lo cual resultó insatisfactorio para responder al crecimiento de 80 mil nuevas familias al año.

Por otra parte, es importante señalar que en el transcurso del tiempo esta situación se ha tornado cada vez más crítica por la tendencia de la población urbana a concentrarse en los centros metropolitanos, especialmente en Santiago. Este proceso, producto de las masivas migraciones rural-urbanas en una primera etapa, y luego desde los centros pequeños y medianos hacia las grandes ciudades, desbordando la capacidad de ellas para incorporar masivamente a estos contingentes, dio origen a la formación de los cordones periféricos de sectores marginales, cuya manifestación más visible ha sido la precariedad de su habitat. Es así como las poblaciones "callampas", los "campamentos" cobran relevancia en el paisaje metropolitano, junto al deterioro de sus áreas centrales.

Como consecuencia de este fenómeno, los gobiernos se han enfrentado a la fuerte presión que ejercen estos sectores marginales en demanda de soluciones. Ello explica la tendencia a concentrar las inversiones del sector público en estas zonas, desatendiendo al resto del país. Las desventajas de tal distribución de los recursos son múltiples, las más destacables se relacionan con el encarecimiento de las soluciones habitacionales, por el mayor valor del suelo urbano y los requerimientos de infraestructura, lo que disminuye la capacidad de respuesta a las crecientes necesidades señaladas en los párrafos precedentes, ade-

7. MINVU, op. cit.

más de coadyuvar a un proceso de desarrollo urbano desequilibrado, que actúa negativamente en el desenvolvimiento general del país.

En estas condiciones, agravadas por la caída del gasto público observada durante el régimen militar, surgió un nuevo fenómeno que se conoce como "allegamiento", que responde, por una parte, al creciente déficit de vivienda y, por otra, a la imposibilidad de acceder durante la Administración anterior, por la represión que ella ejerció, a soluciones precarias similares a las que originaron hasta los años setenta a las poblaciones "callampas", "mejoras" y "campamentos".

Los allegados son familias que comparten la casa o el terreno de otras, que pueden ser parientes, en forma gratuita o por arrendamiento. Ellos ocupan piezas de la vivienda o una mediagua edificada al fondo del sitio, provocando hacinamiento, saturación de los servicios sanitarios, densificación de los barrios de sectores pobres y medios bajos, con un fuerte deterioro de las viviendas y sus servicios urbanos y que constituyen la manifestación más aguda de la situación deficitaria actual. Esta calificación se comprende mejor si se considera que una de las mayores aspiraciones expresadas por familias afectadas por carencias habitacionales, se relaciona con la necesidad de independencia y privacidad para el desarrollo de sus funciones.

Los obstáculos para aumentar la eficiencia y eficacia de las políticas habitacionales que experimentaron los diferentes gobiernos, no sólo incentivaron la búsqueda de nuevas tipologías, sino también provocaron modificaciones de los estándares, tales como la reducción del tamaño de la vivienda, cambios en su concepto de "bien final" de diseño rígido, hacia "servicios habitacionales" integrados por atributos o componentes que satisfacen necesidades de alojamiento de las familias, como protección del medio, privacidad, saneamiento, entre las más urgentes. Este conjunto de "servicios habitacionales" debe evolucionar de acuerdo con las diferentes etapas del ciclo familiar, así como de la disponibilidad de sus recursos, de la realidad de su medio ambiente, y de las posibilidades del país. Esta concepción implica gradualidad en la construcción de las soluciones, cuyas etapas deben priorizar los destinatarios en función de la jerarquización de sus necesidades de alojamiento. Por tal razón, las familias deben ser incorporadas activamente en su diseño y ejecución, para que al final del proceso se entregue un mejor producto en relación con la calidad de vida.⁸

Además del déficit cuantitativo de viviendas, señalado anteriormente, la situación heredada se caracteriza por las enormes diferencias en la calidad de vida de los diferentes barrios de nuestras ciudades. Grandes sectores poblacio-

8. Una evaluación de este tipo de experiencias entrega resultados importantes para estos programas y sugiere alternativas para su implementación. Ver: M. Greene, C. de la Lastra y L. Durán. *El proceso constructivo en lotes con servicios: un estudio de casos*. Doc. Trabajo N° 32/90. C.P.U., Santiago, 1990.

nales están marginados de los beneficios que las urbes deben entregar a sus habitantes: equipamiento de salud, educación, recreación, áreas verdes, comunicaciones. Estos equipamientos tienden a concentrarse en áreas residenciales de sectores socio-económicos altos. En esta forma, se produjo un creciente deterioro de los barrios más pobres, por una desigual distribución espacial de las inversiones del Estado y por la falta de una política para dotar de equipamiento y servicios suficientes a las poblaciones construidas para las familias de bajos ingresos. Ello es reflejo, no sólo, de un enfoque del desarrollo urbano que privilegia el rol del mercado en la asignación de recursos, sino de una importante caída del gasto fiscal en los programas de vivienda y urbanismo.

Otra tendencia que debe corregirse, es la excesiva concentración de las soluciones habitacionales en la Región Metropolitana y en general en los centros urbanos mayores del país. Este fenómeno que, como se señaló anteriormente, refleja las características del proceso de migración interna, refuerza los desequilibrios territoriales y dificulta el desarrollo de otras localidades que no cuentan con infraestructura para implementar proyectos de inversión. Al respecto, se puede observar que del total de viviendas construidas por el sector público entre los años 1973-1988, el 44 % se localizó en Santiago. Además, del total de subsidios pagados entre los años 1978-1988, el 52.5% se concentró en esta ciudad (ver Cuadro N° 2) en contraste con el 39.6% de población que representa en el total del país.

La evolución de la situación habitacional en los últimos años refleja, por otra parte, cambios sustantivos en el enfoque de las políticas habitacionales desarrolladas hasta 1973. En efecto, la Administración anterior pone énfasis en el rol subsidiario del Estado lo que traslada al mercado la regulación de los estándares, costos, créditos y volumen de producción de soluciones para los diferentes estratos sociales. Dentro de este contexto, el sector público se limitaría a complementar el financiamiento de las viviendas para aquellas familias que no cuentan con los ingresos necesarios para acceder a una solución mínima en el mercado, entregándoles un subsidio y posibilitándoles el acceso a un crédito hipotecario. Adquieren, en consecuencia, mayor importancia los mecanismos de postulación a los diferentes tipos de subsidios a la demanda que se implementan, y decrecen las funciones de construcción de viviendas económicas por acción directa así como otros programas masivos de remodelación y de planificación urbana.

Esta política no sólo se traduce en la caída del gasto público en vivienda como porcentaje del PGB ya mencionado; tendencia que sólo se comienza a revertir en los últimos años, sino también en una reducción de la estructura institucional vigente hasta 1973, producto de la Reforma Administrativa llevada a cabo por el Gobierno anterior, desde 1975. Además, se minimizaron los instrumentos de planificación habitacional y de desarrollo urbano, tales como la disponibilidad de reservas de terrenos, la privatización de las empresas de servicios urbanos, las restricciones a la aplicación de normas técnicas como planes regu-

ladores. No menos importante son los cambios introducidos en los mecanismos financieros, que al terminar con los sistemas especializados -por ej. SINAP- colocan al crédito hipotecario en condiciones similares a las del mercado de capitales, las que resultan inadecuadas para las posibilidades de la gran mayoría del país, marginando especialmente a la clase media, y generando la actual crisis de cartera hipotecaria vencida, cuya solución demanda, en definitiva, un aporte de recursos del Estado.

Por último, pero no menos importante, es necesario señalar que al momento de asumir, el Gobierno del Presidente Aylwin ha debido afrontar una dificultad adicional para la puesta en marcha del Programa correspondiente al año 1990. Ella se relaciona con el presupuesto vigente en marzo, inferior en términos reales en un 14.4% al correspondiente al año 1989 (ver Cuadro N° 4). En estas condiciones no era posible ni siquiera mantener el nivel de actividad de las líneas tradicionales que desarrolló el régimen militar y, menos aun, financiar las nuevas que se propuso llevar a cabo, comprometiendo el logro de las metas globales del período presidencial.

Ante el desafío planteado por la situación deficitaria descrita y las limitaciones en los instrumentos disponibles para implementar la política habitacional del Gobierno, se han diseñado los lineamientos y programas específicos que se realizarán durante los dos primeros años de gobierno, los que se presentan en los párrafos siguientes.

3. Políticas de vivienda y urbanismo 1990-1991

Orientaciones generales

El Programa de Gobierno, considera diferentes líneas de acción en las áreas de vivienda y urbanismo, que implican modificaciones a las soluciones que desarrolló el régimen anterior y la implementación de nuevas tipologías.

Los cambios propuestos responden a la aplicación en esta área de los criterios que orientan la política social y persiguen, al menos, congelar el déficit habitacional. Este propósito significa aumentar el volumen de soluciones para atender el incremento anual de necesidades de viviendas y absorber las carencias más agudas del déficit existente, a un ritmo que permita prever su solución en un plazo razonable.

Para el cumplimiento de estos objetivos la acción del Estado, inspirada en un criterio de equidad, se concentrará en atender a la población de extrema pobreza, con especial énfasis en los allegados y población rural, procurando, además, una mejor distribución de las soluciones en el territorio de acuerdo a las necesidades.

Este nuevo enfoque procura, también, fomentar la participación de los afectados. Ello demanda modificaciones de fondo en los instrumentos que re-

gulan los sistemas de asignación y postulación de viviendas, en las condiciones y montos de los subsidios, en las formas de participación de los beneficiarios y en los costos de los créditos. El Programa de Gobierno contempla, al respecto, reformas de la reglamentación que norma las diferentes soluciones habitacionales orientadas a favorecer la postulación de quienes no pueden realizar esfuerzos sistemáticos de ahorro, valorando formas alternativas no monetarias, y de grupos organizados. El Gobierno se propone, además, eliminar discriminaciones que afectan a sectores más débiles, como las mujeres jefas de hogar (reconociendo el puntaje que no aporta el cónyuge ausente) y considera nuevos parámetros de distribución de los recursos entre las regiones del país.

Los cambios son también de carácter cualitativo, buscando facilitar la integración social y territorial mediante la conformación de barrios y ciudades en condiciones equilibradas de desarrollo urbano y regional. En este aspecto, además de modificar la tendencia a localizar proyectos de viviendas para los sectores más pobres en zonas segregadas, con estándares rígidos y uniformes, se procura invertir en equipamiento comunitario que responda a necesidades de vida familiar que no pueden satisfacer las soluciones habitacionales y una mejor distribución de los recursos entre las regiones del país. En esta forma se está aplicando el criterio de integralidad.

La magnitud del esfuerzo que se debe desarrollar, demanda movilizar el aporte solidario de todos los sectores sociales y mejorar el nivel de eficiencia en la ejecución de los programas. Por ello se requiere de una mayor incorporación del sector privado en la construcción y financiamiento de los programas de vivienda, así como de la participación agrupada de los beneficiarios, a objeto de integrar a esta tarea su aporte de recursos técnicos y organizativos. Sólo en esta forma se lograrán soluciones más adecuadas a sus necesidades, asegurando una acción constante de construcción, reposición, mejoramiento y conservación de las viviendas y vecindarios. Ello sin duda se facilita en la medida que las familias cuenten con la asistencia técnica de equipos profesionales del sector privado - ONG- y de las instituciones descentralizadas de Gobierno. De este modo se espera, por otra parte, formalizar la actividad "informal" que tradicionalmente se ha realizado en el país, cuyo aporte a las soluciones habitacionales ha significado alrededor del 20 % de la construcción y que puede mejorar sustancialmente su calidad al recibir apoyo técnico.

Esta participación resulta indispensable, por otra parte, cuando se considera a la vivienda como un proceso, lo que responde al comportamiento observado de las familias en la construcción de su habitat, en el cual se identifican etapas para su total desarrollo. Al respecto, es importante reconocer que las so-

luciones cuyo tamaño es inferior a 50 m²,⁹ entre las cuales se encuentran la casi totalidad de las del sector público, están sometidas a un proceso de crecimiento por ser insuficientes para las necesidades de la vida familiar, que si no se realiza, acelera su deterioro. Sobre el enfoque de la vivienda como proceso, cabe una última consideración que se refiere al hecho de que, además, ella es un bien transable, y en consecuencia, el diseño de soluciones debe ofrecer alternativas para responder a las diferentes etapas de la vida familiar, dando la posibilidad de cambiar cuando la casa deja de ser funcional. Desde esta perspectiva, se están desarrollando programas especiales, para atender etapas que no han sido abordadas, como las necesidades de los núcleos en decrecimiento por abandono de sus hijos mayores. Es el caso de las necesidades de la tercera edad que en el país representan un segmento importante de la población.

La implementación del Programa necesita, en consecuencia, de los recursos financieros del presupuesto sectorial, complementados con ayuda externa, de instrumentos legales adecuados lo que implica modificaciones a las normas vigentes que regulan los diferentes programas (D.S. N° 62, D.S. N° 44 y Ficha CAS), y de nuevas tipologías habitacionales que respondan a una concepción de la vivienda, como un conjunto de elementos que evolucionan de acuerdo a las necesidades y posibilidades de las familias y no a una solución rígida y estándar.

Los problemas de las familias sin casa no son los únicos que requieren de respuesta, también es urgente atender la angustiada situación de los deudores de escasos recursos, que pueden perder la vivienda a la cual accedieron con esfuerzo, así como ayudar a quienes no disponen de servicios de agua y luz por estar en mora en sus pagos. Por tal razón, se han diseñado nuevas líneas de acción destinadas a dar solución directa a los deudores del Estado, cuyos créditos administra el Ministerio a través del SERVIU, ya que los de la banca comercial requieren de negociaciones e instrumentos legales especiales. También se ha considerado solucionar las deudas de servicios, lo que plantea dificultades por la privatización de las empresas que los proveen.

Otro aspecto de gran importancia que se está abordando, se refiere al acceso al crédito hipotecario de los sectores de la población que se ubican al nivel de ingresos bajos y medios, para los cuales los instrumentos actuales del mercado son insuficientes y no representan una solución que les posibilite resolver autónomamente sus demandas. Se están elaborando nuevos instrumentos financieros que, además, permitan canalizar mayores recursos de inversión privada que se sumen a los que aporta el Estado. Entre estos últimos se está evaluando un proyecto de *leasing* que contempla la creación de inmobiliarias para

9. Al respecto se ha comprobado en la práctica que las familias de programas de lotes con servicios construyen en promedio 9 a 11 m² por persona, lo que equivale a un tamaño de vivienda de entre 60 y 70 m². Fuente: Greene, M., op. cit.

invertir en viviendas, con un eventual sistema de subsidio, como alternativa de crédito hipotecario para los sectores de ingresos bajos y medios.

En las líneas de acción de desarrollo urbano los programas prioritarios son los de pavimentación y vialidad urbana, cuyas implicancias en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones es considerable, y dos programas nuevos: construcción de equipamiento comunitario para poblaciones marginales con déficit y el plan piloto de rehabilitación urbana de un sector deteriorado de Santiago. Otro aspecto de especial relevancia, tanto para los programas de vivienda como para los de desarrollo urbano, se relaciona con la formulación de una política de suelos. Ella reviste importancia no sólo en relación con la conformación de los centros urbanos del país, sino para la viabilidad de la implementación de los proyectos habitacionales. La disponibilidad de suelo urbano para viviendas sociales se ha dificultado por la privatización de las empresas de servicios que deciden sus inversiones con criterios de estricta rentabilidad, no favorables a las necesidades de dichos proyectos. En esta línea se requerirá una programación coordinada con el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y se destinarán recursos provenientes de la ayuda externa.

En general, las prioridades en el área urbana se orientan a incentivar el uso en densidad de las ciudades, por medio de modificaciones a los instrumentos legales y la formación de empresas mixtas para gestionar proyectos de renovación urbana y reforzar el desarrollo de los centros urbanos medianos y pequeños. En la formulación de estas políticas y su implementación se considera la participación activa del sector privado a través de las organizaciones que lo representan como los colegios profesionales, organizaciones poblacionales, universidades, entre otras, para lo cual se formó la Comisión de Asentamientos Humanos en el MINVU, con la representación de los diferentes agentes urbanos, que ya ha entregado sus primeras ponencias.

Programas de vivienda 1990-1991

El Programa de Gobierno considera, por una parte, continuar con la implementación de las soluciones habitacionales que estaba desarrollando la administración anterior, pero introduciendo las reformas que permitan reorientarlas de acuerdo con los criterios de su política social, a objeto de no provocar quiebres en la actividad del sector. Por otra, introduce un proyecto nuevo que responde mejor a los desafíos que demandan un aumento considerable del volumen de producción, con soluciones que se adapten mejor a la diversidad de necesidades y a las limitaciones en la disponibilidad de recursos para afrontar el problema heredado.

En el primer tipo de soluciones, figuran las viviendas básicas para la marginalidad habitacional, que consiste en casas de 35 a 40 m² de superficie construida y 60 a 100 m² de terreno, con un costo promedio de 215 U.F., que el Minis-

terio adquiere con un subsidio y crédito del SERVIU, para su venta a los postulantes de los sectores más pobres. Las modificaciones a este programa se relacionan con abrir los registros a la postulación de grupos, lo que permite ir conformando vecindarios con mayor cohesión; eliminar la discriminación que afectaba a las mujeres jefas de hogar en dicho proceso otorgándoles el puntaje correspondiente al cónyuge ausente, lo que se hace extensivo a las familias monoparentales; ampliar el concepto de familia para el cálculo del puntaje incluyendo hijos dependientes mayores de 18 años si son impedidos y a los padres que viven a expensas del postulante; establecer un mecanismo especial de atención a la ancianidad; dar mayor puntaje a la condición de carencia habitacional, especialmente la de allegado, por sobre el ahorro monetario (se disminuye el mínimo a 8 U.F.) para lo cual se ha cambiado la Ficha CAS que mide esta condición. Estas modificaciones al D.S. N° 62 están contenidas en el D.S. N° 150 de 15 de octubre de 1990.

El segundo tipo de programas heredados, está constituido por los subsidios, que incluyen diversas alternativas: general unificado, rural, de viviendas especiales (PEV), de planes de colonización. Ellos se caracterizan como un instrumento para estimular la existencia de un mercado destinado a sectores de bajos ingresos, complementando con un subsidio el ahorro de las familias para comprar viviendas al sector privado, por un precio de hasta 2 mil U.F., cuyo aporte máximo es de 150 U.F., el que disminuye en relación inversa al valor de dicha casa. Además, existe un subsidio implícito al crédito hipotecario que financia esta operación, que cubre la diferencia entre el valor nominal de la letra y el real que resulta de su venta en el mercado de valores. Este último mecanismo es muy regresivo, ya que aumenta el monto subsidiado en relación directa al costo de las viviendas.

Las modificaciones contempladas en el Programa de Gobierno a estos subsidios, están contenidas en el D.S. N° 136 de septiembre de 1990, que modifica al D.S. N° 44 que regula el subsidio general unificado, y en el D.S. N° 149 de octubre de 1990, que lo hace en relación con el subsidio rural, regulado por el D.S. N° 167. Ellas buscan aumentar su focalización a sectores de bajos ingresos; disminuir su costo bajando los montos de subsidio en 10 U.F. cada tramo (el máximo de 150 a 140 U.F.) y limitando el subsidio implícito por venta de las letras hipotecarias a 80 U.F.; mejorar su distribución territorial regionalizando previamente su asignación en función de criterios de concentración de población de extrema pobreza y carencias habitacionales; incorporar la participación de grupos organizados con personalidad jurídica; dar puntaje adicional a mujeres jefas de hogar (al igual que en la vivienda básica). En el caso del subsidio rural, además, se establecen estímulos especiales para facilitar su operación: se elimina el monto inferior del subsidio de 90 U.F.; se incluye la calificación socio-económica y habitacional del postulante; se consideran formas de ahorro no monetario y se reformula su ponderación para favorecer a los más pobres; se

posibilita giro anticipado del subsidio para, por ejemplo la adquisición del terreno.

Finalmente, otro cambio importante a esta línea es el relacionado con la transformación del PEV en Programa de Vivienda para Trabajadores-PET. Este consiste en dar preferencia a la postulación de grupos organizados de trabajadores que incorporen el aporte patronal a su ahorro, ampliando sus posibilidades a soluciones de mayor tamaño que las viviendas básicas, entre 40 y 50 m² con un costo de 260 a 290 U.F. y un subsidio que aumenta de 60 a 80 U.F.¹⁰

El programa nuevo que se comienza a operar es el de Viviendas Progresivas, cuya construcción se efectúa en dos etapas, al final de las cuales se garantiza una solución similar a la vivienda básica. La primera, comprende como mínimo un sitio urbanizado de 100 m² y una unidad sanitaria (cocina y baño), con un costo de 120 U.F. y un subsidio de 100 U.F. para su financiamiento; y la segunda, la ejecución del resto de la vivienda con un valor promedio de 70 U.F., de acuerdo al proyecto aprobado previamente, con un subsidio complementario de 35 U.F., a la que se puede postular después de dos años de haberse asignado la primera etapa. El orden de estas etapas puede invertirse en las zonas rurales. También pueden modificarse los componentes que considera la primera etapa, dependiendo de las diferentes situaciones que puedan presentar los grupos de postulantes, en relación con sus prioridades y recursos.

La vivienda progresiva está dirigida preferentemente a los sectores de extrema pobreza, especialmente los allegados, con posibilidades de aportar ahorro no monetario que puede consistir en materiales y/o trabajo para la construcción de las casas. Incluso, la segunda etapa podrá ser completada por el beneficiario, sin recurrir al subsidio complementario. La diferencia con otras experiencias similares, como "lotes con servicios", se plantea en la garantía de una segunda etapa; por ello se contempla desde el comienzo el proyecto definitivo aprobado que orienta a la familia sobre cómo emplazar su mediagua en el terreno, para no perturbar el desarrollo posterior de dicho proyecto. Se favorece a la postulación de grupos que deben contar con asistencia técnica para la continuación del programa, y que permiten, además, solucionar problemas de instalación de la vivienda provisoria a quienes no tienen capacidad para ello, como las mujeres jefas de hogar y los ancianos, por medio de la solidaridad que en ellos se observa.

También se considera aplicar este concepto de progresividad a asentamientos marginales consolidados con carencias de diversa naturaleza como la urbanización del terreno, calidad de la edificación, etc. Para ellos se ha establecido un programa similar a la segunda etapa de la vivienda progresiva: mejora-

10. Las modificaciones al D.S. N° 235 están en curso de aprobación y se considera un sistema de postulación a través de puntaje que actualmente no existe.

miento y que permitirá no sólo completar antiguas soluciones de lotes con servicios sino, además, recuperar parte de las viviendas deficitarias.

Para los programas destinados a atender las necesidades de los más pobres (1° y 2° quintil de ingresos), se establecerá un solo registro de postulación y las familias decidirán a qué tipo de solución desean adscribirse.

El MINVU durante el año 1990, inició 19 mil viviendas básicas; contrató 20 mil viviendas para trabajadores (PET); pagó 24.782 subsidios unificados, 6.736 subsidios rurales; y otorgó otros 36 mil de ambos, de los cuales, aproximadamente, 6 mil son rurales. Se iniciaron, además, 6.400 viviendas progresivas-1a. etapa, cuya construcción se realizará durante los primeros meses del año 1991, financiadas con presupuesto del año 1990. El conjunto de estos programas, considerando viviendas iniciadas y subsidios otorgados, representa 81.400 soluciones que se incorporan al parque habitacional en estos meses de Gobierno. Si se considera, además, la actividad de los dos primeros meses de 1991, en los cuales se están iniciando otras 9.770 viviendas básicas, se observa que entre marzo del 90 y febrero del 91, el Gobierno habrá cumplido con su meta de 90 mil nuevas soluciones en su primer año.

Por otra parte, el sector privado construye del orden de 10 mil viviendas anuales, cantidad que de acuerdo con los permisos otorgados durante el año, se alcanzará fácilmente, a pesar de la caída en la actividad de la construcción observada en los últimos meses. En esta forma, pese a las dificultades experimentadas inicialmente para poner en marcha los planes de Gobierno, se podrá contar con 100 mil nuevas viviendas, lo que implica congelar el déficit este primer año.

El detalle de las líneas de acción de vivienda, incluyendo las metas, las modificaciones que se han planteado en los instrumentos que regulan los diferentes programas y los financiamientos respectivos, se resumen en el Anexo 1 citado.

Para la puesta en marcha del programa correspondiente al año 1990, fue necesario suplementar el presupuesto vigente en marzo; inferior en términos reales en un 14,4 % al correspondiente al año 1989 (ver Cuadro N° 4). La factibilidad de mantener, al menos, las metas físicas de los sistemas tradicionales y comenzar la ejecución de los nuevos dependía, en consecuencia, de los recursos adicionales de la Reforma Tributaria, de la cooperación internacional y de la renegociación de créditos externos vigentes.

La Reforma Tributaria significó un aumento del aporte fiscal de \$13 mil millones que, sumado a incrementos menores de los ingresos propios, permiten suplementar los ítem de los programas de vivienda básica y subsidios, para mantener los volúmenes de actividad ya comprometidos -especialmente en el caso de éstos últimos cuyo monto está determinado por los subsidios otorgados en los años 1988 y 1989- y financia el correspondiente al subsidio indirecto de las tasas de interés de las letras en los créditos hipotecarios SERVIU (T.I.R.) ya aprobados y que absorbió el 34,5% del incremento (ver Cuadro N° 5). Lo ante-

rior significó un incremento de un 39,4% del gasto efectivo en 1990, respecto de lo presupuestado. En consecuencia, la implementación de nuevas soluciones como la vivienda progresiva, que se esperaba realizar con dichos recursos, ha sido factible con la reasignación de algunos ítems presupuestarios del sector y con financiamiento externo que ingresó durante los últimos meses del año.

Para el año 1991, de acuerdo con el presupuesto aprobado, se puede asegurar la construcción de alrededor de 80 mil soluciones habitacionales en el período de marzo a diciembre (sin incluir la ejecución de las viviendas progresivas y básicas que son parte de la programación del año 1990 y que representan casi 16.400). En esta meta se considera la iniciación de 12.880 viviendas básicas, la contratación de 15 mil PET, la iniciación por el SERVIU de 13.600 viviendas progresivas 1a. etapa, y el otorgamiento de 1.000 subsidios de la 2a. etapa del programa, 30 mil subsidios unificados y 7 mil rurales. Con ayuda externa se construirán, adicionalmente, 8.700 viviendas progresivas. Si se considera que el sector privado aporta al menos 10 mil casas al año, el país contará con una cantidad similar a la lograda en 1990, de casi 100 mil viviendas. Ello no sólo implica congelar el déficit, sino que permite una leve disminución del problema heredado, lo que representa el quiebre de la tendencia histórica.

Para financiar esta actividad el MINVU cuenta con un presupuesto que en 1991 asciende a \$ 131 mil millones,¹¹ equivalente a\$ 110 mil millones en moneda 1990, (ver Cuadro N° 5). De este presupuesto, la inversión real representa \$101 mil millones, lo que equivale a un aumento del 25%, en relación al año anterior, el cual se logra con el mayor aporte fiscal e incremento de los ingresos propios.

Entre las nuevas líneas de acción proyectadas por el Gobierno para atender el grave problema de los deudores hipotecarios, está el programa de repacitación, orientado a dar una solución a quienes, habiendo accedido a una vivienda de los programas estatales, están incapacitados para continuar pagando los dividendos del crédito respectivo.

El programa consiste en la renegociación de la cartera hipotecaria del SERVIU (créditos para vivienda básica). Durante 1990, tenían derecho a acogerse a este beneficio 324 mil familias, de las cuales el 70% tiene deudas inferiores a 100 U.F. Para no desalentar a las familias que, con esfuerzo, han pagado y están al día, se les otorgan mayores beneficios: pagando \$ 5 mil se les condona el total de lo adeudado cuando los montos son inferiores a 25 U.F.; se les concede una bonificación a los que deben entre 25-100 U.F. y se les condona un tercio del saldo adeudado después de repactar. Este último beneficio favorece a todo el resto, incluyendo a los morosos que se acogen al sistema y, además, se les rebajan los montos de los dividendos de acuerdo con los ingresos de la familia. (Ver Anexo 2).

11. Correspondientes a gasto público en vivienda.

En este programa se ha concedido un trato preferencial a los adultos mayores del sector pasivo: jubilados, montepiados, etc. Se han establecido condiciones especiales según el monto de su pensión, asimilando al tramo A -término de la deuda- a quienes tienen ingresos inferiores a 3.5 U.F. y al tramo B, a los que tienen pensiones superiores a dicho monto. Por otra parte, también han sido incorporados a esta repactación los beneficiarios de programas de emergencia, de autoconstrucción -Plan 20 mil- y de las municipalidades.

Las soluciones para los deudores de la banca comercial se están negociando con dicho sector, y hasta el momento, con la dictación de la Ley N° 19.003 de octubre de 1990, se ha resuelto la situación de aquellos deudores morosos que reúnen las siguientes condiciones: que la tasación de la propiedad no exceda a 2 mil U.F., al momento del otorgamiento del crédito original; que éste no supere las 1.200 U.F. en esa fecha; que hayan sido notificados de la demanda de cobro judicial antes del 30 de junio de 1990; que sus ingresos se hayan deteriorado impidiendo el pago del dividendo; y no posean otra casa.

De acuerdo con estas disposiciones, a los deudores que han sufrido una disminución de sus ingresos, el Fisco podrá otorgarles un crédito que la entidad financiera acreedora recibirá y transferirá al deudor en forma de rebaja del monto del dividendo mensual. Este crédito podrá condicionarse a que los bancos o sociedades financieras les condonen o castiguen obligaciones financieras. La tasa de interés será del 3% anual y la comisión del 1% sobre el monto adeudado. El gasto anual que signifique la aplicación de esta ley no podrá exceder del equivalente a 1.850.000 U.F. con cargo al presupuesto de la Nación.

Muy ligado al problema anterior, y que afecta especialmente a los sectores medios, está la situación de los deudores del impuesto a los bienes raíces, para quienes se ha establecido la condonación del capital y/o los reajustes e intereses, según la antigüedad de la deuda: a unos 170 mil contribuyentes con pagos pendientes anteriores a 1987, les prescribe la deuda total y a 265 mil, en mora entre 1987-1989, se les condonan intereses y reajustes, según ley aprobada por el Congreso en enero de 1991.

También es interesante destacar la atención que se ha dado al problema relacionado con las deudas de servicios domiciliarios de agua. Se estiman en alrededor de 103 mil las familias con un consumo mensual de 20 m³ de agua que serán beneficiadas con la renegociación de sus deudas en la Región Metropolitana, además, y con un subsidio permanente a dichos consumos.

Programas de desarrollo urbano 1990-1991

La implementación de los dos nuevos proyectos que contemplaba iniciar esta área durante el año 1990, no contaba con el financiamiento presupuestario necesario. Ello implica que la construcción de centros de equipamiento comunitario para poblaciones marginales con déficit y el plan piloto de rehabilitación ur-

bana de un sector deteriorado de Santiago, sólo eran factibles redistribuyendo las asignaciones presupuestarias vigentes para ese año, en el primer caso y en el segundo, en la medida que se dispusiera de ayuda externa.

Al respecto, el plan piloto contaba con ayuda española por US\$ 1.5 millones y un convenio con la Municipalidad de Santiago, lo que permitió iniciar su ejecución. Estos recursos al ser recuperados, conformarán un fondo para continuar operando estos proyectos. Para su materialización se han formado sociedades mixtas con el sector privado. El proyecto considera la construcción de 250 viviendas, destinadas a la población que actualmente vive en el sector. El financiamiento de dichas casa se hará con Subsidio General Unificado, en condiciones especiales que estimulen la operación. Para poder construir, será necesario el traslado de las familias a alojamientos transitorios. Las soluciones habitacionales se han programado en etapas, que pueden incluir la autoconstrucción de parte de las viviendas (completar divisiones, terminaciones, etc.). Como una medida complementaria a este programa de renovación urbana, se dictó la Ley N° 19.021 que modificó el D.F.L. N° 2 de 1959, con el objeto de incentivar la remodelación de casas antiguas de zonas deterioradas, aumentando en esa forma su densidad.

La construcción de equipamiento se orientará a dotar de estos servicios a poblaciones marginales consolidadas, en primer lugar, además de establecer las normas que aseguren su adecuada dotación en las que se construyan a futuro. Para el año 1990, la meta contemplaba la construcción de 70 centros de equipamiento en todo el país. Sin embargo, debido a las dificultades de financiamiento presupuestario antes mencionadas, la contratación de las obras en terreno se está implementando en los primeros meses de 1991. En este último año, dicha meta asciende a 120 centros. Al respecto, se debe señalar que el presupuesto 1990, sólo consideró una asignación de \$ 72 millones, y para 1991 se han asignado recursos por un monto de \$ 268 millones (moneda 1990) equivalentes a \$ 325 millones de 1991, insuficientes para el logro de la meta señalada, por lo cual, se deberá suplementar este ítem en el transcurso del año. Para estos efectos se está negociando un préstamo del BID del orden de US\$ 100 millones. Se espera, además, contar con el aporte que puedan realizar a este programa los municipios y las comunidades beneficiadas. También se están reformulando los estándares y estudiando nuevos instrumentos que permitan asegurar la inversión en esta línea y su posterior administración.

Los programas de pavimentación y de vialidad cuentan con créditos del BID. El primero para reparación y conservación de vías, construcción de calles, repavimentación y mejoramiento de calles en poblaciones; y el segundo, para la ejecución de nudos viales, reposición de puentes, habilitación de avenidas, etc. En pavimentación se invirtieron, en 1990, \$ 6.218 millones y, en 1991, se destinaron \$ 8.000 millones en moneda de igual valor (\$ 9.680 millones en moneda 1991); en vialidad, las cifras fueron \$ 3.906 y \$ 4.500 millones (\$ 5.445 millones en moneda 1991), respectivamente. En esta línea se ha planteado, además, un

proyecto de intervenciones urbanas que considera, en su primera etapa, enfrentar problemas críticos del área metropolitana de Santiago, como el sistema vial, construcción de parques y áreas verdes y creación de sub-centros. Para su financiamiento se está negociando con el BID otro crédito de US\$ 150 millones.

En la línea de estudios se consideran, especialmente, los temas relativos a la revisión de los instrumentos legales para readecuarlos a las condiciones actuales y contar, así, con un cuerpo legal coherente, además se continuará con los estudios de planes intercomunales y comunales. En este aspecto se evaluarán y coordinarán las ponencias de la Comisión de Asentamientos Humanos para elaborar los proyectos de ley que se enviarán al Congreso.

4. Conclusiones: realizaciones del año 1990 y perspectivas de 1991

Vivienda

En el primer año de Gobierno se han logrado importantes avances de carácter cuantitativo y cualitativo. En relación con los primeros, se quiebra la tendencia histórica de crecimiento del déficit habitacional, al construir mayor número de soluciones que el incremento de las necesidades anuales (por crecimiento de la población y destrucción del parque de viviendas). En efecto, se congela el déficit heredado, ya que se construirán 90 mil viviendas en el primer año -marzo 1990 a febrero 1991- y para el 91 se proyectan otras 90 mil soluciones (incluyendo el aporte de la ayuda externa). Ello representa un esfuerzo de envergadura pues se duplica el promedio de la actividad del sector durante la administración anterior (42 mil soluciones anuales incluyendo el sector privado). En lo cualitativo, se concentra la acción del Estado en las necesidades del sector de extrema pobreza, con énfasis en los sectores más débiles: mujeres jefas de hogar, al otorgar el puntaje del cónyuge ausente, y los allegados. Ello se logra con las modificaciones realizadas a los reglamentos de postulación y asignación de viviendas y subsidios y al sistema de la Ficha CAS.

Por otra parte, se cambia el enfoque de la vivienda como un bien final, que normalmente se traduce en estándares rígidos y uniformes, insuficientes para las necesidades de la familia, a un proceso en el cual se van completando un conjunto de servicios habitacionales, que se desarrollan según las necesidades y posibilidades de la familia y de los recursos del país. Para ello se ha creado un subsidio en dos etapas: vivienda progresiva. A través de él se fomenta la participación activa de los beneficiarios, tanto en el diseño de la solución como en su construcción, lo que permite incorporar recursos informales. Esto último es factible por las modificaciones realizadas a los reglamentos de los diferentes programas habitacionales que permiten postular a grupos organizados, con asistencia técnica de ONGs y de instituciones públicas descentralizadas.

Desarrollo urbano

En esta área los avances se relacionan con la formulación de una política que busca encauzar el desarrollo equilibrado en el territorio nacional, para lograr **mejorar la calidad de vida y potenciar el desarrollo** de las diferentes regiones del país y contribuir a la **descentralización**. Para tal efecto se modifican dos tendencias en la localización de los programas habitacionales, que por su masividad son determinantes en el proceso de desarrollo de las ciudades: el emplazamiento de las viviendas sociales en la periferia marginal, por el menor costo de los terrenos y en consecuencia deficitaria en equipamiento y servicios; y la concentración de las inversiones en los centros urbanos mayores del país.

Por otra parte, se han establecido parámetros de distribución de los recursos a nivel regional que se asignan previamente y, en consecuencia, ello no será la resultante de las inscripciones de postulantes a subsidio o vivienda, lo que refuerza el centralismo existente. Se pone énfasis en la recuperación de zonas deterioradas de las ciudades que disponen de servicios y equipamiento comunitario sub-utilizado, para lo cual, además de un proyecto piloto, se ha modificado el D.F.L. N° 2 para poder transformar estas viviendas y se han establecido incentivos para invertir en este tipo de proyectos otorgando mayores subsidios. Se están asignando recursos para completar equipamiento comunitario en barrios de sectores sociales pobres y se están diseñando nuevos estándares y mecanismos para asegurar una adecuada dotación de esta infraestructura a las nuevas poblaciones.

Programa de deudores

Deudores SERVIU han sido beneficiados con la repactación de sus deudas, lo que les ha significado una rebaja en los montos adeudados, que en el caso de los beneficiarios de programas para la marginalidad (montos morosos de hasta 25 U.F.) les extinguió la deuda; y, en general, disminuyeron en un tercio, además de establecer dividendos acordes con las posibilidades de pago de las familias. En este programa se ha atendido en especial a los adultos mayores: jubilados, montepiados, etc. y se han incorporado beneficiarios de programas de emergencia, autoconstrucción y de los municipios. Además, se ha impulsado una renegociación con la banca privada, para que se repacten las deudas hipotecarias y se suspendan los remates de casas. Deudores de impuestos de bienes raíces, que en general son de sectores medios, han sido beneficiados con la rebaja de los intereses y multas por los tributos impagos. Finalmente, también se ha dado solución a otro problema de gran importancia: el endeudamiento por consumo de agua que afecta a las familias más pobres; esto se ha logrado con la repactación de dichas deudas y un subsidio a los consumos mínimos en la Región Metropolitana.

ANEXO Nº 1

NOMBRE	DESCRIPCION	POBLACION OBJETIVO	REQUISITOS PARA ACCEDER	EJECUCION DEL PROGRAMA	METAS DEL PROGRAMA	FINANCIAMIENTO	OBSERVACIONES
Vivienda Progresiva 1ª Etapa D.S. 140 (Oct. 1990)	Sitio urbanizado Unidad Sanitaria Recinto Terminado o Semiterminado Proyecto ampliación aprob. Termino sólo: 100 m² Construido: 8 m² Garant. Urbaniz. y Equip. Com. Coso Unitario Promedio 120 UF Subsidio 100 UF Crédito 17 UF, 5% int., 8 años p. Aborro 3 UF, divid. mín. 0,3 UF	Extrema Pobreza: Ing. Fam. hasta 4 UF 600 mil familias Prioridad: Allogados y sin casa 200 mil familias de extr. pobreza Se usa CAS II para identificar	Postulación Individual Postulación de grupo (Comité de allegados, coop., com. s/casa, etc.) Puntaje promedio del grupo; aval de ONG o Municipio Lista única programas marg. habitacional: viv. prog., mejoramiento viv. básicas y P.E.V. Asignan mayor ponderación a condición habit. que a ahorro, valorar ahorro no monetario.	SERVU: ejec. directa o subsidio Licitaciones públicas a empresas constructoras Licitaciones privadas (Grupos con asist. téc.) Entregar subsidio a entidades Públicas o privadas que organicen demanda y aporten recursos adicionales	1990: 10.200 1ª etapa 6.400 inic. SERVU 3.800 Min. Inter. (Prog. Mej. Barrios) 1991: 17.900 1ª etapa	1990: No hay Financiamiento en Presupuesto, se iniciaron 6.400 soluciones reasignando ítem y con ayuda ext. Prog. Mejoramiento Barrios de Min. Interior financie. 3.800 1991: se proyectan 13.600 con recursos presupuest. y 4.300 con ayuda externa	La ayuda externa para este programa: US\$ 15 mill. (Suecia) en 3 años US\$ 2,5 para 2ª Sem. 1990
2ª Etapa	Ampliación 1ª Etapa Coso Unitario 70 UF Subsidio 35 UF Crédito 30 UF, ídem 1ª etapa Aborro 5 UF, div. mín. 0,3 UF Con Asist. téc. O.N.G., Sec. Púb. Participan grupos organizados Ídem 2ª Etapa Familias con carencias habit.: viv. incompleta o requieren repar.	Beneficiarios 1ª Etapa Familias con viv. deficitarias: 400 mil	Organización de grupos para participar en ejecución Contar con Asist. Técnica Se valora proyecto Focalizado a cooperativas y grupos deficiente: rurales, 3ª edad, etc. En postulación indiv. y grupal se agrega puntos de cónyuge ausente a familias monoparentales, de hijos mayores 18 años minorvél. y padres de jefe hogar que viven a expensas	SERVU Garantizar continuidad Financiar Promover Asist. Técnica SECTOR PRIVADO Crédito Hipotecario Diseño de Proyectos Ejecución Obras Proveer Servicios Formar equipos profesionales BENEFICIARIOS Organización y Recursos no Monetarios (aporte trabajo y/o materiales)	1991: 5.400 2ª Etapa y mejoramiento.	1.000 con recursos presupuestarios y 4.400 con ayuda externa.	Se complementa con Programa Mejoramiento de Barrios del Min. del Interior, financiado con crédito BID por US\$ 100 mill. (1990-94) para 47 mil soluciones, 90% radicaciones y 10% erradicaciones Se renegoció acortar plazo a dos años. Presupuesto 1990 se aumentó en \$ 5.400 mill. para iniciar 14.400 soluciones adicionales (13.200 se contrataron en 1989, gastando todo el Presupuesto 1990)

Vivienda Básica (D.S. 62/1984 modif. por D.S. 150/Oct. 1990)	Terrazo 60-100 m ² Contruido: 30-36 m ² Coso Unitario: 210 UF Subsidio 150 UF Credito 50 UF, 8% int., 20 años p. Ahorro 10 UF, div. mín. 0,3 UF Modif.: Ahorro 8 UF	1° y 2° quintil= 40% fam. Ingreso fam. hasta 6,6 UF Se usa CAS II para identif.	Población individual Modif.: Puz. grupos: continúan comunidades, y especiales (campesinos, 3° edad, cooperat. habitant. zonas deterioradas). Amplía concepto familia a otras cargas Puntaje adicional muj. jef. h.	Idem 2° Etapa, Viv. Progresiva	1990: 19.000 iniciadas, financiadas con Presup. 9.770 fin. con ayuda extr. en En.-Feb. 91 16.099 terminadas 1991: 12.880 de Marzo-Dic. iniciadas 1989: 15.705 inici. 20.956 terminadas	Presupuesto 1990 fue modificado, aumentando a \$19.712 mill.	Presupuesto 1990 se suplementó con recursos de Reforma Tributaria: aumento de 231 mil UF (para compensar menor asignación en relación al 89, de 847 mil UF).
SUBSIDIOS -General Unificado (D.S. 44/1988 modif. por D.S. 136, Sep. 1990)	Adquisición viviendas en mercado Subsidio directo: hasta 75% precio de vivienda monto variable según precio de vivienda: D.S. 44 Precio Monto vivienda Mínimo U.F. U.F. hasta 400 150 400-900 150 900-2000 110 Financiam. vivienda: Subsidio Cofid. hip. sist. financ. 20 años pl. 8,5% (subs.) Ahorro Modif.: Baja monto subsidio 10 U.F. por trazo y subs. implícito (TIR) a 80 U.F. máximo subs. ren. urb.: 120 a 150 U.F.	Familias de ingresos medios-bajos (capacidad de ahorro, acceso sist. financiero) Modificaciones: hucello extensivo a sect. pobres y a grupos especiales (mujeres jefas de hogar y grupos organizados)	Población individual Iniciación en llamados períod. MINVU Cuenta ahorro o ahorro prop. Población grupo: coop. viv. Población a nivel nacional Modificaciones: Distribución previa de cupos regionales Subsidio especial a zonas renovación urbana Subsidio grupal Puntaje adicional a familias moneoparentales: muj. jef. hog.	MINVU: Llamado y selección de postulantes Financia subsidio y garantiza crédito hipotecario con costo mín. SECTOR PRIVADO: Oferta de viviendas Credito hipotecario Modificaciones: Mayor participación grupos Ampliar participación de Sistema financiero en créditos hipotecarios	1990: 24.827 subs. pagados (otorgados en 1988-89) 28.000 subs. otorgados. 1991: 30.000 subs. otorgados. 1989: 24.711 subs. pagados 27.910 subs. otorgados.	Con aporte de Reforma Tributaria se incrementó líen para pagar Subsidios de llamados años 1988-89	Los Subsidios otorgados en 1988-89, según D.S. 44 benefician a sectores sociales de ingresos medios

Continúa en la pag. siguiente

NOMBRE	DESCRIPCION	POBLACION OBJETIVO	REQUISITOS PARA ACCEDER	EJECUCION DEL PROGRAMA	METAS DEL PROGRAMA	FINANCIAMIENTO	OBSERVACIONES
Especiales: P.E.T. (ex P.E.V.) (D.S. 225/ 1985, cuya modif. está en curso)	En convenio con entidades organizadas: municipios, empadrona- org. gremiales Precio viv.: 220-260 U.F. Financ. actual: Subs. máx. 60 U.F. Créd. hip. 140-180 U.F. 12-20 años pl., 8% int. real Ahorro 20 U.F. Modif. propuestas: Subs. máx. 80 U.F. Ahorro 30 U.F. Precio viv. 290 U.F. (máx.) Selección por sist. puntuaje	Postulantes a viv. básica que están organizados Modificación propuesta: Familias del 3º quintil, inscriba en Sistema de Postulación organizadas	Grupos organizados a través de entidades como municipios, asociaciones gremiales Modificaciones propuestas: Preferencia a trabajadores con aporte patronal en ahorro (P.E.T.) sistema de puntaje: ahorro de beneficiarios y aporte de entidad organizadora condición socio-económica	SERVU Ejecución directa por mandato o entrega subsidio SECTOR PRIVADO Organiza grupos de construye proyectos otorga crédito	1990: 15.519 contratados 17.050 terminados 1991: 15.000 contratados 1989: 14.070 contratados PEV 12.789 terminados PEV (Programa existente a esa fecha)	Con Presupuesto y aportes de entidades organizadoras	Organizaciones empresariales y sindicales han colaborado activamente con este Programa.
Rural (D.S.167/ 1986, modif. D.S. 149, Oct. 1990)	Precio viv.: 260 U.F. postul. grupo: hasta 400 U.F. Financiamiento: Subs. directo: hasta 75% p.v. monto: 150-90 U.F. Ahorro monet. y/o terreno Crédito hipot. para viv. de precio hasta 400 U.F. Modif.: subs. máx. 110 U.F.	Familias pobres del sector	Ahorro monetario y/o terreno Modificaciones: se incluye calificación socio-económica de familia Disminuye ponderación del ahorro	MINVU Ítem subsidio general unificado Modificaciones: A partir de 1991 este subsidio deja de ser el único aplicable al sector rural, también se destina una parte de viv. básica, progresiva y de trabajadores	1990: 6.308 subs. pagados 7.000 subs. otorgados 1991: 7.000 subs. otorgados 1989: 8.088 subs. pagados 7.544 subs. otorgados	Con Presupuesto	La demanda del sector rural se está atendiendo con todos los Programas, este subido es una alternativa.

ANEXO Nº 2

FAMILIAS QUE SE VERÁN FAVORECIDAS CON LA REPROGRAMACIÓN DE DEUDA ¹

TRAMO A:	Deuda hasta 25 U.F. y deudores operación sitio (\$150.000 aprox.)	57.000
TRAMO B:	Deuda entre 25 y 100 U.F. (\$150.000 - 600.000 aprox.)	170.000
TRAMO C:	Deuda entre 100 y 240 U.F. (\$600.000 - 1.440.000 aprox.)	78.000
TRAMO D:	Deuda mayor a 240 U.F. (\$1.440.000 y más)	19.000
TOTAL FAVORECIDOS		324.000

¹ Departamento de Comunicaciones: Minuta Programa Deudores, MINVU.

SOLUCIÓN PARA CADA CASO DE DEUDA ²

TRAMO A:	Subvención equivalente al saldo de su deuda: Título saneado Deudores al día, cancelan Deudores morosos, cancelan	\$ 5.000 \$10.000
TRAMO B:	Deudores al día: Subvención equivalente al 50% de lo que pague después de repactar (disminuye deuda en un tercio) 100 cuotas de ahorro de bonificación deudores morosos: Subvención equiv. al 50% (Idem anterior) Repactación del saldo moroso deudores con incapacidad de pago: Dividendo mínimo (9 cuotas de ahorro)	\$ 1.550
TRAMO C:	Deudores al día: Idem tramo anterior Deudores morosos: Idem Deudores con incapacidad de pago: Dividendo mínimo (39 cuotas de ahorro)	\$ 6.500
TRAMO D:	Idem tramo anterior Deudores con incapacidad de pago: Dividendo mínimo equivalente al 25% de su ingreso	\$ 6.500

² SERVIU: Solución definitiva para los deudores habitacionales del SERVIU. MINVU, 1990.

III. Salud

1. Introducción

Este capítulo se compone de cuatro secciones. En la primera se describe la estructura y organización del sector Salud, sus fuentes de financiamiento y programas más importantes. Luego, en la segunda se hace un análisis de la situación en que se recibió el sistema de salud al asumir el Gobierno, identificando los mayores problemas que se enfrentan. En la tercera, se presentan las orientaciones de la política sectorial y las principales acciones adoptadas y contempladas para el período 90-91. Finalmente, la cuarta sección corresponde a las conclusiones del capítulo.

Marco institucional

El sistema de salud chileno es de carácter mixto, con participación de entidades públicas y privadas.

El subsistema público es responsable de desarrollar actividades de fomento y protección de la salud para toda la población y de atender las necesidades de recuperación y rehabilitación de los beneficiarios de la Ley 18.469 (aproximadamente el 80% de la población). Este grupo está compuesto por trabajadores activos -dependientes o independientes- y pasivos que cotizan en el Fondo Nacional de Salud (FONASA), además de sus respectivas cargas familiares, y por personas indigentes o carentes de recursos. Todos, salvo estos últimos, pue-

den optar entre atenderse en modalidad institucional en establecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS) o utilizar el sistema de medicina curativa de libre elección, donde fundamentalmente se recibe atención de prestadores privados que están adscritos al FONASA.

Por otra parte, desde la dictación en 1981 del D.L. N° 3.626 y del D.F.L. N° 3, los individuos cuyo nivel de ingreso se lo permite tienen la alternativa de entregar su cotización obligatoria a una Institución de Salud Previsional (ISAPRE). Estas son empresas privadas oferentes de seguros de salud destinados a cubrir los gastos de atención médica de sus afiliados y cargas. No tienen la obligación de otorgar directamente las prestaciones de salud, las que en general son provistas por profesionales y establecimientos privados. Alrededor de un 15% de la población es beneficiaria de las ISAPRES y éstas conforman la mayor parte del subsistema privado.

El D.L. N° 2.763 de 1979, reorganiza el Ministerio de Salud, el antiguo Servicio Nacional de Salud y el ex-SERMENA, estableciendo los siguientes componentes para el sistema público de salud y sus respectivas funciones:

- El Ministerio de Salud que cumple funciones normativas, de evaluación y control. A esta institución le corresponde formular y fijar las políticas de salud, con autoridad para dirigir a los organismos estatales dependientes y para coordinar la acción subsidiaria de los organismos privados dentro del marco legal y reglamentario. El Ministerio está desconcentrado en cada una de las trece regiones del país a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, organismos que realizan en la región las mismas funciones que el Ministerio desarrolla a nivel central.

Del Ministerio de Salud dependen los siguientes organismos:

- Los Servicios de Salud (SS): 26 unidades descentralizadas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tienen la responsabilidad de ejecutar acciones sobre la salud y el ambiente en sus respectivas áreas jurisdiccionales y/o supervisar técnicamente a las instituciones que por convenio han tomado a su cargo el otorgamiento de prestaciones de salud que corresponden al Servicio. Las actividades se desarrollan a través de postas rurales, consultorios generales urbanos y rurales (nivel primario) y consultorios de especialidades y hospitales (nivel secundario y terciario). Los Servicios cuentan con relativa autonomía en aspectos administrativos, pero están sujetos a la normativa y supervisión ministerial en el manejo de los programas.
- El Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente (SSMA) que se encarga de las acciones de control de la contaminación en la Región Metropolitana.

Los 26 Servicios de Salud, más el Servicio de Salud del Ambiente, integran lo que se denomina el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS).

- El Fondo Nacional de Salud (FONASA), tiene la función de captar, administrar y distribuir los recursos financieros provenientes del Fisco y de las cotiza-

ciones que cancelan los afiliados al sistema público. Además, es el organismo encargado de administrar el Sistema de Medicina Curativa de Libre Elección.

- La Central de Abastecimiento (CEBAST) y el Instituto de Salud Pública (ISP) desarrollan funciones de apoyo a los Servicios de Salud. La primera, es responsable de proveer al sistema de medicamentos, instrumental y otros insumos. El otro sirve como laboratorio nacional de referencia en materias clínicas, bromatológicas de contaminación ambiental y salud ocupacional; además elabora productos biológicos y ejerce el control de productos sujetos a control sanitario.

Por otra parte, mediante el DFL 1-3063 /1980 del Ministerio del Interior, se dispuso el traspaso de la administración de los establecimientos de nivel primario a las municipalidades. En aspectos técnicos dependen y son controlados por los Servicios de Salud, a través de sus Direcciones de Atención Primaria (DAP), y los recursos financieros provienen del FONASA, sin perjuicio de que puedan allegar recursos propios adicionales. El proceso de traspaso concluyó en 1987, quedando más del 90% de los establecimientos de nivel primario con su administración delegada en los municipios.

Por último, en 1990, entró en funciones la Superintendencia de Isapres, organismo descentralizado responsable de registrar y fiscalizar a estas instituciones.

Fuentes de financiamiento

Las principales fuentes de financiamiento del sector público son las cotizaciones previsionales obligatorias para salud (7% de la renta imponible) y el aporte fiscal. Además, el sistema público recauda el co-pago que realizan los usuarios por las atenciones que reciben. Para determinar el porcentaje del valor de las prestaciones que debe ser cancelado por los usuarios, la ley de salud establece 4 grupos de beneficiarios, en base a tramos de renta: A, indigentes o carentes de recursos, beneficiarios de pensiones asistenciales y causantes de Subsidio Unico Familiar (SUF); B, afiliados cuyo ingreso bruto mensual no exceda de \$30.441; C, afiliados cuyo ingreso bruto mensual está entre \$30.442 y \$47.563; D, afiliados cuyo ingreso bruto mensual es mayor a \$47.563¹. En modalidad institucional, los grupos A y B reciben atención totalmente gratuita, el grupo C debe pa-

1. Resolución Exenta N° 973 del Ministerio de Salud. Publicada en el Diario Oficial el 25 de julio de 1990.

gar directamente el 25% del valor de las prestaciones y el D un 50%². Cuando se utiliza el sistema de libre elección todos los beneficiarios, sin consideración de grupo, deben hacer un pago directo, pues el sistema bonifica hasta el 50% del arancel de prestaciones médicas (nivel 1)³.

Principales programas

Para efectuar sus actividades, el sistema público de salud cuenta con 180 hospitales, aproximadamente 32.850 camas (76% del total de camas del país), 329 consultorios generales y 995 postas rurales. Cada año, el SNSS otorga alrededor de 19.600.000 consultas médicas y 1.100.000 hospitalizaciones.

En relación a los programas de salud que desarrolla el sistema público, los más importantes son los tres grandes programas básicos: materno-perinatal, que comprende control del embarazo, atención del parto y del recién nacido; infantil y adolescente, con actividades de control de niños sanos de 0 a 5 años y de morbilidad en todo el grupo etáreo, incluyendo actividades de educación; del adulto y adolescente, hasta ahora enfocado hacia la morbilidad y que incluye subprogramas de control de enfermedades crónicas como hipertensión y diabetes. Además, se cuenta con programas de apoyo y de enfoque integral como el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), que se orienta a toda la población infantil del país y el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC). Este último apoya los programas maternal e infantil, entregándole alimentos a las embarazadas, nodrizas y menores de seis años que se controlan en el SNSS (aprox. el 70% de la población en esos grupos). Consta de un programa básico, de carácter preventivo, y de un programa de refuerzo, destinado a superar situaciones de desnutrición o riesgo en la población objetivo. También, se desarrollan programas enfocados a daños específicos como Tuberculosis, Enfermedades de Transmisión Sexual y SIDA e Infecciones Respiratorias Agudas, entre otros.

2. Situación a marzo de 1990

El estado en que la actual administración recibió el sector se caracteriza por profundos problemas estructurales, de funcionamiento y por un deterioro en la equidad del sistema. Estos, se manifiestan en dificultades de acceso a la atención de salud -colas, rechazos, esperas de meses para someterse a procedimien-

2. A partir de 1990 los grupos C y D también reciben atención gratuita en el nivel primario de atención.

3. Salvo en el caso de la atención del parto en que se bonifica el 75%.

tos diagnósticos o terapéuticos, cirugía u hospitalización- y en un deterioro en la calidad del servicio. Dado lo anterior, no resulta extraño que la situación del sistema público de salud sea percibida como una de las más críticas por la opinión pública.

Los problemas de funcionamiento responden en gran medida al fuerte déficit de inversión en infraestructura y equipos, a la falta de mantención, al menor gasto en personal y a la escasez de insumos que ha afectado al sector, como consecuencia de la restricción de recursos financieros disponibles para salud en el período posterior a las crisis económicas de 1975 y 1982, ajuste que fue especialmente dramático, y prolongado en la década de los 80.

Por otra parte, el sector experimentó un cambio en la estructura del financiamiento como consecuencia del ajuste fiscal y las reformas institucionales que lo acompañaron, lo que ha tenido un impacto negativo en la equidad del sistema de salud. Al mismo tiempo que se redujeron los beneficios en el sistema público, especialmente para los sectores medios, se elevó significativamente la carga financiera sobre los usuarios. De esta forma se pudo compensar la drástica caída del aporte fiscal y el efecto del traslado selectivo de cotizantes de mayores ingresos al sistema ISAPRE. Ambos elementos han significado un incremento del subsidio implícito que realizan los sectores medios a los más pobres, al que antes contribuían las familias de más altos ingresos que pudieron optar por un servicio de mejor calidad en el sector privado. Por otra parte, el sistema público financia los subsidios maternales y las acciones de protección y fomento que son de cobertura universal, sin que el sector privado haga aportes específicos a su financiamiento.

A lo anterior, se suman una serie de problemas estructurales, tales como una insuficiente capacidad de gestión, falta de articulación entre los distintos niveles de atención, falta de integración entre los subsistemas público y privado, falta de capacidad para enfrentar problemas emergentes (enfermedades crónicas y contaminación ambiental), etc.; todo lo cual dificulta un uso eficiente de los recursos. A pesar de que se hicieron esfuerzos para enfrentar algunas deficiencias que son endémicas en el sector, como por ejemplo en gestión,⁴ éstos no fueron suficientes. Otros problemas se originaron por la falta de coherencia e inadecuada planificación con que se llevaron a cabo ciertas reformas institucionales durante la década anterior (municipalización, sistema de transferencia de recursos intrasector, etc.).

A continuación, se hace un análisis de los factores que han afectado el funcionamiento y equidad del sistema, así como de la calidad y el acceso a la

4. Por ejemplo, se descentralizó el sistema y se separaron las funciones normativas, financieras y ejecutoras; se incorporó personal de apoyo mejor preparado para las tareas administrativas; en algunos hospitales se implantó el Sistema de Información Gerencial y Monitoreo (SIGMO) que permite un seguimiento de los distintos centros de costo, etc.

atención de salud; luego, se describen los principales problemas estructurales que afectan al sector; y, por último, se presentan algunos indicadores de salud y acceso a la atención.

Disponibilidad y estructura del financiamiento

La evolución del gasto público en salud entre 1974 y 1989, se caracteriza por períodos de contracción en los años que siguieron a las crisis económicas de 1975 y 1982; restricción que fue especialmente acentuada y prolongada en la década de los 80 (ver Cuadro N° 1 y Gráfico N° 1). Así, el gasto público en salud, en términos reales (pesos de 1988), era en 1987 8% inferior al de 1974 y un 23% menor al de 1982. En los años posteriores a 1987, se observa un leve repunte, pero aun así, en 1989 no se habían recuperado los niveles de 1982, a pesar de que en 1989 el PGB supera al de 1982 en un 43%. Por otra parte, el gasto por beneficiario se reduce de \$13.280 en 1974, a \$11.579 en 1987, es decir un 13%, y si se compara 1987 con 1982, la caída es de 19%. La tendencia en los años siguientes a 1987 es similar a la del gasto público en salud total.

La contracción del gasto público en salud ha significado menores gastos en personal -a través del doble efecto de una menor disponibilidad de recursos humanos y disminución de los salarios reales-, en bienes y servicios de consumo y en inversión real; todo lo cual ha afectado el funcionamiento del sistema, el acceso a la atención de salud y la calidad de la misma.

Por otra parte, la estructura del financiamiento del gasto público en salud ha variado significativamente. En este sentido, la cantidad de recursos que el Fisco destina a esta función social se redujo sistemáticamente. El aporte fiscal por beneficiario se reduce en términos reales (pesos de 1988), desde \$7.968 en 1974 a sólo \$4.925 en 1989, lo que representa un 38% menos (ver Cuadro N° 2 y Gráfico N° 2).

La drástica caída del aporte fiscal a salud, así como la menor entrada de aportes previsionales como consecuencia del traslado de afiliados de mayores ingresos al sistema privado a partir de 1981, fue en parte compensada con aumentos en la tasa de cotización obligatoria.⁵ Esto explica el que la reducción del gasto público en salud haya sido menor que la del aporte fiscal. Así es como la participación de los aportes previsionales en el total de ingresos del sector aumentó de 14.2% a 45% en el período 74-89, en tanto que el aporte fiscal redujo su importancia de 61.3% a 35%, entre esos años.

Lo anterior, significa que los beneficiarios del sistema público han debido realizar una mayor contribución al financiamiento de las prestaciones recibidas;

5. En diciembre de 1982 la tasa de cotización se incrementó desde un 4% a 6% y en diciembre de 1985 se fijó en un 7%.

al mismo tiempo, se percibe un grado importante de deterioro en la calidad de la atención. La carga ha recaído principalmente en los sectores medios y medios bajos, quienes no sólo han efectuado un mayor aporte al financiamiento de su propia atención de salud, sino también han contribuido a financiar los gastos de los individuos de menores recursos. La encuesta CASEN 1987, revela que en promedio los grupos C y D, mencionados anteriormente, hacían una contribución neta positiva al sistema de salud (cotizaciones y pagos directos menos gastos), permitiendo que el excedente sustituyera en parte el subsidio fiscal requerido para financiar el gasto de los estratos más bajos. Esta situación revela una evidente iniquidad en el sistema, pues al mismo tiempo los sectores de mayores ingresos dejaron de contribuir al financiamiento del subsidio implícito a lo más pobres, pudiendo optar por un servicio de mejor calidad en el sector privado. Por otra parte, el sistema público financia los subsidios maternales y las acciones de protección y fomento que son de cobertura universal, sin que el sector privado haga aportes específicos a su financiamiento.

Finalmente, el presupuesto que el régimen anterior estableció para 1990 debió ser suplementado en \$9.603 millones, con recursos provenientes de la reforma tributaria, con el fin de mantener el nivel de actividad normal del sistema (requerimientos de continuidad) y suplir los requerimientos mínimos para dar solución a los problemas más urgentes del sector (requerimientos de expansión). El déficit referido al primer concepto alcanzaba a \$5.417 millones: \$2.093 millones en el ítem "Gastos en personal"; \$1.378 millones para subsidios maternales; \$1.430 millones para bienes y servicios de consumo; y \$516 millones en inversión real (ver Cuadros N° 3 y N° 4).

Situación de los recursos físicos

El porcentaje de inversión real respecto al gasto público en salud ha disminuido desde 9.5% en 1974, a 7.7% en 1989. Durante el período comprendido entre esos años se observan momentos especialmente dramáticos, como por ejemplo entre 1974 y 1978, en que el monto de las inversiones cayó, aproximadamente, en un 66%. Asimismo, en el período 83-87, el porcentaje de inversión real se mantuvo en un promedio de 2,6% del gasto público en salud, prácticamente la cuarta parte de lo que era en 1974 (ver Cuadro N° 5).

Como resultado de lo anterior, a principios de 1990, se habían acumulado aproximadamente 200 proyectos de inversión sin financiamiento, por un monto de 20.000 millones de pesos, cifra que equivale a diez veces el presupuesto disponible en ese año para inversión sectorial en salud.

Además de las necesidades de inversión, también la mantención de la infraestructura, instalaciones, equipamiento médico e industrial y vehículos han sufrido un retroceso significativo. Según los expertos, una adecuada política de mantención requiere por lo menos de un presupuesto equivalente al 5% del

gasto operacional anual en que incurren los establecimientos. El promedio destinado a este rubro en el período 1981-89 ha sido sólo 2.4% (ver Cuadro N° 6).

Los efectos de la política seguida por el gobierno anterior en cuanto a reducir los recursos disponibles para inversiones y mantención, son dramáticos y se manifiestan en dificultades para satisfacer las demandas de la población beneficiaria, cuellos de botella que no permiten una utilización eficiente de la capacidad instalada, instalaciones que por su estado representan un grave peligro tanto para el personal de salud como para los pacientes, atraso tecnológico, etc.

Ejemplos del crítico nivel de conservación de los edificios, equipos y vehículos son los siguientes:

- ☐ de las 703 ambulancias de dotación del sector público, a principios de 1990 un 53% se encontraba en mal estado o fuera de servicio;
- ☐ el equipamiento de lavandería había excedido largamente su vida útil, siendo crítico el caso de las lavadoras y centrifugas ya que el 90% de ellas estaban deterioradas, fuera de servicio o dadas de baja;
- ☐ en cuanto a las centrales térmicas, equipamiento básico de los hospitales por cuanto proveen servicios de calefacción y esterilización, se estimó que a nivel nacional el 40% de éstas estaban paralizadas;
- ☐ en el caso de los edificios, se encontró un deterioro manifiesto de las techumbres, pisos, muros e instalaciones en general; destacándose la situación de las redes eléctricas que, por su antigüedad y deficiente estado de conservación, constituyen grave riesgo de incendio;
- ☐ como dato ilustrativo se puede señalar que el 23% de los hospitales del país fueron construidos antes de 1940 y el 48% entre 1940 y 1970. Por otra parte, una encuesta realizada en la Región Metropolitana señala que el 75% de ellos se encontraban en condiciones de riesgo para resistir situaciones de emergencia como sismos, incendios, etc.

Una primera estimación del déficit en equipamiento médico e industrial revela que se requiere una inversión de US\$60 millones (aprox. \$18.000 millones) en equipos nuevos y US\$17 millones (aprox. \$5.100 millones)⁶ para la recuperación de equipos existentes.

La situación de la infraestructura en el nivel primario es también insuficiente y deficitaria. Tomando como referencia la norma internacional de un consultorio por cada 40.000 habitantes, el déficit sería de 67 establecimientos en sectores urbanos. En estas zonas se estima que entre un 25% a 30% de las atenciones se desplazan innecesariamente a los servicios de urgencia de los hospitales, con el mayor costo y congestión que ello implica.

6. Se ha considerado un tipo de cambio de \$300 por US\$.

Por otra parte, el déficit en equipamiento de los consultorios urbanos y rurales y postas rurales ha sido estimado en US\$10,5 millones (aprox. \$3.150 millones). Esto se traduce en falta de capacidad resolutive y sobrecarga de los otros niveles de atención, los que tampoco están en condiciones de satisfacer todas las demandas.

Por último, cabe señalar que el presupuesto sectorial de inversiones aprobado por la anterior administración para 1990, alcanzaba sólo a \$1.632 millones, de los cuales un 60% correspondía a obras de arrastre. Además, esto significó una reducción de \$516 millones respecto a lo aprobado en un principio, lo que en la práctica implicaba no poder desarrollar los programas centralizados de equipamiento médico previstos.

Situación de los recursos humanos

Dotaciones de plantas de personal insuficientes para cumplir adecuadamente sus funciones, en todos los niveles de atención y en todos los escalafones. Al respecto, es importante destacar que las plantas fijadas por ley en 1980 no se han modificado desde entonces, situación que ha impedido absorber la demanda que se genera por crecimiento de la población (ver Cuadro N° 7).

El nivel de los salarios es el peor del sector público. Esto se ha traducido en presiones y manifestaciones de descontento.

Lo anterior, junto a la inexistencia de incentivos no pecuniarios para los profesionales del sistema, ha significado un éxodo de personal calificado, desde el sector público al privado.

La situación es particularmente crítica en el nivel primario ya que, como resultado de su traspaso a la administración municipal, el personal quedó afecto a las normas del Código del Trabajo, perdiendo beneficios y posibilidades de desarrollo profesional. Esto se ha traducido en una alta rotación del personal y, en algunos casos, serias dificultades para llenar los cargos vacantes.

Pérdida del concepto de trabajo en equipo y de la importancia de la participación de la comunidad.

Problemas estructurales

Desarrollo inorgánico intra e inter subsectores: en el subsector público, se observan trastornos funcionales en la red asistencial, debido a que hubo una sobrefocalización de las inversiones en el nivel primario, sin contrapartida en los niveles de mayor complejidad. En algunos establecimientos se han generado desequilibrios en el grado de desarrollo de los distintos servicios clínicos e ineficiencias en el proceso productivo debido a la falta de equipos. Así, por ejemplo, el diagnóstico precoz resulta inefectivo, si no hay suficiente capacidad en los ni-

veles de mayor complejidad para realizar los tratamientos y las estadías en los establecimientos hospitalarios se prolongan innecesariamente, debido a la falta de equipos para procedimientos diagnósticos o terapéuticos. Además, se han efectuado inversiones sin la suficiente planificación, lo que en ocasiones se ha traducido en duplicaciones y subutilización de los recursos. Existe un menor desarrollo de los sistemas no médicos de apoyo a la función hospitalaria. Por otra parte, falta una integración con el subsector privado para el aprovechamiento de la infraestructura a nivel nacional.

Descentralización: el sector público ha sido objeto de un proceso de descentralización que se ha caracterizado por una insuficiente coordinación entre el Ministerio de Salud y los servicios de salud, así como entre estos últimos y los organismos locales (corporaciones municipales); inestabilidad de los presupuestos municipales; falta de capacidad de gestión y análisis para abordar los problemas de salud de cada región o localidad, utilizando concepciones modernas de epidemiología y administración en salud.

Gestión: obsolescencia de los sistemas administrativos del sector; falta de recursos humanos capacitados para la gestión y ausencia de sistemas de información adecuados. Los sistemas de abastecimiento, mantención, asignación de recursos, recuperación de costos, así como los mecanismos de incentivos gerenciales, adolecen de severas falencias.

Por ejemplo, existe poca flexibilidad a nivel de los servicios de salud para manejar los recursos humanos, tanto en lo que se refiere a contrataciones como a remuneraciones y capacitación; falta un sistema de incentivos económicos y no económicos que sea efectivo para mejorar la productividad del sistema, manteniendo una buena calidad del servicio; a pesar de que se recoge abundante información epidemiológica y financiera, se utiliza en forma limitada por falta de capacidad de análisis; no existe información que permita determinar necesidades no satisfechas y definir prioridades, lo que restringe las posibilidades de evaluar y monitorear los programas de salud; no se dispone de indicadores para analizar los programas de salud y modalidades de atención desde una perspectiva de costo-efectividad; etc.

Por otra parte, los mecanismos de asignación de recursos a los servicios de salud (Facturación por Atenciones Prestadas (FAP)) y establecimientos traspa-sados (Facturación por Atenciones Prestadas en Establecimientos Municipales (FAPEM))⁷, introducen incentivos perversos en la provisión de los servicios, privilegiándose la cantidad de prestaciones sin consideración de la calidad y lo curativo por sobre lo preventivo. Los sistemas se basan en un arancel que no re-

7. Básicamente, ambos sistemas (FAP y FAPEM) consisten en un pago por el número de prestaciones efectuadas en un período, valorizadas de acuerdo a un arancel. En el caso del FAP no se transfiere el 100% del valor, sino porcentajes variables de acuerdo al tipo de atención.

fleja el costo real de las prestaciones y tampoco el costo relativo de las mismas. Además, el FAPEM no facilita el desarrollo de programas adecuados a la realidad local, por falta de un financiamiento estable para el sistema de salud comunal y debido a que no permite financiar actividades distintas a las preestablecidas por el nivel central.

La organización del sistema es inadecuada para solucionar oportuna y eficientemente las complicaciones del nuevo tipo de patologías que caracterizan al patrón epidemiológico emergente (proporción creciente de enfermedades crónicas no transmisibles y sus complicaciones), y no están suficientemente desarrollados los programas preventivos que pudieran evitarlas.

Recursos humanos: carencia de una política para una administración y expansión racional de los recursos humanos, así como de capacitación específica para atender las necesidades que surgen de un cambio en el patrón epidemiológico y para la gestión en salud en todos los niveles. Escasez de algunos tipos de profesionales (oftalmólogos, tecnólogos médicos, etc.) y falta de formación en algunas áreas, especialmente medicina familiar. Además, no se han desarrollado mecanismos para incentivar el ejercicio profesional en ciertas localidades geográficas alejadas y/o nivel primario de atención.

ISAPRES: imperfecciones en el funcionamiento de las Instituciones de Salud Previsional; inestabilidad contractual, falta de incentivos para el desarrollo de actividades preventivas, exceso de barreras al uso de los beneficios, falta de financiamiento de los problemas de salud de la tercera edad, insuficiente transparencia del mercado, son algunas de ellas.

Sistema de libre elección: alto nivel de centralización y rigidez operativa y administrativa. Asimismo, las prestaciones y cobertura son insuficientes y el co-pago establecido es excesivo para la capacidad económica de los beneficiarios, constituyéndose en una alternativa de seguro poco atractiva. El pago directo del usuario en relación al valor total de la prestación aumentó, desde un promedio de 47% en 1981, al 65% en 1989, lo que implica un porcentaje de bonificación efectivo equivalente a aproximadamente la mitad del mínimo ofrecido por las ISAPRES. Esta tendencia se explica por el deterioro en el valor real de los aranceles, lo que ha incentivado a los profesionales a inscribirse en el nivel más alto (nivel 3), encareciendo la atención de salud para los beneficiarios. El porcentaje de médicos inscritos en ese nivel aumenta de un 17% en 1983, a un 66% en 1989.

Incapacidad para enfrentar la creciente contaminación ambiental, a través del monitoreo y control de fuentes contaminantes.

Indicadores de salud y acceso a la atención

A pesar de la precaria situación del sistema público de salud, descrita anteriormente, en los últimos veinte años se han registrado avances significativos en algunos indicadores tradicionales (ej.: esperanza de vida, mortalidad infantil, mortalidad materna, desnutrición en los menores de seis años) y en la cobertura de ciertas acciones (ej.: atención profesional del parto, población menor de 2 años bajo control) (ver Cuadro N° 8). Si bien esta tendencia continúa la evolución observada en la década de los 60, y a ella contribuyen factores ajenos al sistema de salud (mayor cobertura de agua potable y alcantarillado, mayor escolarización de las madres, avances tecnológicos, etc.), también es el resultado del énfasis otorgado durante el régimen anterior a los programas materno-infantil.

Sin embargo, el resto de la población enfrenta serias dificultades en el acceso a la atención de salud y un deterioro en la calidad de ésta. Frecuentemente, una consulta en un centro asistencial implica permanecer horas haciendo cola y eventualmente ser rechazado, especialmente si se trata de un adulto. Ante esta situación, el porcentaje de consultas de urgencia respecto a otras consultas de morbilidad ha aumentado de un 21% en 1970, a un 44% en 1988.⁸ Como se señaló anteriormente, tanto en el nivel primario como en establecimientos de mayor complejidad, el estado de los equipos e infraestructura es deficiente, no siempre se dispone de los insumos y medicamentos necesarios, y se requiere de varias visitas para resolver un problema.

El cambio en el patrón de morbilidad y mortalidad plantea demandas adicionales al sistema de salud, especialmente relacionadas con problemas que afectan al adulto, adolescente y senescente. Este ha evolucionado desde un predominio de enfermedades infecciosas y parasitarias hacia una mayor proporción de enfermedades "modernas", incluyendo enfermedades cardiovasculares, cáncer, traumatismos y envenenamientos.⁹ Se observa un aumento en la prevalencia de la diabetes, hipertensión y epilepsia; en enfermedades asociadas a la contaminación ambiental y en problemas psicosociales como drogadicción, alcoholismo y embarazo adolescente. Este tipo de patologías son mucho más complejas que las que afectan a madres y niños y para enfrentarlas se requieren programas relativamente más costosos.

Lo anterior, no significa que se hayan superado totalmente otros problemas de salud, más asociados al subdesarrollo. Debido a vacíos de cobertura del nivel primario, hay enfermedades infecciosas y parasitarias como diarrea, sarna,

8. Fuente: *Estadísticas e Indicadores de atenciones. Chile 1977-1988*. Departamento de Coordinación e Informática, Ministerio de Salud.

9. Del total de muertes registradas en 1988, éstas representaron el 27,9%, 18% y 12,1%, respectivamente. Fuente: *Indicadores biodemográficos. Chile 1988*. Departamento de Coordinación e Informática, Ministerio de Salud.

pediculosis y sarampión que aún son prevalentes en la población de escasos recursos, especialmente en localidades urbanas densamente pobladas y en zonas rurales alejadas de los centros de atención. Otras, como hepatitis y fiebre tifoidea, presentan tasas relativamente altas en toda la población (ver Cuadro N° 9).

En algunas regiones y comunas pobres se observan diferencias significativas en los indicadores tradicionales de salud, respecto a los promedios nacionales. Así, por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil en el Servicio de Salud de Concepción-Arauco alcanzaba a 24.8 por 1000 nacidos vivos en 1988, en tanto que el promedio nacional era de 18.9 (ver Cuadro N° 10); la tasa de mortalidad materna en el Servicio de Salud de Arica llegaba a 10.1, comparado con un 4.15 a nivel nacional (ver Cuadro N° 11); hay postas rurales donde la desnutrición infantil llega al 50% de la población bajo control (ver Cuadro N° 12), siendo el promedio de 8,6%.

Por razones de horario, los trabajadores tienen limitado acceso a la atención médica.¹⁰ Además, no existen programas específicos para la prevención y disminución de los riesgos ocupacionales.

En síntesis, se hereda un sector con innumerables problemas; muchos de éstos no serán abordables en el corto plazo y se requerirá del esfuerzo y participación de todos para su solución.

En la próxima sección se presenta el marco de política sectorial que se ha definido para enfrentar la situación descrita, las principales acciones y medidas que ya han sido adoptadas y las que se implementarán durante 1991.

3. Políticas e inversiones en el sector salud 1990-1991.

Orientaciones generales

La salud constituye una necesidad básica y, por lo tanto, el Estado debe velar directa o indirectamente por su satisfacción.

El Ministerio de Salud ha definido su marco doctrinario y estratégico considerando los siguientes aspectos:¹¹

Solidaridad: el Sistema de Salud debe contener normas e incentivos que fomenten la solidaridad dentro del sector, manifestada ésta en los mecanismos de

10. Según la encuesta Casen II, un 80.8% de los jefes de hogar del primer quintil no habían tenido ningún control de salud preventivo durante el año, comparado con un 56% en el quintil más alto.

11. Basado en *Definición Misión Ministerio de Salud*. Documento de trabajo del Ministerio de Salud, julio de 1990.

aporte al financiamiento; a través del gasto y a través de una participación activa de la comunidad en el cuidado de la salud personal y colectiva.

Equidad: el Estado debe garantizar, a través del Sistema de Salud, el pleno ejercicio del derecho a la salud a toda la población, a través de un adecuado acceso a los servicios de salud, de la mejor calidad que la realidad del país permita y que deben proveer los diferentes subsistemas público y privado. Los subsistemas de salud y los programas que se desarrollen, deberán disminuir las desigualdades en el ámbito de la salud como consecuencia de condiciones sociales y económicas. Al Estado le corresponderá el financiamiento y ejecución de las prestaciones de salud, para aquella parte de la población que requiera de subsidio para solventar los costos de atención médica.

Integralidad: el Sistema de Salud deberá desarrollar acciones de promoción, protección, recuperación y rehabilitación, dirigidas a las personas y al ambiente en que viven, enfatizando la coordinación con otros sectores.

Participación: se plantea la necesidad de profundizar los mecanismos de participación, desarrollando estrechas relaciones con los diferentes actores sociales.

Eficiencia: el Sistema de Salud debe ser eficaz en la obtención de sus metas y eficiente en el uso de los recursos. La focalización en los grupos más vulnerables, desde el punto de vista social y sanitario, debe ser un elemento estratégico a considerar en el diseño de los programas.

Para enfrentar la situación descrita en la sección anterior y tomando como base los criterios anteriormente enunciados, el Ministerio de Salud ha definido los siguientes objetivos prioritarios:¹²

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

Para la consecución de estos objetivos, el Gobierno, inicialmente, pondrá énfasis en la Estrategia de Atención Primaria, pero sin descuidar el desarrollo armónico y bien coordinado de los tres niveles de complejidad: primario, secundario y terciario.

El logro de dichos objetivos implica el desarrollo de las siguientes líneas de acción:

12. Tomado del informe del Ministerio de Salud incorporado al Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1990.

- ☐ Articular los Servicios de Atención Primaria con el Sistema Nacional de Servicios de Salud.
- ☐ Ampliar la actual infraestructura de atención en todos los niveles.
- ☐ Implementar programas adecuados a las nuevas realidades epidemiológicas, propias de un país de desarrollo intermedio en transición demográfica.
- ☐ Integrar a los sectores público y privado en las distintas acciones de salud.
- ☐ Desarrollar y mejorar la capacidad institucional del sector público; profundizar la descentralización e incorporar sistemas modernos de gestión, monitoreo, programación y evaluación.

Programas adoptados en 1990 y contemplados para 1991

Consecuente con los principios de equidad y solidaridad, el Gobierno ha procedido a aumentar la contribución estatal al sector público de salud. Durante 1990, se destinaron \$9.603 millones, provenientes de la Reforma Tributaria, al financiamiento de una serie de medidas extraordinarias que han permitido enfrentar los problemas más urgentes (ver Cuadro N° 4). Asimismo, el marco presupuestario para 1991 alcanza a los \$262.541 millones, lo que representa un 15% de aumento real respecto a 1990, e incluye un aporte fiscal de \$86.232 millones.

Para alcanzar los objetivos prioritarios que se definieron en la sección anterior se adoptaron diversas medidas durante 1990, y se incorporarán nuevas acciones y proyectos en 1991, destacándose las siguientes:

a) Objetivo: mejorar el acceso de la población a la salud en el nivel primario de atención

Durante 1990, se ha implementado un Programa de Reforzamiento de la Atención Primaria, focalizado en 24 comunas urbanas y 104 rurales que, por su realidad económica y sanitaria, requerían un aporte inmediato. Esta medida ha permitido ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la atención en los consultorios seleccionados, absorbiendo la demanda insatisfecha y disminuyendo el desplazamiento de atenciones a los niveles de mayor complejidad, lo que también implica un mejoramiento en la eficiencia del sistema de salud.

En 1990, se asignaron \$1.261 millones a este programa, lo que permitió financiar las siguientes medidas específicas:

- ☐ Aumento de personal en 61 consultorios urbanos, en la perspectiva de resolver la demanda de atención, disminuir los rechazos y la presión asistencial.

- Adquisición de algunos elementos para la ejecución de exámenes de laboratorio en el nivel primario urbano (reflotrón, microscopios, etc.), lo que ha permitido aumentar la capacidad resolutive de los establecimientos.
- Tercer turno en 38 consultorios urbanos: extensión del horario de 17 a 21 hrs. Este módulo no sólo permite atender la demanda insatisfecha remanente, sino que se orienta a programas y grupos poblacionales específicos: mujer trabajadora, adolescentes, adultos, y al desarrollo de acciones que requieren la participación social (alcoholismo, drogadicción, educación, etc.).
- Suplemento del 50% del presupuesto de farmacia, asegurando la eficacia de las atenciones de salud.
- Implementación de Servicios de Atención Primaria de Urgencia (SAPU) en 14 consultorios, destinados a absorber la demanda de urgencia en el nivel local, disminuyendo la presión sobre los servicios de urgencia hospitalarios.
- Reforzamiento de la atención primaria rural en 104 comunas: suplemento del presupuesto destinado a farmacia, contratación de auxiliares de posta rural, compra de vehículos de apoyo, fortalecimiento de las Direcciones de Atención Primaria de los 18 Servicios de Salud respectivos, etc.
- Ampliación de la gratuidad de la atención de nivel primario a todos los beneficiarios del sistema público de salud.
- Con un aporte adicional de \$48 millones por parte de la Comisión de Medio Ambiente (también provenientes de la Reforma Tributaria), se ha implementado un Programa de Manejo de Enfermedades Respiratorias. Los consultorios de la Región Metropolitana han sido dotados con nebulizadores, oxígeno, aerosoles, broncodilatadores, kinesiólogos y horas de especialistas en enfermedades respiratorias para enfrentar la obstrucción bronquial asociada a la contaminación atmosférica.

El presupuesto de 1991, contempla un incremento real de 11.7%¹³ en la disponibilidad de recursos del nivel primario de atención (municipalizado), lo que permitirá mantener el Programa de Reforzamiento y extenderlo a otras comunas y, además, aliviar la escasez de recursos que en general presentan los establecimientos municipalizados. En este sentido, se implementarán consultorios con tercer turno en otras 20 comunas pertenecientes a ciudades intermedias; se crearán 15 Servicios de Atención Primaria de Urgencia adicionales; se desarrollarán laboratorios básicos de referencia en 39 comunas urbanas; se aumentará el personal en 20 comunas urbanas de ciudades de tamaño intermedio. En el área rural, se establecerá un Programa de Salud Rural a nivel nacional, lo que

13. Fuente: Departamento de Recursos Financieros. MINSAL.

incluye el desarrollo de sistemas de información y un modelo de participación de la comunidad. El reforzamiento de la salud rural se extenderá a otras 90 comunas, con componentes de capacitación, equipamiento básico, desarrollo local y comunicación social.

Se incorporarán Unidades Móviles para otorgar atención de salud en lugares alejados de los centros asistenciales y en sectores pobres donde se observan vacíos de cobertura.

Adicionalmente, con la ayuda de la cooperación internacional se desarrollarán actividades de reforzamiento de la atención primaria en zonas rurales y urbanas de extrema pobreza, donde se incluye capacitación y apoyo técnico a las DAP para el desempeño de sus labores de supervisión; fortalecimiento de la capacidad de gestión, planificación y monitoreo del nivel primario; aumento del nivel de resolución de los consultorios a través de la provisión de equipos y elementos de diagnóstico y de capacitación técnica; apoyo y coordinación con ONGs; desarrollo de programas innovadores en las áreas de salud mental, salud laboral, salud familiar, salud del adulto mayor, educación para la salud y salud del adolescente.

Las medidas que se han descrito tienden a fortalecer los sistemas comunales de salud, profundizando así el proceso de descentralización, lo que facilita la coordinación intersectorial y la integralidad de las acciones y permite abrir espacios a la participación social.

b) Objetivo: resolver la crisis hospitalaria

Durante 1990, se inició un Programa de Reparaciones Mayores en Hospitales, destinado a satisfacer las necesidades más inmediatas en el área de equipamiento industrial de establecimientos asistenciales de 19 Servicios de Salud. Asimismo, se otorgó un aporte adicional de 24% mensual a los establecimientos del SNSS para gastos en bienes y servicios de consumo, con el fin de aliviar la escasez de insumos.

El presupuesto otorgado para 1991, plantea un incremento en términos reales de un 17,3% en el ítem bienes y servicios de consumo, respecto al de 1990. Esto se traducirá entre otras cosas en:

- ☐ Recuperación de los niveles mínimos del arsenal farmacológico.
- ☐ Mejoramiento de la mantención de la infraestructura física, equipamiento médico y ambulancias.
- ☐ Mejoramiento de las condiciones de trabajo del personal.

La mayor disponibilidad de recursos hará posible implementar las medidas anteriores, contribuyendo con ello a mejorar las condiciones en que reciben atención de salud los sectores más desposeídos de la población.

c) Objetivo: mejorar cobertura y calidad de los programas de salud y dar impulso a la prevención y promoción

El desarrollo histórico de los programas de salud ha demostrado que las estrategias utilizadas en diversos momentos han sido adecuadas en los componentes maternal e infantil, lográndose reducciones sustanciales de la morbimortalidad hasta mediados de la década de los 80, a través de amplias coberturas, trabajo en equipo y educación a la familia (desnutrición, diarreas, etc.).¹⁴

Sin embargo, esta estrategia no tiene el mismo impacto en los problemas de salud del adulto y senescente, en los que la prevalencia de patologías crónicas requiere un enfoque diagnóstico y terapéutico más complejo y por lo tanto de mayor costo.

La evaluación sistemática de los programas de salud demuestra que sus fundamentos técnicos se mantienen vigentes. Dentro de este contexto, las políticas actuales están orientadas a mejorar coberturas, corrigiendo desigualdades de acceso; a reforzar actividades que se han ido debilitando y a introducir algunas líneas programáticas que mejoren la integridad y la integralidad de los programas de salud. Consistente con el criterio de eficiencia, se ha considerado primordial poner énfasis en la promoción y prevención.

Para lograr los objetivos anteriores se requiere una estrecha coordinación con la comunidad, que estimule su participación y fomente el autocuidado y responsabilidad frente a su propia salud.

Enmarcadas en las orientaciones anteriores, destacan las siguientes actividades:

- ☐ Refuerzo de la pesquisa del cáncer cérvico-uterino y mamario: durante 1990, se realizaron actividades de capacitación al personal en la toma de muestras y se diseñó un plan de monitoreo y control de calidad de los laboratorios de citopatología, el que se pondrá en marcha en 1991. En 1991, se contempla continuar con las actividades de capacitación, tanto en la técnica de toma de muestras de Papanicolau, como de detección de cáncer a las mamas. Además, se espera ampliar la cobertura del control ginecológico de un 12% al 22%, focalizado en edades y condiciones de mayor riesgo.
- ☐ Durante 1991, se aumentará la cobertura y calidad del control prenatal: se pretende que el 90% de las mujeres con atención institucional del parto reciban al menos un control prenatal durante el embarazo. La cobertura actual es de 80%.
- ☐ Se implementarán, progresivamente, consultorios especializados para adolescentes embarazadas, en base a las iniciativas que ya están en marcha en va-

14. Basado en *Programas de Salud*. Documento de trabajo del Departamento de Programación del Ministerio de Salud (sin fecha).

rios Servicios de Salud y a nuevos aportes provenientes de convenios con ONGs. Estos consultorios otorgarán atención integral (médica, psicológica y social) a adolescentes embarazadas en conflicto, las cuales serán pesquisadas en el primer nivel de atención. Durante el primer semestre, se espera organizar los consultorios en los Servicios de Salud Metropolitano Occidente y Valparaíso-San Antonio.

- Durante 1991, el Ministerio de Salud se ha propuesto iniciar un proceso de mejoramiento de la capacidad resolutive de los consultorios de alto riesgo obstétrico y los de oncología ginecológica, ampliando la atención de estos últimos a la patología mamaria. Además, se implementarán consultorios especializados para paternidad responsable, que apoyarán las actividades realizadas en el primer nivel de atención y darán servicios a las parejas afectadas por infertilidad conyugal. Se espera organizar consultorios de paternidad responsable en Valdivia, Temuco y en el Servicio de Salud Metropolitano Sur, en base a aportes de la OMS.
- Durante 1991, se pretende mejorar la capacidad resolutive de las Unidades de Cuidado Intensivo Neonatal existentes, mediante la suplementación de recursos humanos, la capacitación del personal y la dotación del equipamiento necesario. Además, es posible que se creen nuevas unidades en los principales establecimientos urbanos de referencia.
- Aumento de cobertura y calidad del control infantil, lo que incluye el fortalecimiento de la evaluación y estimulación del desarrollo sicomotor en el menor de dos años; actividad que será ampliada al grupo de 2 a 5 años. Con este fin, se desarrollarán actividades de capacitación y coordinación con el sector educación.
- En salud escolar, se pretende ampliar la cobertura de los controles, desarrollar consultas nutricionales al 3% de la población menor de 15 años y establecer la actividad de control de crónicos a una población estimada del 5% de los menores de 15 años. Además, durante 1991, se implementará un programa de apoyo al diagnóstico de la salud escolar, por medio de un convenio con la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), el cual ya está en etapa de inicio.
- Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC).

Durante 1990, se ha descontinuado la entrega de Sopa-Puré, debido a su bajo nivel de aceptación por parte de los beneficiarios.

A partir de 1991, se llevarán a cabo las siguientes modificaciones:

- Se sustituye la leche cereal por leche con 26% de materia grasa, en el segundo año de vida y la leche descremada por leche entera, en embarazadas. Además, a ambos grupos se les aumenta la cantidad de alimentos.

- A partir del segundo semestre, en el programa de refuerzo se reemplaza el arroz por una papilla, para el menor de dos años y se incorpora una sopa en polvo. Esto, con el fin de evitar la dilución intrafamiliar.
- Se revisarán los criterios de focalización y se estudiarán mecanismos para concentrar el subsidio en los estratos más pobres de la población.

El presupuesto del PNAC, para 1991, alcanza a los \$21.206 millones, lo que representa un aumento de 4,4% real, respecto al gasto estimado para 1990.

- El Ministerio de Salud ha asumido la responsabilidad de coordinar los Centros Comunitarios de Salud Mental Familiar (Ex-Adolescencia), destinados a abordar problemas de drogadicción en jóvenes, prostitución infantil y prevención de daños psicosociales en familias de alto riesgo (violencia intrafamiliar, embarazo en adolescentes, etc.). Durante 1991 y 1992, se contará con un financiamiento aproximado de US\$800.000 donados por AID, lo que permitirá el desarrollo de programas especiales que podrán ser implementados a partir de 1991, la dotación de equipamiento para los centros y la capacitación del personal. Los programas pondrán especial énfasis en incentivar la participación de la comunidad en las actividades de prevención y reinserción de los afectados.
- Durante 1991, se aumentará la cobertura y calidad del control de salud del adulto. Con este fin, se iniciará un programa de control de salud para la detección de hipertensos y de factores de riesgo cardiovascular, en los sitios de trabajo de 4 comunas de la Región Metropolitana. Además, se fortalecerá el programa de control de hipertensos crónicos, mediante la pesquisa y mantención bajo control de la población masculina menor de 45 años.
- SIDA. Se elaboró y aprobó, por parte de la Comisión Permanente Intermministerial, un Programa de Mediano Plazo (1991-93) de Prevención y Control del SIDA en Chile. Parte de su aplicación será financiada con donativos de organismos internacionales. Durante 1990, se ha reforzado la pesquisa del virus en los bancos de sangre y laboratorios, por medio de capacitación y control de calidad de los exámenes, lo que continuará este año; se ha fortalecido la vigilancia epidemiológica; se realizó un estudio de opinión y actitudes que será la base para implementar una estrategia comunicacional en 1991; se han desarrollado actividades educativas en grupos de alto riesgo (prostitutas, menores en situación irregular) a cargo de ONGs; y se avanza en las obras de remodelación para contar con un Centro Modelo de Atención Integral de Pacientes de SIDA en el Servicio de Salud Central. En 1991, estará terminado un manual de prevención destinado a profesores de enseñanza básica y media, universitarios y académicos, personal de salud, etc. Se fijarán los procedimientos para el manejo de personas infectadas o enfermas y a quienes integran su entorno.

- ☐ Se implementará un modelo integral de atención del adulto mayor en la atención primaria comunitaria, en orden a mantener su funcionalidad bio-social.
- ☐ Se formulará una política de educación sexual, producto del trabajo de una comisión multisectorial y con participación de agentes sociales diversos.
- ☐ Se aumentarán las horas que el equipo de salud destina a actividades de educación a la población, hasta alcanzar un 3% del total de horas trabajadas. De esa forma, se dará mayor énfasis al trabajo comunitario, a las acciones de fomento y protección y al desarrollo de programas de educación integral que favorezcan estilos de vida saludables.
- ☐ Se ampliará la cobertura de la pesquisa precoz de tuberculosis en la población mayor de 15 años y se otorgará tratamiento al 100% de los pacientes diagnosticados, aumentando en un 15% la adquisición de drogas en relación al año 1990.

d) Objetivo: mejorar la calidad del medio ambiente¹⁵

- ☐ Durante 1990, se realizó una campaña de control de la enfermedad de Chagas entre las regiones I a VI. Este control incluye acciones de desinsectación de viviendas y vigilancia epidemiológica. En 1991, se ampliará la cobertura de este programa.
- ☐ Se está sistematizando la reglamentación sobre contaminación atmosférica en conjunto con la Comisión Metropolitana de Descontaminación.
- ☐ Se incrementará la cobertura de los programas de control de fuentes fijas de emisión en varias regiones.
- ☐ Durante 1991, se revisará y actualizará el Reglamento Sanitario de Alimentos y se reforzará el control de la contaminación de alimentos con pesticidas y metales pesados.

e) Objetivo: readecuación funcional, física e institucional del Sistema de Salud

Con el fin de aumentar la calidad y el acceso a la salud en un marco de mayor equidad, el Ministerio de Salud ha definido un conjunto de proyectos de inversión y desarrollo institucional, complementarios entre sí, que en el mediano pla-

15. Hay un capítulo especial, donde el tema del medio ambiente se trata detalladamente.

zo permitirán mejorar en forma integral los problemas funcionales, físicos e institucionales descritos en el diagnóstico. La estrategia de implementación del plan de inversiones contempla una fase de emergencia y una segunda etapa de reordenamiento y mejoría global del sistema en todos sus aspectos.

Las inversiones de la primera etapa están destinadas a solucionar los problemas más urgentes, que constituyen restricciones graves para el funcionamiento y capacidad resolutive de los hospitales en situación más deficitaria. Se trata de proyectos de reparación y rehabilitación de infraestructura y equipamiento industrial, incorporación de equipamiento médico de primera prioridad y dotación de transporte para los establecimientos del SNSS. Estos proyectos están preparados para insertarse en el programa de desarrollo del sector, vale decir, cubrirán en parte importante la brecha de inversión existente hasta el momento en que sean aplicados los proyectos de racionalización funcional, de gestión y de reordenamiento físico de la segunda etapa. Además, dada la inexistencia de diagnósticos específicos y proyectos con enfoque integral, una tarea central de la primera fase la constituye la elaboración y preparación de dichos estudios y proyectos, a objeto de poder dar inicio al programa de mejoría global del sector.

Los proyectos de la segunda etapa, que serán financiados con créditos multilaterales, abordarán acciones en tres áreas: desarrollo institucional, readecuación de la infraestructura de los Servicios de Salud y readecuación funcional del sistema de atención. El primer componente apunta a solucionar los problemas de gestión, organización y coordinación del sector, lo que incluye el desarrollo y mejoramiento de los sistemas de recursos humanos, información, financiamiento, abastecimiento, mantención, etc., además de reformas institucionales en algunos organismos del sistema. El segundo componente se refiere a la implementación de un programa de inversiones destinado a la rehabilitación, ampliación y construcción de infraestructura e incorporación de equipamiento médico e industrial. El tercero implica una readecuación del modelo asistencial por la vía de redefinir los niveles de complejidad y mejorar los mecanismos de referencia, así como mejorar los programas de salud de las personas y el ambiente.

Presupuesto de inversiones

En 1990, el presupuesto para inversión en el SNSS, con fondos sectoriales, alcanzó a \$2.280,5 millones. Este se compone de un saldo del año 89 de \$132,2

millones; de \$1.632,2 millones contemplados en la Ley de Presupuestos y de \$516,1 millones provenientes de la Reforma Tributaria¹⁶

Para 1991 el monto presupuestado para el desarrollo de proyectos de inversión sectorial en los Servicios de Salud, sin incluir el programa F.N.D.R., asciende a \$20.428 millones. De esta forma se cuenta con un aumento real de 600% respecto al presupuesto sectorial de 1990 (\$2.280,5 millones).

Programas: (ver también Cuadro N° 14)

Primera etapa: Emergencia

1) Proyectos sectoriales 1990. Los proyectos específicos que fueron desarrollados por el sector en 1990 consideran obras en cinco establecimientos, además de inversiones correspondientes al Programa Centralizado de Equipamiento Médico (ver Cuadro N° 13). Además, como se indicara en el punto b, en el segundo semestre se desarrolló un programa de reparaciones del equipamiento industrial en 90 hospitales de 19 Servicios de Salud. Asimismo, se han incorporado más de 230 nuevas ambulancias al parque de vehículos. De éstas, 157 ambulancias, 6 unidades móviles y 8 unidades de rescate corresponden a una donación del gobierno francés, equivalentes a US\$5 millones.

2) Proyectos sectoriales financiados con aporte fiscal (1991). El programa se compone de obras de arrastre, además de proyectos de fácil implementación en el corto plazo, los que se encuentran aprobados técnicamente por MIDEPLAN. Dentro de los proyectos específicos destaca la normalización del Hospital de Chillán, con un presupuesto de \$1.004 millones y un Programa Nacional de Reparaciones con aproximadamente \$900 millones. En total, se espera gastar \$3.027 millones.

3) Programa de equipamiento médico y transporte en establecimientos hospitalarios del SNSS (1991-1992). Se han proyectado inversiones por US\$47,8 millones para todo el período, beneficiándose un número importante de hospitales a lo largo del país. Las principales líneas de equipamiento seleccionadas son imagenología, pabellón quirúrgico, monitoreo, neonatología y laboratorio. El gasto proyectado en este programa para 1991 asciende a \$5.722 millones.

4) Proyecto de asistencia técnica y rehabilitación de hospitales (TAHRP) (1991-1992). Este permitirá rehabilitar algunos hospitales tipo 1 y 2 de la Región Metropolitana, a través de proyectos de reposición, reparación o remode-

16. La Reforma Tributaria aportó \$768 millones al ítem inversión. La diferencia de \$252 millones está incorporada al presupuesto de la Subsecretaría de Salud y está destinada principalmente (\$180 millones) al desarrollo de estudios preinversionales para postular al financiamiento del BID y BM.

lación de infraestructura y recuperación o adquisición de equipamiento médico, industrial y transporte. Se trata de proyectos inferiores a los US\$350.000 que tiendan a solucionar situaciones críticas en el corto plazo. Su financiamiento proviene de un adelanto de alrededor de US\$15 a US\$20 millones del crédito del Banco Mundial y, durante 1991, se esperan gastar alrededor de US\$5 millones (\$1.760 millones). Además, se apoyarán las actividades de preparación del proyecto global y se adelantará la implementación de estudios y experiencias piloto, inicialmente contempladas para la segunda fase.

5) Programa de mejoramiento de la atención primaria (1991-1992). Entre otros aspectos contempla el reforzamiento de la salud rural, apoyo a los Centros Comunitarios de Salud Mental Familiar, salud familiar, salud de los ancianos y estudios de gestión en el nivel primario de atención. Será financiado con una donación de USA/AID de US\$10 millones para el período.

6) Programa de rehabilitación de establecimientos hospitalarios de nivel secundario en 4 Servicios de Salud (1991-1992). Beneficia a 29 hospitales de los Servicios de Salud Valparaíso-San Antonio, Concepción-Arauco, Araucanía y Metropolitano Sur Oriente. Contempla equipamiento médico e industrial, obras civiles para su instalación, reparación de equipos, insumos y gastos operacionales. El gasto en este proyecto para 1991 alcanza los \$1.800 millones y será financiado con un crédito de Alemania equivalente a US\$17,5 millones para todo el período.

Segunda etapa: reordenamiento funcional, físico e institucional

1) Proyecto de reforma del sector salud (1991-1994). El proyecto se encuentra en fase de preparación para postular a financiamiento del Banco Mundial. Sus objetivos son: modernizar la gestión del subsistema público, haciéndolo más eficiente y mejorando la calidad de la atención; actualizar el sistema de atención de salud al patrón epidemiológico emergente y al desarrollo de nuevas tecnologías; resolver la crisis hospitalaria relacionada con vacíos de cobertura y deterioro grave de infraestructura y equipamiento. El monto total estimado para su preparación y ejecución alcanza los US\$215 millones.

El proyecto tiene los siguientes componentes y subcomponentes:

- ☐ **Desarrollo institucional:** apoyo al desarrollo de la capacidad normativa, de monitoreo y evaluación de los niveles superiores del sistema (Ministerio, SEREMIS); mejoramiento de la capacidad gerencial en este nivel; diseño de incentivos a nivel de los Servicios de Salud; anteproyecto para el diseño de la estructura de personal técnico en salud adecuado al perfil epidemiológico de transición; estudios de un sistema de asignación de recursos al interior del sector y de recuperación de costos; estudios de sistemas de abastecimiento; estudios de mejoramiento de la gestión del ISP.

- Desarrollo integrado de Servicios de Salud: se refiere a proyectos de inversión en los Servicios de salud Sur Oriente, Sur, Central, Norte, Occidente, Oriente, Llanchipal y Antofagasta, los que permitirán dar solución a la falta de capacidad resolutive y de acceso a la salud en esas áreas. Incluye también un estudio de readecuación del sistema de atención de salud en términos de niveles de resolución y tipos de establecimientos. Durante 1991, se realizarán diagnósticos y estudios de prefactibilidad con el objetivo de establecer un programa de inversiones que debería comenzar a ejecutarse en 1992.
- Proyectos específicos: desarrollo de mecanismos de integración de los subsectores público y privado, cuyo objetivo es asegurar un uso eficiente de los recursos existentes y evitar el traspaso de subsidios desde el sector público al privado; acciones en salud del ambiente; acciones preventivas orientadas a la mujer; evaluación del PNAC.

En 1991 se gastaron \$800 millones en el desarrollo de estudios básicos contemplados en este proyecto.

2) Programa de racionalización funcional y física de los Servicios de Salud (1991-1995). Este proyecto ha sido presentado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para su financiamiento. Su costo es de aproximadamente US\$247 millones para todo el período y contempla dos etapas: la primera (1991-1994) por un monto aproximado de US\$83 millones, y la segunda (1992-1995) por US\$ 143 millones. En su primera etapa, el proyecto tiene por objeto:

- desarrollar estrategias de organización y modelos de gestión hospitalaria centrados en el marco de políticas sectoriales;
- efectuar estudios de diagnóstico orientados a: analizar la situación de los Servicios de Salud del país; desarrollar estudios de prefactibilidad, factibilidad y preinversión para la realización de inversiones en la segunda etapa; diseñar un programa de mantenimiento de la infraestructura y equipos a nivel nacional; diseñar un sistema de capacitación técnica para el personal asistencial; diseñar un programa de capacitación para la gestión de alcance nacional;
- generar condiciones técnicas para mejorar la capacidad de gestión de los Servicios de Salud y facilitar la aplicación de los resultados de los estudios propuestos en los puntos anteriores, a través de la implantación de sistemas de información para la gestión en 3 Servicios de Salud seleccionados (Iquique, San Felipe-Los Andes y Valdivia);
- realizar obras civiles y dotar de equipamiento a los 3 Servicios de Salud seleccionados, con el fin de resolver los principales desequilibrios existentes, así como aplicar en aquéllos un programa de capacitación para la gestión, de acuerdo con los diseños que se efectúen en los estudios.

Los establecimientos incluidos en la normalización de la red de Servicios de Salud en la primera etapa, son los siguientes¹⁷:

Hospital de Valdivia: normalización y ampliación.
 Hospital de San Felipe: terminación de obra gruesa existente.
 Hospital de Los Andes: normalización.
 Hospital de Iquique: normalización y ampliación.

Durante 1991, se espera gastar \$6.991 millones en el proyecto MINSAL-BID.

f) Recursos humanos

Durante 1990, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

Se llenaron, por medio de concurso, 100 cargos adicionales dentro del Ciclo de Destinación, destinado a médicos generales de zona (cargos y becas de especialización), lo que fue financiado con \$121 millones provenientes de la Reforma Tributaria.

El Congreso aprobó el proyecto de ley que autoriza el otorgamiento de una asignación compensatoria para mejorar las remuneraciones del Sector, aplicable desde septiembre de 1990, que posteriormente sirvió de base para los reajustes de 1991. Además, se han tomado una serie de medidas que favorecen al personal, como por ejemplo, atención gratuita en consultorios y hospitales, entrega de implementos de trabajo, restitución de colaciones, etc.

El presupuesto sectorial para 1991, permitirá financiar un aumento de 2000 cargos en la dotación de personal del SNSS, lo que posibilitará un aumento en la cobertura y calidad de la atención.

g) Leyes, Reglamentos y Decretos Supremos

En 1990, fue aprobado en el Senado un proyecto de ley que permitirá mejorar la contribución estatal al financiamiento de la atención del parto en los hospitales del SNSS, a los grupos C y D de la Ley de Salud, lo cual beneficia a mujeres de nivel de ingreso medio bajo.

Entre otros aspectos, para 1991 se contempla lo siguiente:

- ☐ Actualización de disposiciones legales, normativas y reglamentarias en materia de protección ambiental y control de la contaminación.

17. Además, con financiamiento del F.N.D.R.-BID se llevará a cabo la normalización de los hospitales de La Unión y Llay-Llay.

- ☐ Estudio de reformas a la normativa que regula al FONASA.
- ☐ Modificaciones a la Ley sobre Trasplantes de Organos.
- ☐ Proposición de un anteproyecto de ley que regule la publicidad para la venta de alcohol y tabaco.
- ☐ Modificación del D.S. N° 338/89 para incluir el antígeno antirrubéólico en la revacunación de 4° año básico.

h) Sistema de Medicina Curativa de Libre Elección

Desde el 1° de marzo de 1991, comenzaron a regir nuevos valores para el Arancel del Régimen Unico de Prestaciones de la Modalidad de Libre Elección. Cabe destacar que después de muchos años de disminución sistemática, en términos reales, el incremento de los aranceles, por primera vez, supera al IPC. Las consultas médicas han sido reajustadas en un 25% en el nivel 1; 33,3% en el nivel 2 y 37,5% en el nivel 3 (nominal). El resto de las prestaciones aumentan en promedio un 21% (nominal) y se han incluido algunas que no estaban incorporadas en el antiguo arancel. Además, en el caso de la consulta médica, la bonificación estatal será de un 50% en todos los niveles (1, 2 y 3), lo que permitirá que el costo para el usuario prácticamente no varíe. Con estas modificaciones se inicia la recuperación del sistema.

i) ISAPRES

Se ha puesto en marcha la Superintendencia de Isapres, lo que permitirá un mejor control de estas instituciones.

Se están realizando los estudios tendientes a perfeccionar el sistema. Durante 1991, se introducirán una serie de cambios orientados a disminuir las restricciones al uso de éste; generar los mecanismos e incentivos económicos y normas que permitan el desarrollo de programas de atención médica con los afiliados en una perspectiva de largo plazo, en un marco de relación equitativo y velando por la transparencia del mercado. Con este objetivo, se revisará la ley vigente, se diseñará un sistema de información para que los usuarios puedan tomar mejores decisiones y se fortalecerá el área de control y fiscalización de la entidad.

4. Conclusiones

Una de las causas de los problemas que ha enfrentado el sector durante los últimos años ha sido la fuerte restricción presupuestaria a la que fue sometido,

principalmente en la década del 80. Sus efectos han sido acumulativos y se manifiestan principalmente en un insuficiente desarrollo y mantención de la infraestructura, falta de personal y caída de los salarios reales, lo que a su vez afecta el funcionamiento del sistema, el acceso de la población a la salud y la calidad de la atención.

El actual Gobierno tiene la firme voluntad de reconstruir el sistema público de salud e impulsar su modernización, poniendo especial énfasis en otorgar atención digna y humanizada a la población. Con este fin, se ha definido un plan de desarrollo que permitirá corregir iniquidades y mejorar la calidad de la atención. Este plan contempla inversiones en obras físicas y equipamiento; apoyo al desarrollo institucional; reforzamiento de programas de salud e introducción de líneas programáticas orientadas a grupos desprotegidos. Durante 1990, se ha avanzado en la formulación de programas para concretar el plan de desarrollo y se han realizado gestiones que permitirán contar con el apoyo financiero de organismos bilaterales y multilaterales para su diseño e implementación.

Asimismo, el gobierno democrático ha considerado prioritario destinar mayores recursos al sector. Durante 1990, se le asignaron \$9.603 millones adicionales, provenientes de la Reforma Tributaria, y el presupuesto para 1991 plantea un incremento real de un 15%. Esto implicará un mejoramiento sustancial en los niveles de inversión, mantención y disponibilidad de insumos.

Con los recursos aportados por la Reforma Tributaria, en 1990 el sector logró avances significativos en la implementación de algunos programas de emergencia, orientados a mejorar el acceso de la población a la salud en los lugares más afectados y a aliviar la crítica situación de los hospitales (Programa de reforzamiento de la atención primaria, Programa de reparaciones del equipamiento industrial de hospitales y suplemento de bienes y servicios de consumo). Asimismo, se estableció la gratuidad de la atención primaria para todos los beneficiarios del régimen estatal de prestaciones. Cabe destacar, sin embargo, que más de la mitad de los recursos adicionales debieron ser destinados a cubrir los déficit heredados de la anterior administración, con el fin de mantener el funcionamiento normal del sistema (requerimientos de continuidad).

En cuanto a la situación del personal de salud, el Ministerio logró durante 1990 otorgar una asignación compensatoria escalonada, a contar de septiembre, lo que en promedio implicó un aumento real cercano al 6%, siendo superior para los últimos grados de la escala. A partir de 1991, se estableció un aumento en el presupuesto del FAPEM tradicional, lo que también facilita un mejoramiento en las remuneraciones del personal de establecimientos municipalizados de nivel primario. Adicionalmente a lo anterior, ha aumentado la planta del SNSS en 2.000 cargos.

Por otra parte, el monto presupuestado de inversión sectorial (excluyendo el F.N.D.R.) para 1991 supera los \$20.000 millones, cifra muy superior a las históricas en términos reales, aunque aún insuficiente respecto a la magnitud del

problema. Considérese que sólo para suplir el déficit en equipamiento hospitalario se requerían US\$ 77 millones (aprox. \$23.100 millones).

Durante 1990, también se ha avanzado en la reformulación de los programas de salud, de manera que en 1991 se empezarán a integrar acciones dirigidas a grupos de población que antes se encontraban desprotegidos, como son los de adolescentes y adultos. Además, se está reforzando el programa materno-infantil y se ha incrementado la cantidad y calidad de los alimentos distribuidos por el PNAC, lo que ha significado un fuerte aumento en la participación de la población en el programa.

El mayor aporte fiscal a salud implica, además, un mejoramiento en la equidad del sistema de salud, lo que permitirá ir disminuyendo subsidios cruzados entre los cotizantes de nivel medio y los sectores de menores recursos. Se han tomado algunas medidas tendientes a mejorar el sistema de medicina curativa de libre elección y, durante 1991, se estudiarán reformas a ese sistema que permitan hacerlo más atractivo para la población.

Sin embargo, el aumento en la cantidad de recursos, por sí solo, no soluciona los problemas del sector. Paralelamente, es necesario corregir una serie de problemas estructurales que lo afectan, reforzando la coordinación, descentralización y modernización de los distintos componentes del Sistema de Salud. El fortalecimiento de la capacidad institucional será abordado con mayor énfasis a partir de 1991, pero solamente a nivel de estudios y diseños. Los programas de capacitación, sistemas de información, sistemas de financiamiento, etc., orientados a solucionar gran parte de los problemas que se mencionaron en el diagnóstico, empezarán a implementarse en 1992.

En síntesis, las acciones desarrolladas en 1990 y las contempladas para 1991 representan un avance significativo respecto a la situación inicial, pero aún son insuficientes. Esto se debe, en gran parte, a que muchos de los problemas requieren un plazo mayor para ser abordados a cabalidad (inversiones, problemas estructurales, etc.), lo que está condicionado por la carencia de catastros, diagnósticos y proyectos necesarios para enfrentar los urgentes requerimientos; y a la falta de estudios para producir modificaciones inmediatas en el plano de desarrollo institucional.

Por otra parte, los recursos aún son insuficientes frente a la magnitud del problema. Esto es particularmente crítico en el caso de los recursos humanos, donde no sólo se requiere más personal, sino que mejorar y adaptar su nivel de calificación a las necesidades que plantea el patrón epidemiológico emergente y otorgar incentivos que promuevan eficiencia con aumento en la calidad. La posibilidad de expandir la cobertura de los programas de salud, orientados a adolescentes, adultos y senescentes, depende en gran medida de la disponibilidad de recursos humanos.

El mayor desafío que enfrenta el sector es que, al mismo tiempo, debe satisfacer necesidades urgentes e implementar soluciones más permanentes e integrales, que impliquen la modernización y mejoramiento global del sistema.

Sacrificar el logro de este objetivo implicaría continuar arrastrando los problemas de fondo, lo que disminuiría el potencial de los recursos involucrados, perdiéndose la oportunidad de alcanzar un mejoramiento sustancial en la calidad de la atención. Por otra parte, lo anterior debe conciliarse con la necesidad de atender problemas que requieren soluciones impostergables, en una forma que sea consistente con el plan de desarrollo global. Con este fin, el Ministerio desarrollará este año un vasto programa de reparaciones de la infraestructura y equipos que permita soluciones más inmediatas. Se han destinado mayores recursos a la atención primaria y se ha mejorado la disponibilidad de insumos en los hospitales. Asimismo, el Ministerio se encuentra analizando las legítimas demandas del personal de salud, especialmente paramédico y auxiliar, en vistas a otorgar un nuevo aumento en las remuneraciones.

La implementación de instrumentos para lograr una real descentralización en la toma de decisiones, velando por una acción coordinada entre los distintos componentes del sistema de salud, constituye un objetivo central de la política de gobierno, en el que se espera avanzar en los próximos años. Asimismo, se enfrenta la necesidad de establecer mecanismos para fomentar la participación social en la definición y evaluación de objetivos, estrategias y comportamiento del sistema de salud.

Finalmente, se están explorando distintas fórmulas con el fin de allegar recursos adicionales para la operación de las nuevas inversiones. Esto constituye un área fértil de colaboración entre el sector público y el privado, la que deberá desarrollarse en un marco de máxima transparencia y sobre la base de un amplio consenso entre los diversos actores sociales.

IV. Educación

1. Introducción

Este capítulo consta de tres secciones, la primera presenta la organización del sistema educativo y sus fuentes de financiamiento; la segunda analiza los problemas más importantes que enfrenta el sector; y, la tercera contiene los principales lineamientos de la política educativa del Gobierno actual, así como también los programas y medidas adoptadas para el logro de los objetivos propuestos.¹

Marco institucional

La organización administrativa de la educación vigente, es el resultado de la aplicación de la reforma a la administración pública aprobada por el Gobierno Militar. Entre los objetivos más importantes de dicha reforma se pueden mencionar: la desburocratización de la administración, el perfeccionamiento del

1. La información contenida en este capítulo proviene principalmente del Primer Mensaje del Presidente de la República de Chile, don Patricio Aylwin Azócar, al comenzar el período ordinario de sesiones del Congreso Nacional, el 21 de mayo de 1990; de los discursos pronunciados por el Ministro de Educación Sr. Ricardo Lagos E., de documentos preparados por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Hacienda; así como también de entrevistas con personeros de dichos ministerios.

proceso de regionalización, el fortalecimiento del rol de la autoridad comunal, la revisión y consolidación de la reestructuración general de los ministerios e instituciones públicas.

La Ley 18.956 de 1990, señala que el Ministerio de Educación está encargado de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; asegurar a toda la población el acceso a la educación básica; estimular la investigación científica y tecnológica; y, la creación artística, y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

A partir de 1974, la administración del sistema se ha descentralizado gradualmente; en la actualidad, en el nivel central, al Ministro de Educación le corresponde la dirección superior de las acciones educativas y de extensión cultural, en tanto que la Subsecretaría de Educación es el órgano encargado de traducir las políticas de educación en instrucciones precisas y de controlar su cumplimiento.

En el nivel regional, las 13 Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMIs), creadas en el contexto de la reforma mencionada, son las instituciones en las cuales el Ministerio ha delegado la función de planificar, normar y supervigilar el proceso educativo en los establecimientos educacionales de su jurisdicción, junto con cautelar el cumplimiento de los objetivos y políticas educacionales y su correcta adecuación a las necesidades e intereses regionales. Entre otras atribuciones legales, están también encargadas de la inspección, control y pago de subvenciones.

En el nivel provincial, las 40 Direcciones Provinciales tienen funciones de supervisión técnico-pedagógica y el control administrativo-financiero y son las instancias que se relacionan directamente con los establecimientos a través de los inspectores financieros y los supervisores técnico-pedagógicos.²

En diciembre de 1980, se inició el traspaso de la administración de los establecimientos educacionales dependientes del MINEDUC a las municipalidades del país los que son administrados a través de "departamentos de administración municipal" (DEM) o "corporaciones municipales" de derecho privado

2. En 1982 (Decreto N° 3245), se suprimieron o transformaron las Direcciones Locales Departamentales y Provinciales de Educación Primaria creándose 40 Direcciones Provinciales de Educación, orientadas a cumplir con las funciones de carácter técnico-pedagógico y administrativo-financiero, a través de la supervisión del sistema. Las funciones técnico-pedagógicas son desempeñadas por alrededor de 1.200 supervisores en el país. Esta acción se ejerce directamente en los establecimientos educacionales de enseñanza básica y media de la jurisdicción correspondiente a cada una de ellas.

sin fines de lucro. Actualmente existen 54 Corporaciones y 271 DEM. Los establecimientos de educación municipal subvencionados reciben una subvención por alumno atendido, cuyo monto está determinado por mecanismos legales.³

Además, se relacionan con el Estado a través del Ministerio de Educación, los siguientes organismos funcionalmente descentralizados: la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, que tiene como principal función definir y cautelear el patrimonio cultural nacional y promover su enriquecimiento; la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), que proporciona asistencia social sistemática a estudiantes de escasos recursos de todo el país, para hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación; la Junta de Jardines Infantiles (JUNJI), que está encargada de crear, planificar, coordinar, promover y supervigilar la organización y funcionamiento de jardines infantiles; el Consejo de Rectores, al que le corresponde promover la coordinación de las universidades e institutos profesionales que reciben subsidio estatal, en materia de docencia, extensión e investigación; y la Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICYT), que asesora al Presidente de la República en el planteamiento, fomento y desarrollo de las investigaciones en el campo de las ciencias puras y aplicadas.

Por otra parte, el Consejo Superior de Educación, creado en cumplimiento de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza aprobada el 10 de marzo de 1990, se vincula con el Ministerio a través del Ministro. Está integrado por el Ministro de Educación y ocho académicos que tengan la jerarquía de profesores titulares de universidades, designados por entidades de educación superior, las Academias del Instituto de Chile, la Corte Suprema, los Consejos Superiores de Ciencias y de Desarrollo Tecnológico y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros.⁴

La organización administrativa vigente comprende, además, diferentes tipos de establecimientos colaboradores de la función educacional del Estado;

3. El sistema de subvención consiste en asignar un monto fijo por alumno, el cual es entregado al establecimiento al cual asiste el alumno. El monto total del aporte fiscal que recibe cada escuela se calcula en base a la asistencia media mensual. Esta subvención se paga en Unidades de Subvención Educacional (USE) la que se reajusta de acuerdo al IPC, según lo fije el Ministerio de Hacienda. Para cada grado escolar se aplica un factor diferente (ver Cuadro N° 12).

4. Sus funciones principales son:

- Pronunciarse sobre los proyectos e instituciones que presentan las distintas universidades e institutos profesionales para efectos de su reconocimiento oficial, y verificar el desarrollo de esos proyectos, conforme a las normas de un sistema de acreditación que establece la ley antes mencionada.
- Informar al Ministerio de Educación sobre los objetivos educacionales que dicho ministerio debe establecer para cada año de estudios de la enseñanza básica y media, así como también sobre los contenidos mínimos obligatorios que correspondan a los referidos objetivos y, aprobar los planes y programas de estudio que el MINEDUC elabore para la enseñanza básica y media y que serán obligatorios para los establecimientos que no se rijan por planes y programas propios.

estos son: los establecimientos de educación particular subvencionados cuya administración es de personas o entidades privadas y que reciben una subvención por alumno atendido (igual a la de los colegios municipalizados); establecimientos de educación particular que tienen responsabilidad en la administración y financiamiento de los servicios educacionales que proporcionan; establecimientos de enseñanza media técnico-profesional que, como una manera de relacionar este tipo de enseñanza con la vida del trabajo, se delegó la administración de 70 Liceos de esta modalidad a Corporaciones Privadas sin fines de lucro que reúnen a empresarios del sector productivo nacional.

Estructura del sistema nacional de educación

El sistema nacional de educación está estructurado por niveles; estos son:

Educación Parvularia (o prebásica): es voluntaria y abarca desde los 0 a los 5 años 11 meses. Aspira al logro de objetivos tendientes a promover el desarrollo de la personalidad del niño; procurar su socialización temprana; preparar al niño para enfrentar con éxito la enseñanza formal, facilitando su adaptación desde la vida de hogar a la vida de escuela.

Hay diversos organismos a cargo de la atención de párvulos; estos son: los establecimientos dependientes del MINEDUC que atienden a 220.396 niños entre 4 y 5 años, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), que en 1989 proporcionaba atención integral a 55.221 niños entre 0 y 5 años y atención no convencional de media jornada a 6.010 niños de 2 a 5 años en los Centros de Atención y Desarrollo del Lenguaje (CADEL); los Centros Abiertos de la Fundación de Ayuda a la Comunidad (FUNACO actualmente INTEGRA); que son instituciones de derecho privado administradas por un sistema de voluntariado que presta atención de tipo asistencial a 41.759 niños de 2 a 5 años; y, los Programas Comunitarios apoyados por los Organismos no Gubernamentales (ONGs), que proporcionan atención a alrededor de 10.400 niños. (ver Cuadro N° 1).

Educación General Básica: es el nivel obligatorio en el sistema nacional de educación regular y tiene como objetivo propender al desarrollo integral de la personalidad del alumno, capacitarlo para adaptarse a la sociedad pero, a la vez, para promover cambios en ella. Comprende 8 años de estudio, desde los 6 a 7 años a los 13 a 14 años de edad. Se divide en dos ciclos de cuatro años cada uno.

En 1989, el sistema escolar chileno atendía a 1.987.758 estudiantes de este nivel, distribuidos en 8.469 establecimientos. La participación en el total de la matrícula de enseñanza básica de los establecimientos municipales era 62,05%, en tanto que la participación de los establecimientos particulares subvencionados y privados pagados era del 31,34% y del 6,5% respectivamente.

Educación Especial: tiene como objetivo general la habilitación o recuperación de niños que presentan dificultades para integrarse al proceso educativo normal, en forma permanente o transitoria, a fin de incorporarlos a la vida en sociedad. Atiende los déficits de audición, lenguaje y visual, deficiencia mental, trastornos motores, y dificultades específicas de aprendizaje (dislexias). La detección de estos casos se efectúa con la ayuda de especialistas en los 32 Centros de Diagnóstico dependientes del MINEDUC.

En 1989, el sistema escolar chileno atendía a 33.043 estudiantes distribuidos en 322 establecimientos de enseñanza especial. La participación en el total de la matrícula de enseñanza especial de los establecimientos municipales era 49,4%, en tanto que la participación de los establecimientos particulares subvencionados y privados pagados era del 48,4% y del 1,5%, respectivamente. La matrícula de los establecimientos cuya administración depende de Corporaciones Privadas representaba sólo el 0,6% de la matrícula total de educación especial.

Educación Media: atiende a la población escolar egresada de la educación general básica, entre los 13-14 y los 17-19 años de edad. Se organiza en dos ramas: la media humanístico-científica, con una duración de cuatro años, cuyo objetivo es formar integralmente al educando preparándolo, ya sea para que continúe estudios superiores o se integre al campo laboral; y la educación técnico-profesional, modalidad que comprende las ramas comercial, técnica, industrial, agrícola y marítima. Sus estudios tienen una duración de 4 ó 5 años, según la especialidad y sus objetivos principales están orientados a formar integralmente al educando y prepararlo como técnico de nivel medio para desempeñarse en las áreas de producción o de servicios del sector laboral. En 1989, el sistema escolar chileno atendía a 742.010 estudiantes distribuidos en 1.984 establecimientos, 1.472 de enseñanza científico-humanista y 512 de enseñanza técnico-profesional. Del total de estudiantes de enseñanza media, el 72,5% está inscrito en la modalidad científico-humanista y el 27,5% en la técnico-profesional.

En 1989, la participación en el total de la matrícula de enseñanza media científico-humanista de los establecimientos municipales era 34,9%, en tanto que la participación de los establecimientos particulares subvencionados y privados pagados era del 40,2% y del 20,4% respectivamente. La matrícula de los establecimientos cuya administración depende de Corporaciones Privadas representaba sólo el 4,4% de la matrícula total.

En 1989, la participación en el total de la matrícula de enseñanza media técnico-profesional de los establecimientos municipales era 39,4%, en tanto que la participación de los establecimientos particulares subvencionados y privados pagados era del 44,9% y del 1,2% respectivamente. La matrícula de los establecimientos cuya administración depende de Corporaciones Privadas representaba el 14,4% de la matrícula total.

Educación Superior: corresponde al nivel de educación post-secundaria. Los Decretos con Fuerza de Ley N° 1, 2, 3, 4, 5, 23, 24 y 50, definen la nueva estructura y las nuevas funciones de las universidades y la educación superior en general. Estos decretos, establecen una distinción entre tres niveles de educación superior: la educación impartida por las universidades, los institutos profesionales (IP) y los centros de formación técnica (CFT); se distingue también entre educación superior estatal y educación superior privada.

La educación superior estatal comprende las universidades tradicionales así como también aquellas universidades e institutos profesionales que son producto de la reestructuración ("regionalización") establecida por ley y son beneficiarias de aporte fiscal directo e indirecto. La educación privada comprende todas aquellas instituciones creadas a partir de la nueva ley; no reciben aporte fiscal directo, solamente las universidades y los IP tienen la posibilidad de acceder al aporte fiscal indirecto.

A las universidades les compete en forma exclusiva impartir grados académicos y los títulos correspondientes a doce carreras: Agronomía, Arquitectura, Bioquímica, Ingeniería Civil, Ingeniería Comercial, Ingeniería Forestal, Medicina, Derecho, Odontología, Psicología, Química y Farmacia, y Veterinaria. En 1990 había en Chile 60 universidades; de las cuales, 20 recibían aportes directos del Estado y 40 son universidades privadas que tienen aprobación estatal (de las 40, 35 están en funcionamiento).

Por su parte, los institutos profesionales pueden conceder toda clase de títulos profesionales, excepto los de las doce carreras universitarias mencionadas anteriormente, y títulos técnicos. Hay 72 IP privados y 2 estatales. Los centros de formación técnica imparten títulos técnicos en diversas especialidades; en 1990 habían 156 CFT particulares.

Sistema Nacional de Educación de Adultos: atiende a la población mayor de 16 años que no está atendida en el sistema regular. Tiene por objetivo contribuir a la reducción del analfabetismo y crear condiciones educativas que favorezcan el desarrollo integral del adulto y su posterior incorporación a la vida cultural, social y económica, permitiendo así la igualdad de oportunidades para su participación plena en la sociedad. Se estructura en dos niveles: educación básica y educación media, con componentes de formación general y de capacitación laboral. Por otra parte existen programas especiales de educación de adultos denominados Educación Fundamental de Adultos y Educación Técnica Elemental de Adultos.

Fuentes de financiamiento

El Ministerio de Educación se financia prácticamente en su totalidad con aporte fiscal asignado anualmente a través de la ley de presupuesto.

En el sector central el mayor aporte está destinado al financiamiento de los establecimientos educacionales de enseñanza gratuita municipal y particular, a través del pago de subvenciones por alumno atendido. En el sector descentralizado, el mayor aporte se destina al financiamiento de los programas de alimentación escolar que benefician a los alumnos de extrema pobreza de la educación básica, media, y preescolar de los jardines infantiles administrados por la JUNJI. Debido a la política de autofinanciamiento de la educación superior aplicada a partir de 1981, los recursos destinados a este nivel de enseñanza experimentaron una disminución considerable.

2. Situación a marzo de 1990

Al asumir la nueva administración, la situación educacional presentaba problemas en cuanto a la calidad de la enseñanza y la gran desigualdad en la educación que proporcionan los distintos tipos de establecimientos. Estos problemas se deben principalmente:

En primer lugar, la disminución de recursos estatales destinados a educación; mientras en 1970 el sector educacional gastaba el 4,2 por ciento del PGB, en 1988 había reducido su participación al 2,7 por ciento (ver Cuadro N° 2). Por otra parte, un estudio publicado por CIEPLAN⁵ señala que entre 1974 y 1987 el gasto social por habitante en educación, exceptuando el año 1982, ha estado sistemáticamente por debajo del nivel que tenía en 1970; disminución que en varios años alcanza porcentajes superiores al 10% respecto del valor observado para 1970 (ver Cuadro N° 3).

La administración municipal de los establecimientos presenta un déficit de operación de alrededor de nueve mil millones de pesos debido en gran medida al crecimiento de la educación particular subvencionada que ha significado pérdida de matrícula (y por ende de subvenciones) para el sistema municipal, ineficiencias en la administración municipal, y el traspaso a las municipalidades de la administración de establecimientos con déficit de operación, sobredotación de personal e infraestructura, y equipamiento escolar deficiente.

La asistencialidad a los estudiantes ha sido reducida en los últimos años. En 1973, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas ofreció desayunos u once a 1.445.600 alumnos y almuerzos a 674.300; en 1988 se programó la entrega de 490.800 desayunos u once y una cifra análoga de almuerzos (ver Cuadro N° 4).

En segundo lugar, la municipalización de escuelas y liceos no ha dado los resultados esperados. Esta forma de gestión ha provocado una gran distorsión al proceso pedagógico afectando la calidad de la educación que se imparte en

5. Patricio Meller (Compilador): "Resultados Económicos de Cuatro Gobiernos Chilenos, 1958-1989". *Apuntes CIEPLAN* N° 89. Santiago, octubre 1990. pp.s/n.

esos establecimientos. Por otra parte, las comunidades no participaron en la gestión educativa, la cual en muchos casos ha tenido un carácter concentrador y a menudo poco transparente y arbitrario.⁶

6. En 1981, se implantó en Chile una reforma del sistema educativo que alteró profundamente los principios que históricamente fundamentaron su organización. Esa reforma fue una de las siete "modernizaciones" impulsadas por el régimen militar y consistió, básicamente, en la aplicación de los principios neoliberales de la economía y del rol subsidiario del Estado en la educación.

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

El eje de la reforma educativa de 1981 es la descentralización, la que pretende disminuir el peso de la gestión estatal e incentivar la participación local y privada. Para llevar esto a cabo se impulsaron dos medidas básicas: el traspaso a los municipios de la gestión administrativa y financiera de las escuelas públicas tradicionalmente dependientes del MINEDUC (D.L. 3.063 de 1979) y la asignación de fondos fiscales para que, por la vía del subsidio directo, se canalicen a las escuelas particulares que, en forma gratuita, colaboran con la función educativa del Estado (D.L. 3.476 de 1980). De esta manera, el subsidio directo reemplaza el concepto de presupuesto fijo definido de acuerdo a las necesidades de los establecimientos.

La subvención se entrega directamente de acuerdo al número de alumnos atendidos por la escuela. Pretendiéndose de esa manera incentivar una oferta educacional de buena calidad pues, se supone, que los padres van a elegir los establecimientos que ofrecen un mejor servicio. En la práctica esta modalidad de entrega de los subsidios ha originado una serie de problemas que pone en tela de juicio la capacidad del mercado para mejorar la calidad de la educación y el rendimiento en las escuelas. En el análisis de diversos especialistas (ver por ej. Viola Espínola H., "Evaluación del sistema de mercado como estrategia para mejorar la calidad de la enseñanza básica subvencionada". Documento de Discusión N° 5, CIDE, 1990) los principales problemas que se han generado son:

1. Debido a que los recursos con que cuenta el establecimiento para financiar su actividad son los obtenidos por medio de los alumnos que el establecimiento ha sido capaz de atraer, lo que ocurre en la realidad es que los colegios, con el fin de atraer más alumnos, ofrecen una serie de actividades y beneficios sociales que no necesariamente contribuyen a aumentar la calidad de la enseñanza. Es el tipo de beneficios que ofrece el establecimiento y no la calidad de la educación que imparte lo que en definitiva influye en la decisión de los padres al elegir colegio para sus hijos.

2. Por otra parte, desde 1982, la subvención por alumno dejó de ser reajustada de acuerdo al índice de precios al consumidor para aumentar de acuerdo a los reajustes de los sueldos y salarios del sector público, lo cual implicó una disminución del aporte estatal a educación en un 19% en 1986 (respecto de 1982), y una reducción considerable para el presupuesto de los establecimientos. Este problema se resolvió principalmente bajando los sueldos de los profesores o con el cierre de establecimientos.

3. La evidencia señala que, si bien el mercado ha desarrollado la participación de los padres y nexos de comunicación entre las familias y la escuela, también ha generado una postergación de lo pedagógico; los profesores dedican parte de su tiempo en tareas de promoción de la escuela.

4. Debido a la facilidad que hay para cambiar a los niños de las escuelas, y el interés de las escuelas por recibir más alumnos, esto determina que frente al menor problema los padres retiren a sus hijos. Produciéndose de esta manera, una circulación constante de alumnos.

5. Las calificaciones también se han visto afectadas por las presiones del mercado ya que, con el fin de "mantener contentos a los padres", se tiende a "inflar las notas" no reflejando por lo tanto el nivel de aprendizaje efectivo de los alumnos.

En tercer lugar, existe una clara conciencia respecto al deterioro de las condiciones en que se ejerce la función docente; las bajas remuneraciones, la inestabilidad en el empleo, las deficiencias en la formación profesional, la falta de reconocimiento de la dignidad de la función docente, en todos los niveles, incluida la educación superior, lo cual afecta negativamente su desempeño y rendimiento.

Las consecuencias de lo anterior se traducen, como veremos a continuación, en notorias fallas en los diversos niveles del sistema escolar.

En la educación pre-básica hay fallas de cobertura, de organización institucional y de funcionamiento. Se estima que en 1988 la población de 0 a 5 años era 1.721.196 niños de los cuales, uno de cada cinco recibía atención pre-escolar.

Si bien es cierto la cobertura en educación pre-escolar experimentó una fuerte expansión, desde 6,1% en 1973 a 21,3% en 1989, ésta no fue una expansión equitativa en términos de la calidad de la educación ofrecida, y los grupos atendidos. Por una parte se aprecia que la oferta de atención se concentra en el grupo etáreo de 2 a 5 años, siendo muy limitada la atención de niños de 0 a 2 años. De acuerdo a las cifras estimadas por UNICEF, el 28,4% de los niños de 2 a 5 años recibe atención preescolar y sólo el 1,1% de los niños de 0 a 2 años, en tanto que el 69,3 % de los niños entre 5 años y 5 años 11 meses está matriculado en establecimientos de este nivel. Esta misma fuente revela que en 1988 existía a nivel nacional un déficit de atención a preescolares entre 2 y 5 años, en extrema pobreza, de 89.555 niños (43,9%).

Además, se aprecian desequilibrios de cobertura a nivel regional; en la I y XII región existía en 1988 capacidad instalada ociosa para la atención de niños en extrema pobreza entre 2 y 5 años, de 621 y 122 niños respectivamente. Las otras regiones presentan déficit; en términos porcentuales, las regiones que presentan un mayor déficit son las regiones VI (64,4%), VIII (51,8%), X (62,1%). En términos absolutos, las regiones que presentan los más altos niveles de déficit son la VIII, IX, X y la Región Metropolitana (ver Cuadro N° 1).

En el nivel de educación básica se ha producido una disminución constante de la matrícula. En 1982, la matrícula era de 2.092.597 alumnos y en 1989 de 1.987.758 alumnos, lo cual representa un decrecimiento de un 5.01%. Se puede señalar, además, que la cobertura en 1982 era del 95,27% de los niños entre 6 y 13 años y en 1989 era el 94%.

Una explicación de esta disminución es de carácter demográfico: en 1964 nacieron 306.050 niños, lo que equivale a una tasa de 36,4 por mil y, en 1982 nacieron 274.600 niños que equivale a una tasa de 23,9 por mil; se puede señalar entonces, que como consecuencia de este comportamiento se produce un descenso de la población en edad escolar, lo que a su vez implica un menor ingreso de alumnos al sistema educativo.

Por otra parte, los resultados de la encuesta CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de ODEPLAN) de 1987, que registra tan-

to la población de 6 a 13 años de edad que asiste a la escuela así como también aquella que no está incorporada al sistema de educación, distribuida por deciles de ingreso económico, indican que existe una población de 200.807 niños de 6 a 13 años que no está incorporada al sistema, lo cual representa el 10,71% de los niños de ese grupo etáreo.

Es interesante señalar que del total de 200.807 niños entre 6 y 13 años que, de acuerdo a la información de la CASEN 1987, no asiste a la escuela, un 49,83% (100.077 niños) pertenece al 30% de hogares más pobres (ver Cuadro N° 5). Esta población que no se incorpora al sistema contribuye a la baja paulatina de matrícula de educación básica.

En resumen, la educación básica ha experimentado una disminución no sólo por causas de tipo demográfico sino también socioeconómicas. A pesar de su obligatoriedad, existe un 10% de la población en edad escolar que no se incorpora a este nivel de enseñanza.

En la educación básica hay además, graves problemas de calidad. En las pruebas PER (Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar) y SIMCE (Sistema de Medición de Calidad de la Educación), que miden la calidad de la educación de acuerdo al logro de objetivos, se observan bajos rendimientos promedio y gran disparidad en los resultados obtenidos por los estudiantes de acuerdo al tipo de dependencia de los establecimientos, la región, y el área (rural/urbana).

Los resultados de las pruebas SIMCE aplicadas en 1988 para evaluar el logro de los objetivos académicos en los alumnos de cuarto año básico, revelan que el puntaje promedio de resultados correctos en la Prueba de Castellano fue 54,23%, 51,81% en la de Matemáticas, 53,23% en la de Ciencias Naturales y 56,78% en la de Ciencias Sociales. En consecuencia, puede afirmarse que los alumnos de ese nivel aprenden -en promedio- un poco más de la mitad de lo que deberían aprender, de acuerdo a los objetivos fijados por los programas.

Los resultados generales de las pruebas SIMCE que midieron en 1989 el logro de objetivos académicos en los alumnos de 8° año básico, fueron levemente mejores. Ello puede deberse al proceso de selección de alumnos que se produce entre el 4° y el 8° año de enseñanza básica.

Especial atención debe prestarse a la disparidad observada en los resultados de la prueba SIMCE pues demuestran que la distribución de aprendizajes es muy desigual en las distintas regiones del país y según el tipo de dependencia de los establecimientos. En general, el rendimiento en todos los establecimientos es bajo pero en los municipalizados es inferior al rendimiento de los establecimientos particulares subvencionados y particulares. Esto indica que los alumnos de educación básica provenientes de familias de bajos ingresos, inscritos en escuelas gratuitas, aprenden sensiblemente menos que los inscritos en escuelas pagadas. Por otra parte, se observan diferencias de rendimiento a nivel regional: en la Novena Región el puntaje promedio obtenido en la prueba de Castellano fue 53,8%, en tanto que en la Duodécima Región el promedio fue 65,1%;

en la prueba de Matemáticas el promedio obtenido en la Novena Región fue 51,5% y en la Duodécima Región 60,8% (ver Cuadros N° 6, N° 7, y N° 8).

Se constata además, que el sistema de educación básica es altamente ineficiente ya que, a nivel nacional, sólo el 26,65% de los alumnos de la cohorte 1977-1987, completó el 8° año en el tiempo previsto (sin repetir ningún curso), en tanto que el 54,79% de los alumnos repite hasta tres veces. Este tipo de ineficiencias eleva considerablemente el costo de la educación básica.

En la educación media se presentan los mismos problemas de calidad e inequidad, agravados por la gran desorientación existente en cuanto a los fines que debe cumplir este nivel educacional. La educación media no prepara adecuadamente para el trabajo, ni para la educación superior, y tampoco da al estudiante los instrumentos necesarios para comprender, participar e interpretar la sociedad en que vive.

A pesar de que en el nivel de educación media se ha producido un crecimiento constante de la matrícula, de 565.745 alumnos en 1982 a 742.010 alumnos en 1989, lo que representa un incremento del 31,16%, y que la cobertura en este nivel ha aumentado del 65,01% en 1982 al 81,77% en 1988, existe un contingente importante de jóvenes que no prosigue estudios en la enseñanza media. Además, se aprecia que la expansión se produjo con un fuerte desequilibrio entre la modalidad Científico-Humanista y Técnico-Profesional en desmedro de esta última.

Según la información de la encuesta CASEN 1987, un 19,27% del total de jóvenes entre 14 y 17 años, no está incorporado al sistema educacional (202.598 jóvenes). Se puede apreciar en el Cuadro "Población en Edad Escolar No Incorporada al Sistema Escolar" (ver Cuadro N° 9), que el 53,9% de los jóvenes que no se incorporan a la enseñanza media (109.305 jóvenes), pertenece a hogares del 30% más pobre de la población.

El sistema nacional de educación técnica presenta serios problemas; entre los más importantes se pueden señalar: segmentación en cuatro tipos de enseñanza técnico profesional con escasa o ninguna relación entre ellos, falta de recursos de infraestructura, equipamiento obsoleto, necesidad de innovar los contenidos, objetivos y metodologías de enseñanza de los programas, disminución importante de la oferta de capacitación subvencionada por el Estado lo que implica una reducción de las posibilidades de calificación ocupacional para los sectores de menores ingresos. Estos problemas se traducen en una incapacidad del sistema para responder a las necesidades de capacitación laboral que tiene el país.

En resumen, como lo señalara el Ministro de Educación, don Ricardo Lagos E. en el discurso pronunciado el 22 de marzo de 1990 en el Instituto Nacional, en su conjunto,

"la educación chilena no satisface los requerimientos cualitativos de la sociedad y de las personas. No se logran en nuestras escuelas los aprendizajes que requiere y requerirá el desarrollo económico y científico-técnico del país. No se

aprende en ellas cómo vivir en democracia. Tampoco se obtienen los valores, hábitos, habilidades y destrezas requeridas para el crecimiento personal o para enfrentar la vida cotidiana. Los beneficios de la educación se distribuyen insuficientemente y sin equidad. Las grandes mayorías reciben una educación de baja calidad."⁷

La educación superior, como lo señalamos, experimentó un profundo proceso de reestructuración a partir de la dictación de los DFL de 1980 y 1981, no obstante, la intervención de las universidades comenzó en 1973 con el reemplazo de todos los rectores por rectores militares delegados, el despido masivo de académicos y personal administrativo, la cancelación de la matrícula a estudiantes considerados "subversivos", el cierre o reorganización de institutos, el control de los contenidos de la enseñanza universitaria, la reducción drástica de vacantes en determinadas carreras, etc., todo lo cual ha tenido profundas repercusiones en el funcionamiento y en la concepción de la educación superior.

Un análisis del problema de acceso a la educación superior publicado en 1990,⁸ revela que se ha producido una disminución en el número de inscritos para rendir la Prueba de Aptitud Académica (PAA) y un descenso en el número de postulantes a las instituciones que participan en el proceso regular de admisión. En 1980 postulaba a las instituciones con aporte fiscal el 80% de los alumnos que obtenían sobre 450 puntos en la PAA; a partir de 1986 este porcentaje decrece paulatinamente hasta alcanzar sólo al 60% en 1989. Esta situación, ha afectado especialmente a universidades e institutos en regiones distantes de Santiago, habiéndose constatado en el proceso de admisión 1989-1990, por primera vez, un exceso de vacantes en carreras de prestigio. El sector con aporte fiscal ofreció en 1989 un total de 32.067 vacantes de las cuales se ocuparon 27.533. Es más, en 1989 la matrícula de las universidades tanto públicas como privadas, en relación al total de la población entre 20 y 24 años, era inferior a la de 1973 (ver Cuadro N° 10).

Por otra parte, la aplicación de los decretos mencionados anteriormente provocó no sólo una diversificación del sistema sino una proliferación de universidades, institutos profesionales, y centros de formación técnica, y también una concentración del tipo de carreras ofrecidas lo cual generó una demanda por examinación que no fue posible satisfacer. Para paliar esta situación de saturación, la Ley 18.862 permitió la designación de entidades examinadoras, aun-

7. Ricardo Lagos E. *Política Educacional del Gobierno del Presidente don Patricio Aylwin Azócar*. Discurso pronunciado por el Ministro de Educación Don Ricardo Lagos E. en Santiago, el 22 de marzo de 1990 en el Instituto Nacional.

8. María José Lemaitre (editora). *La Educación Superior en Chile: un Sistema en Transición*. Colección Foro de la Educación Superior, Ediciones CPU, Santiago 1990.

que no impartieran la carrera examinada lo cual contribuyó a desacreditar el proceso de examinación.⁹

En general, las políticas aplicadas en el sistema de educación superior durante el régimen anterior, particularmente en las universidades, han provocado serios problemas de gobierno, coordinación, fragmentación institucional y financiamiento, entre otros.

En el plano del desarrollo científico, y a pesar del aumento de los fondos concursables para proyectos de investigación asignados por medio del FONDECYT que incrementó su presupuesto de 400 millones de pesos en 1986 a 5.172 millones de pesos para 1991, el actual nivel de las ciencias en Chile es sólo producto del esfuerzo personal aislado de los investigadores de universidades y centros privados. El país no ha tenido una política nacional y un compromiso gubernamental claro con el avance de las ciencias, lo cual ha sido un factor decisivo en el desarrollo científico de otras naciones. En gran medida, la falta de una política de ciencia y tecnología se debe a la ausencia de un organismo que tenga las atribuciones para generarla.

En el nivel de la educación de adultos, que atiende a la población adulta de 16 años y más que no ha ingresado nunca al sistema educativo o con educación básica o media incompleta, es difícil establecer la cobertura específica para este tipo de educación. No obstante, se puede señalar que la matrícula en Educación de Adultos ha experimentado un decrecimiento constante; en 1980 era de 148.410 alumnos en tanto que en 1988 era de 72.974 alumnos, lo que representa una disminución del 49,2% (ver Cuadro N° 11).

La disminución de la matrícula en este nivel se puede explicar por la inadecuación de los planes y programas de estudio que no se ajustan a las características psicológicas, sociales y económicas de los alumnos, a la falta de una metodología de enseñanza-aprendizaje apropiada para trabajar con adultos, y por la aplicación del modelo de municipalización que asigna una subvención por cada alumno adulto que es entre un tercio y un quinto de la asignación que se otorga por alumno en los otros niveles de enseñanza (ver Cuadro N° 12).

Por otra parte, cifras de 1989 indican que existe en el país un total de 489.803 personas mayores de 15 años que no sabe leer ni escribir, lo que representa una tasa de analfabetismo del 5,6 %.

En el plano institucional, el Ministerio de Educación enfrenta serios problemas de financiamiento, administración y gestión.

Como señaláramos anteriormente, el sector se financia en su totalidad con aporte fiscal asignado anualmente a través de la Ley de Presupuesto. Dicho aporte ha estado afectado por cambios bruscos en su estructura y funciones, provocados principalmente por el traspaso de la administración de los establecimientos educacionales al sector municipal y privado entre los años 1981 y 1987,

9. María José Lemaitre (editora). *Op.Cit.*, Santiago 1990.

la política de autofinanciamiento de la educación superior, la restricción del gasto corriente y la aplicación de un inflator menor que el real en forma sostenida.

En el sector central, el mayor aporte está destinado al financiamiento de los establecimientos educacionales de enseñanza gratuita municipal y particular, a través del pago de una subvención por alumno atendido. En términos reales, el aporte por dicho concepto ha disminuido considerablemente a partir de 1983, lo cual ha repercutido directamente en la administración de los establecimientos educacionales municipalizados, provocando déficit operacional del orden de los 7.000 millones de pesos, y una gran disparidad en el sistema de remuneración del personal docente.

En gran medida, el déficit operacional es producto del crecimiento de la educación particular gratuita que ha significado una pérdida de alumnos y por lo tanto de subvenciones al sistema municipal; ineficiencias en la administración municipal; al sector municipalizado de establecimientos con déficit de operación, sobredotación de personal e infraestructura y equipamiento escolar en condiciones deficientes.

De esta manera, la aplicación de la reforma administrativa significó, según lo expresa el Ministro Ricardo Lagos,

"la desarticulación del sistema nacional de educación y el reemplazo de la responsabilidad social de la educación por el ilusionismo del mercado de modo que, so pretexto de la necesaria descentralización, se ha llegado no sólo a la atomización del sistema, sino a una competencia a veces agresiva en donde debiera primar la cooperación".¹⁰

A continuación, se presentan los principales lineamientos que se ha fijado la política educacional del Gobierno del Presidente Aylwin, con el objeto de superar la situación antes descrita.

3. Políticas sociales e inversiones 1990-1991

Lineamientos generales

El proceso de democratización y modernización de la sociedad chilena y el pago de la deuda social contraída con los más pobres, hacen de la educación uno de los objetivos prioritarios de este Gobierno. Parte medular de la política educacional es el logro, entre otros, de los siguientes objetivos principales:

10. Ricardo Lagos E. *Política Educacional del Gobierno del Presidente don Patricio Aylwin Azócar*. Discurso pronunciado por el Señor Ministro de Educación Don Ricardo Lagos E. en Santiago el 22 de marzo de 1990 en el Instituto Nacional.

- ☐ El mejoramiento cualitativo de la educación con el fin de garantizar a todos los niños chilenos el aprendizaje efectivo de las competencias básicas para vivir en una sociedad democrática y en desarrollo.
- ☐ Mayor equidad en la distribución de la educación, lo cual supone tomar medidas para contrarrestar las diferencias con que los niños ingresan al sistema, dando mayores oportunidades a los más necesitados, con el fin de garantizarles el logro de niveles aceptables de aprendizaje.
- ☐ Aumento gradual de la cobertura de atención en algunas modalidades de la enseñanza.
- ☐ Fomentar la participación de los diversos sectores e instituciones en el desarrollo educacional.

Enmarcando sus actividades en el logro de los objetivos principales de la Política Educacional del Gobierno, enunciados anteriormente, el MINEDUC se ha fijado los siguientes objetivos específicos para el segundo semestre de 1990 y para 1991:

- ☐ Aumentar el nivel y la relevancia de los aprendizajes que logran los estudiantes a través del sistema educativo, particularmente en aquellos establecimientos que atienden a sectores de bajos ingresos.
- ☐ Facilitar un mayor acceso de la población a los beneficios del sistema educativo, aumentando su cobertura en las áreas insuficientemente atendidas.
- ☐ Elevar la eficiencia en el funcionamiento pedagógico y administrativo de la educación.
- ☐ Mejorar las condiciones requeridas para avanzar en la modernización de la educación, enriqueciéndola y rectificándola con criterios de equidad social y participación democrática.
- ☐ Favorecer el desarrollo de la ciencia y la tecnología y estimular y apoyar la actividad cultural.

Los objetivos mencionados, interpretan los rasgos definitorios de la nueva política social que, como se señalara en el capítulo I, es solidaria, equitativa, integral, eficiente y participativa. En la sección siguiente, se describen las medidas adoptadas en 1990 y las contempladas para 1991, para el logro de los objetivos.

Programas adoptados en 1990 y contemplados para 1991

Consecuente con los principios de equidad y solidaridad, el Gobierno ha procedido a aumentar la contribución estatal al sector educación. En este sentido, durante 1990 se destinaron \$15.500 millones provenientes de la Reforma Tri-

butaria, al financiamiento de una serie de medidas que van más allá de la marcha del sector y que permitirán enfrentar los problemas más urgentes. Asimismo, el proyecto de presupuesto para 1991 alcanza a \$244.260¹¹ en pesos de 1990, lo que representa un 6,8% de aumento real respecto al gasto efectivo para 1990 (aproximadamente 15.687 millones de pesos 1990) (ver Cuadro N° 7 de Principios orientadores).

Durante el año 1990, se implementaron las siguientes políticas prioritarias, tanto a través del Ministerio mismo como por medio de los servicios dependientes o relacionados:

- ☐ Ejecución de programas de emergencia para la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación prebásica y básica.
- ☐ Diseño de programas de mediano plazo para expandir la cobertura y elevar la calidad y equidad de la educación y gestión de recursos complementarios de la cooperación internacional para su implementación.
- ☐ Elaboración, proposición y aprobación de proyectos de ley relativos a aspectos institucionales.
- ☐ Iniciación del análisis y de las consultas relativas al régimen de administración municipal de los establecimientos públicos de enseñanza básica y media.
- ☐ Elaboración de las políticas de coordinación, acreditación y mejoramiento de la educación superior, en debida consulta con las instituciones correspondientes.
- ☐ Continuación y mejoramiento de las acciones de apoyo estatal al desenvolvimiento científico-tecnológico y desarrollo de la creación y difusión cultural.

A continuación se describen las principales líneas de acción definidas para la implementación de las políticas prioritarias mencionadas.

Tareas programadas en materia de legislación

Una de las tareas principales del MINEDUC para el año 1990 ha sido la de completar la elaboración y enviar al Parlamento para obtener su aprobación como Ley de la República, del proyecto de Estatuto Docente. Este proyecto, recientemente aprobado por la Cámara de Diputados, requiere aún de la aprobación en el Senado y la dictación de su Reglamento e implementación. Dicho Estatuto pretende, en el marco de las restricciones presupuestarias, beneficiar a todo el magisterio en materias que dicen relación con la regulación de la estabilidad y movilidad ocupacional, la provisión de condiciones de trabajo adecua-

11. No incluye incorporación de saldo 1990 por M\$ 2.550 ni déficit de internados

das, el derecho al perfeccionamiento y a la participación. Consecuentemente, el Estatuto Docente, a través de la creación de condiciones profesionales y laborales que faciliten el ejercicio de la docencia, será un aporte sustancial al mejoramiento de la calidad de la educación y su distribución equitativa.

Otros proyectos de ley que están actualmente en trámite en el Congreso Nacional son:

- ☐ Reprogramación de deudas del crédito fiscal para educación superior.
- ☐ Habilitación de títulos de retornados al país.
- ☐ Reforma de la Ley de Subvenciones Educativas.
- ☐ Premios Nacionales y Propiedad Intelectual.

Por otra parte, el MINEDUC está analizando nuevos proyectos de ley y la introducción de modificaciones a algunas leyes actualmente vigentes, a fin de enviarlas al Parlamento para su aprobación:

- ☐ Creación del Consejo Nacional de Educación para el Trabajo.
- ☐ Fomento del Libro.
- ☐ Modificación de la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza.
- ☐ Modificación de los mecanismos de subsidio a la educación superior.
- ☐ Modificación del Decreto Ley N° 679 de 1974, sobre Calificación Cinematográfica

Educación pre-escolar

Con fondos de la Reforma Tributaria se inició la construcción, en 1990, de treinta y nueve salas multiuso para jardines infantiles y dos nuevos jardines infantiles lo cual permitirá atender a 2.720 niños más a partir de marzo de 1991.

Se implementó un programa de mejoramiento de la calidad de la educación pre-escolar que se ofrece actualmente a 61.819 niños a través de:

Capacitación de personal en el desarrollo de currículum activos.

Mayor trabajo con la familia y la comunidad para configurar comunidades educativas.

Diseño de dos programas piloto que ponen en práctica dos alternativas nuevas de atención a niños. Uno para menores de 2 años que utiliza la capacidad ociosa de los jardines infantiles, en el cual una educadora trabaja directamente con madres que educan y estimulan a sus hijos; el otro, es un programa para niños de 2 a 5 años, en el cual las madres juegan y alimentan a los niños.

Durante 1991 se ha continuado la preparación e implementación de proyectos sobre expansión de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación parvularia, en el marco del convenio de cooperación con UNICEF y de las

negociaciones, iniciadas en 1990, del proyecto "Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación" (MECE) que está gestionando el MINEDUC con el Banco Mundial. El objetivo principal de este proyecto es ampliar la cobertura de atención y mejorar la calidad de la educación pre-escolar, mejorar la calidad y la equidad de la educación básica y media y, mejorar la capacidad de gestión del MINEDUC a nivel nacional.

Durante 1990 los jardines familiares (ex CADEL) extendieron su jornada de atención. Además, el presupuesto aprobado para 1991 permitirá aumentar, en esos centros, el número de atenciones de 6.880 a 11.060 niños en todo Chile, e implementar programas no convencionales para niños menores de 2 años en seis salas cuna de la III, IX y Región Metropolitana, que atenderán a más de 300 niños.

Para una mejor coordinación entre las actividades del sector y las políticas gubernamentales, se organizaron réplicas regionales del simposio nacional de educación pre-escolar, realizado en Santiago entre el 5 y el 7 de septiembre de 1990. Además, se está completando un catastro (nacional y regional) de todas las instituciones que ofrecen atención al párvulo y se están realizando jornadas de capacitación para el personal de diferentes instituciones que atienden a pre-escolares.

Educación Básica

Programa de Mejoramiento de la calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres (P-900). Este Programa se enmarca en los objetivos prioritarios fijados por el Gobierno de mejorar la calidad y equidad de la educación básica; se propone elevar el rendimiento escolar en 969 escuelas que representan aproximadamente el 11,8% del total de las escuelas básicas gratuitas, ubicadas en áreas rurales y de extrema pobreza urbana en cada una de las trece regiones del país. El Programa concentra su acción en el primer ciclo básico, beneficiando a 160.182 niños (el 15,2% de la matrícula total de este ciclo) y da apoyo a 5.237 profesores.

En el contexto de dicho programa se mejoró la infraestructura de algunas escuelas seleccionadas; se distribuyeron 150.000 textos de estudio (de español y matemáticas) para todos los niños del primer ciclo básico de las escuelas seleccionadas; se dotó a los primeros y segundos años de enseñanza básica de material educativo de apoyo: se distribuyó un total de 22.400 juegos didácticos y además, se proporcionó a cada curso de 1º y 2º básico, 40 libros infantiles, formando así 2.697 pequeñas bibliotecas de aula; se realizaron diversos talleres de perfeccionamiento en servicio, para los profesores de estas escuelas; se organizaron los talleres de aprendizaje que consisten en la realización de actividades tendientes a apoyar a los niños de 3º y 4º básico con retraso escolar (en esta labor colaboran más de 2.000 jóvenes); se compraron 1.700 grabadoras y 776 re-

productores (dittos) y mimeógrafos para iniciar así la distribución de dos grabadoras portátiles y un mimeógrafo en cada escuela.

En 1991, se incorporarán 427 escuelas al P-900 de las cuales, 127 son uni y bi-docentes con matrícula mapuche y 300 son escuelas completas.

En el diseño y puesta en marcha del programa de emergencia para mejorar la calidad de la educación de las 969 escuelas más pobres de Chile, se aprecia claramente la aplicación de los criterios de solidaridad, equidad e integralidad que definen la nueva política de gobierno.

En el marco del Proyecto MECE, la línea de acción más importante la constituye el componente de educación básica que cubrirá a la gran mayoría de establecimientos subvencionados de este nivel.

De acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Educación, se elaboraron los objetivos mínimos y contenidos fundamentales para cada nivel y grado de la educación básica. El conjunto de objetivos y contenidos fueron sometidos a consideración del Consejo Superior de Educación para que entren en vigencia en el año lectivo 1991, como marcos para los establecimientos escolares que quieran acogerse al derecho de elaborar su propio currículum.

En el segundo semestre de 1990, se aplicó el Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE) en 4º básico, cubriendo 235.000 alumnos de 8.600 cursos en 5.600 establecimientos. Los resultados de esta prueba constituyen un importante indicador para medir la eficiencia del sistema educativo.

Durante 1990 continuaron las acciones emprendidas en el contexto del Proyecto de Ciencias Integradas Básicas Experimentales (CIBEX) tendiente a mejorar la calidad de la enseñanza de las Ciencias en la Educación General Básica, a través de un sistema modular cuyo foco central es el medio ambiente.

Se incrementarán los programas de adquisición y distribución gratuita de textos escolares y guías para el profesor de todas las regiones del país, para diversas asignaturas de enseñanza básica. En 1991 se distribuirán gratuitamente 4.5 millones de textos escolares de 1º a 8º Básico de Castellano y Matemáticas y de 5º a 8º de Ciencias Sociales y Naturales, en escuelas municipalizadas y particulares subvencionadas.

Educación Media

En el marco del proyecto que se está negociando con el Banco Mundial, que incluye un componente de mejoramiento de la calidad de la enseñanza media, se realizará un debate público y una serie de estudios para generar las bases de conocimiento y consenso social orientados a establecer, en un plazo de dos años, una propuesta de cambios e inversión en educación media con el propósito de incrementar su relevancia, equidad, y calidad.

De acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Educación, se elaboraron los objetivos mínimos y contenidos fundamentales para cada nivel y grado de la Educación Media. Después de su aprobación por el Consejo Superior de Educación, dichos instrumentos curriculares se pondrán a disposición de los liceos que deseen elaborar y proponer la aprobación de su propio proyecto educativo.

Plan de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Técnico-Profesional, que se imparte en establecimientos municipalizados de origen fiscal, que comprende: articulación de sus curricula y sistemas de administración con los sectores productivos e instituciones empresariales; adquisición de equipamiento para talleres y laboratorios de diferentes especialidades; capacitación y perfeccionamiento docente. Estas acciones dan origen a distintos programas que se desarrollan en el marco de la cooperación bilateral con diferentes países europeos y beneficiarán, en el período 1991-1999, a alrededor de 60 establecimientos.

Establecer y ampliar la cobertura de aplicación de Programas de Iniciación a la Vida del Trabajo y Creatividad, atendiendo a los estudiantes de 1° a 8° de Enseñanza General Básica y de 800 establecimientos en las 13 regiones. Este proyecto, que se inició en 1990 con la realización de estudios y capacitación y finaliza en 1993, tiene como objetivo generar y poner en marcha modelos curriculares que impulsen la creatividad del alumno a través del contacto con el medio, utilizando tecnologías básicas y desarrollando actividades que lo preparen para su incorporación al mercado de trabajo.

Programa de Emergencia para la Modernización de la Educación Técnico Profesional que se imparte en establecimientos municipalizados, y el de Capacitación y Empleo de Jóvenes. Este programa tiene como meta para 1990 modernizar el equipamiento en una especialidad en 23 establecimientos industriales y 7 politécnicos que consulten especialidades industriales, beneficiando a una población de 30.000 estudiantes. El programa continuará en 1991, con la modernización del equipamiento de los 43 liceos industriales y politécnicos, 27 liceos comerciales y, en 1993, con la atención de 18 liceos técnicos.

Programa de Capacitación y Empleo de Jóvenes Desocupados; se realizará a partir del segundo semestre de 1991 conjuntamente con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y el Instituto de la Juventud gracias a un crédito otorgado por el BID. En lo que a educación media se refiere, este programa contempla la modernización de equipamiento de talleres y la optimización del uso de recursos de los establecimientos de educación técnico-profesional que se integran al programa.

Educación superior y desarrollo científico tecnológico

Consciente de que la educación superior es crucial en el desarrollo del país el Gobierno, respetando el principio de autonomía universitaria, creó la Comisión

de Educación Superior. Esta comisión, de composición pluralista y de alto nivel académico, está destinada a proponer reformas sustantivas a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y el diseño de una legislación general de mediano y largo plazo que regule el sistema de educación superior.

Se impulsó y apoyó al proceso de renovación de las autoridades unipersonales desarrollado en las propias instituciones con una amplia participación de las comunidades académicas.

Programa de préstamos subsidiados y becas tendientes a garantizar condiciones de mayor equidad y permanencia de los estudiantes de escasos recursos que deseen proseguir estudios de nivel superior. Este programa se iniciará con la distribución de 5.000 becas completas de arancel en 1991 y se irá incrementando en forma paulatina hasta completar un total de 20.000 becas en 1994. Además, se ofrecerán 300 becas para estudiantes de origen indígena y se destinarán 200 millones de pesos para otorgar becas a estudiantes sancionados injustamente.

Entre las medidas administrativas adoptadas para el nivel de educación superior se pueden mencionar:

- ☐ Suplemento extraordinario de M\$ 4.000 otorgados en 1990 a las instituciones de educación superior con aporte fiscal directo para cubrir déficit de operación.
- ☐ El establecimiento de un fondo de 1.500 millones de pesos para el desarrollo de universidades públicas.
- ☐ Revisión y proposición de modificación en los mecanismos legales por medio de los cuales se canalizan recursos fiscales a las instituciones de educación superior, de modo de garantizar la estabilidad de los aportes de base, favorecer la equidad en el acceso de estudiantes y fomentar la calidad y productividad en los servicios de educación.
- ☐ Disposiciones que regulen la publicidad de las instituciones privadas de educación superior y brinden un servicio adecuado de información que sirva de orientación a las decisiones que deben tomar los padres de familia y los estudiantes interesados en acceder a las mencionadas instituciones.
- ☐ Definición, en conjunto con las universidades, de mecanismos que permitan la incorporación a dichas instituciones de los alumnos sancionados por motivos no académicos.

Desarrollo con CONICYT, de las siguientes actividades:

- ☐ Evaluación de los 1.327 proyectos de investigación en ciencia y tecnología presentados al FONDECYT.
- ☐ Acreditación de los programas de postgrado que se dictan en las universidades chilenas.

- Preparación de proyectos bilaterales de investigación científica y tecnológica.
- Definición y elaboración de programas prioritarios de investigación y desarrollo en áreas como minería, salud, informática, ingeniería, agroindustria, forestal y pesca.
- Elaboración de un concurso de proyectos para mejorar la capacidad de investigación y desarrollo en las actividades e institutos de investigación del Estado.
- Ejecución del proyecto CONICYT-PNUD "Fortalecimiento de la capacidad institucional para la modernización de la infraestructura tecnológica en la Educación Superior".
- Elaboración de un nuevo plan nacional de desarrollo de la investigación científica y tecnológica. Al respecto, el informe de la Comisión de Educación Superior señala que es necesario que el país disponga de un organismo con la responsabilidad de generar una política nacional de ciencia y tecnología.

Educación de Adultos

Se desarrollará un programa de mejoramiento de la educación de adultos que contempla redefinir contenidos de la Educación Básica y Media de Adultos, impulsar programas de perfeccionamiento para los docentes, y la creación y recuperación de Centros de Educación de Adultos.

Desarrollo de programas de alfabetización y post-alfabetización; en 1991 se ha previsto atender a 25.000 analfabetos con 1.567 profesores alfabetizadores y 44 coordinadores provinciales, en la totalidad de las regiones del país.

Creación, entre 1990 y 1991, de 23 Centros Integrados de Educación de Adultos, distribuidos en las regiones en los que se realizarán acciones de post-alfabetización, nivelación de educación formal, y capacitación.

Educación Extraescolar

Entre las diversas actividades realizadas en este ámbito se destacan la organización de la Muestra Nacional de Ciencia, Arte y Juventud y el lanzamiento oficial de los XIII Juegos Nacionales Deportivos Escolares.

En 1991 se contempla un aumento de la cobertura en la educación extraescolar de 500.000 estudiantes en 1990 a más de 2.000.000, los que se distribuirán de la siguiente manera: Área Artística 700.000 estudiantes; Área Científica y Tecnológica 15.000 estudiantes; Deportes y Recreación 1.000.000 estudiantes (700.000 estudiantes en deporte competitivo y recreativo y 300.000

en competencias de barras); Educación Ambiental 247.000; e Integración y Participación Social 240.000 estudiantes.

Asistencialidad

En general, los programas de asistencialidad tienen como objetivo fundamental la aplicación de medidas coordinadas de asistencia social y económica a la población escolar de escasos recursos; en este sentido responden por tanto a los criterios de solidaridad, equidad e integralidad definidos en la política social del Gobierno actual.

Congruente con dichos principios, durante el segundo semestre de 1990 se incorporaron 100.000 niños al programa de alimentación escolar cubriendo en la actualidad a más de 600.000 escolares. Utilizando la metodología de focalización, se reforzó la dieta de 97.070 estudiantes de escuelas pobres del sector rural, incrementándose el aporte diario de calorías de 700 a 1.000 calorías, lo que significó aumentar del 30% al 50% los requerimientos diarios de alimentación.

Además, se organizó para los meses de verano y durante los próximos cuatro años, un programa de colonias escolares para 23.800 alumnos y un programa de alimentación para 101.500 estudiantes (52.600 en comedores y 48.900 en campamentos de verano).

Para 1991 se contempla iniciar un programa de salud oral. En el marco de este programa, se organizará "El Día del Fluor" que cubrirá a 1.000.000 de niños en todo el país.

Participación y perfeccionamiento docente

La aplicación en el sector educativo de los criterios de integralidad y participación de la política social, se aprecian, nuevamente, en los programas de capacitación de docentes, la revitalización de los Consejos de Profesores, Centros de Padres, Centros de Alumnos, y de Fomento y Desarrollo de las Innovaciones Educativas que se describen a continuación.

- Programa de atención a 10.500 docentes directivos de todo el país, a través de acciones presenciales y a distancia. Se inició en el primer semestre de 1990, culminando al término del año académico 1990 con una atención de más de 25.000 docentes de todos los niveles y modalidades del sistema educacional del país a través de 35 cursos, privilegiando su acción en las localidades de más alta marginalidad social y geográfica. Esta tarea está a cargo del Centro de Perfeccionamiento Experimentación e Investigaciones Pedagógicas
- Se estructuraron y aplicaron nuevos proyectos de perfeccionamiento impulsados en las unidades educativas de los niveles Prebásico, Básico y Medio, y

el Programa de Material Escrito que le entrega al docente asesoría simple y precisa en los temas más relevantes para el profesor.

- Se impulsó la revitalización de los Consejos de Profesores y otros organismos de la unidad educativa, a fin de canalizar y estimular la participación responsable de los docentes en el planeamiento, ejecución y evaluación de las actividades técnico-pedagógicas y en las relaciones con la comunidad.
- Se estudió y aprobó un nuevo reglamento de organización y funcionamiento de los Centros de Alumnos de los establecimientos de Educación Media (Decreto Supremo N° 524 del 11 de mayo).
- Se aprobó el Decreto N° 565 (Diario Oficial 8 de noviembre de 1990), que reglamenta el funcionamiento de los Centros de Padres y Apoderados en todos los establecimientos de enseñanza, asignándoles importantes funciones de cooperación.
- Durante 1991 se iniciará el Programa Nacional de Fomento y Desarrollo de Innovaciones Educativas que apoyará técnica y financieramente proyectos de mejoramiento elaborados y presentados por las propias escuelas y sus docentes, con base en un concurso público de proyectos.
- El Proyecto de Estatuto Docente considera un bono de perfeccionamiento de \$10.000 anuales para 100.000 profesores del área subvencionada en 1991 y 1992. A partir de 1993 contempla una asignación de perfeccionamiento.

Cultura

En el área de cultura se realizaron durante 1990 múltiples actividades y jornadas de extensión cultural; entre las cuales se pueden mencionar:

- Primera Jornada de Extensión Cultural denominada "Chile Primavera Abierta" organizada por la Comisión Interministerial de Cultura que coordina el MINEDUC a través de la División de Extensión Cultural e integrada por la Dirección de Comunicación y Cultura de la Secretaría General de Gobierno, la Municipalidad de Santiago, la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior, la DIGEDER, el Instituto de la Juventud y DINEX. Esta Jornada, realizada simultáneamente en todo el país, incluyó un vasto programa de acciones culturales tendiente a producir un punto de encuentro entre la comunidad y los creadores de cultura en sus variadas expresiones. Por ejemplo, el primer encuentro nacional de teatro escolar, el encuentro nacional de literatura en Valdivia, la temporada de subsidios a teatros populares, la exposición de tapices de Violeta Parra.
- Ciclos de Clases Conciertos gratuitos en comunas periféricas.

- Giras por todo el país de la Compañía de Teatro Itinerante cuyo repertorio incluye obras para el público general y para el infantil.
- Presentaciones dentro y fuera de país del Ballet Folklórico Nacional.
- Se desarrollaron durante el año nutridos programas de exposiciones en la Biblioteca Nacional, en el Museo de Bellas Artes, y en las bibliotecas públicas y museos a lo largo del país. Entre otras, la exposición "La palabra de España", con tesoros bibliográficos de categoría mundial que fuera inaugurada por los reyes de España.
- Diversos proyectos internacionales relacionados con la participación de Chile en las actividades para celebrar el V centenario del descubrimiento de América.
- Consolidación y expansión del sistema de bibliotecas públicas a través de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos. Esta labor incluye el reinicio de la adquisición de libros para la Biblioteca Nacional y las bibliotecas públicas, llegando a 60.000 volúmenes al año.
- Apoyo del MINEDUC en áreas de desarrollo cultural desatendidas, a través de sus elencos artísticos estables y de la continuidad y descentralización de programas iniciados en 1990, tales como "Viva la Cultura", Encuentros de Teatro Escolar, Video-Arte Franco-Chileno, Proyecto de Cineteca y habilitación de la Sala Gabriela Mistral del Ministerio como galería de arte.
- Creación de una Comisión Interministerial de Cultura encargada de estudiar una estructura institucional para el financiamiento de proyectos artísticos.

Por otra parte, la aprobación por el Parlamento de una nueva Ley de Donaciones, incluida dentro de la Ley de Reforma Tributaria, permitirá dar un impulso a las artes y la cultura.

Programa de inversiones

En el proyecto de presupuesto de 1991 se incluyen 21 proyectos de inversión que corresponden a obras de reparación y mantención de las oficinas administrativas que el MINEDUC mantiene a nivel central y en regiones; un total de 42 proyectos nuevos y de arrastre para reparar, mantener, y ampliar los edificios de museos y bibliotecas dependientes de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

En 1991 se completará la elaboración y negociación con el Banco Mundial del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (Proyecto MECE) que iniciará sus operaciones a fines del presente año con una duración de cinco años. El proyecto contará con un crédito del Banco Mundial de

aproximadamente 180 millones de dólares y un aporte nacional de 120 millones de dólares.

Durante 1991 se ejecutará el proyecto conjunto CONICYT-PNUD "Fortalecimiento de la capacidad institucional para la modernización de la infraestructura tecnológica en la educación superior", que contempla la compra de equipos por un monto de US\$ 600.000.

El aporte del BID para el proyecto Ciencia y Tecnología, que tiene como propósito canalizar recursos externos hacia el desarrollo de objetivos relevantes para el fortalecimiento de las actividades nacionales de Ciencia y Tecnología en la perspectiva de su funcionamiento como un sistema integrado, ha sido dimensionado en aproximadamente 80 millones de dólares. De acuerdo al cronograma confeccionado, los recursos que se obtengan deberían estar disponibles durante el primer semestre de 1991.

Además, se ha presentado un conjunto de proyectos a la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), para que gestione su financiamiento a través de la cooperación internacional. Entre otros, se pueden mencionar los proyectos de perfeccionamiento docente, los proyectos de desarrollo institucional, el programa mujer y educación, diversos programas de educación técnico-profesional y capacitación de jóvenes. Algunos de estos proyectos, como el de Iniciación a la Vida del Trabajo, que se financia en parte, con recursos de la Reforma Tributaria y, en parte, con un crédito español por nueve millones de dólares, y el P-900 que ha recibido donaciones de Suecia, Noruega y Dinamarca por un monto de 10 millones de dólares, se encuentran actualmente en ejecución. Para la continuidad del P-900 hasta 1993, se están gestionando donaciones por 10 millones de dólares más.

4. Conclusiones

Como señaláramos en el análisis precedente, al asumir la nueva administración, la situación educacional presentaba problemas en cuanto a la calidad de la enseñanza y la gran desigualdad que proporcionan los distintos tipos de establecimientos; dichos problemas se debían principalmente a la disminución de los recursos estatales destinados a educación, al proceso de municipalización, y al deterioro de las condiciones docentes; todo lo cual se traducía en notorias fallas en los diversos niveles de enseñanza.

Ofrecer solución a esos problemas constituye en sí un enorme desafío, sin embargo, el MINEDUC ha presentado un conjunto coherente de programas y políticas de acción que reflejan una clara preocupación por la búsqueda de alternativas válidas que posibiliten enfrentar el problema educativo en su conjunto y, en especial, el de los sectores de menores recursos. Es necesario destacar que las condiciones en que se plantean los cambios en el sistema educativo en la actualidad difieren sustancialmente de las del pasado (donde las decisiones

en estas y otras importantes materias eran tomadas por un grupo pequeño de personas e impuestas a la nación por decreto).

En el nivel de educación pre-básica, los problemas de cobertura, calidad y equidad que se aprecian, están siendo abordados por diferentes vías entre las que se pueden mencionar: la construcción y el equipamiento de nuevas salas cuna y jardines infantiles, la utilización de la capacidad ociosa existente, la dotación de personal, material didáctico y alimentación para los niños atendidos, perfeccionamiento y capacitación para el personal. Estas acciones se realizan principalmente a través de los aportes de la Reforma Tributaria, Proyectos con UNICEF, y se fortalecerán con el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (Proyecto MECE) que está negociando el Ministerio de Educación con el Banco Mundial que contempla invertir 38,5 millones de dólares en este nivel en el período 1991-94.

En el nivel de enseñanza básica se considera que la cobertura alcanzada es satisfactoria no obstante la calidad y la equidad de la educación constituye un problema importante el cual está siendo abordado actualmente a través del programa de emergencia para las escuelas más pobres del país que se inició en 1990 con 969 escuelas y se amplió a 1.397 escuelas en 1991. El componente de educación básica del Proyecto MECE que tiene una asignación de 172 millones de dólares para este nivel en el período 1991-94, permitirá abarcar a la gran mayoría de escuelas básicas subvencionadas del país.

Para enfrentar en el corto plazo los problemas de calidad, equidad, y relevancia, diagnosticados en el nivel de la enseñanza media, se han adoptado un conjunto de medidas entre las que destacan los programas de emergencia para la modernización y el mejoramiento de la calidad de la educación técnico-profesional, la adquisición de equipamiento para talleres y laboratorios de distintas especialidades de la enseñanza técnico-profesional. Además, el MINEDUC está gestionando, junto con el Ministerio del Trabajo, un préstamo ante el BID para financiar el Proyecto de Capacitación y Desarrollo de la Educación para el Trabajo que tiene un costo estimado de 80 millones de dólares. Por otra parte, en el marco del proyecto MECE, se destinarán 2,5 millones de dólares para impulsar un debate público y una serie de estudios destinados a establecer una propuesta de cambios e inversión en educación media con el fin de incrementar su relevancia equidad y calidad; lo cual se plantea como requisito previo para formular políticas a largo plazo en este nivel educativo.

En el ámbito de la educación superior destacan, la asignación de un suplemento extraordinario de recursos a las instituciones de educación superior con aporte fiscal, la negociación del Proyecto BID Ciencia y Tecnología de aproximadamente 80 millones de dólares de los cuales se calcula que entre 45 y 55 millones de dólares serán destinados a las universidades, el impulso y apoyo al proceso de renovación de las autoridades unipersonales desarrollado en las propias instituciones con una amplia participación de las comunidades académicas, la constitución de la Comisión de Educación Superior destinada a proponer

una reforma sustantiva a la legislación universitaria especialmente la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, el inicio de un programa de préstamos subsidiados y becas tendientes a garantizar condiciones de mayor equidad y permanencia de los estudiantes de escasos recursos que deseen proseguir estudios de nivel superior.

Este amplio conjunto de medidas que están siendo implementadas en los distintos niveles educativos (o programadas para su implementación futura), en conjunción con el aumento para 1991 del 31,7% real del presupuesto destinado a educación con respecto al presupuesto de 1990, la asignación para el sector de aproximadamente el 26% (\$9.000 millones) del total de recursos del presupuesto del FNDR para 1991, la negociación de aportes (donaciones o créditos) de la cooperación internacional, la aprobación de importantes proyectos de ley en materia educativa como por ejemplo la Ley de Estatuto Docente, los proyectos de apoyo institucional, la implementación de programas asistenciales, el impulso a la participación y democratización del sistema, así como también la realización de múltiples actividades y jornadas de extensión cultural, permiten afirmar que la gestión del MINEDUC para abordar los problemas está bien definida (al menos en el corto plazo) y representa un esfuerzo notable por impulsar la modernización del sistema.

No obstante, el éxito en la gestión del MINEDUC dependerá en gran medida de su capacidad para coordinar todos estos esfuerzos, negociar oportunamente el financiamiento necesario para desarrollar el programa trazado, obtener la aprobación del Congreso de los proyectos de ley que se han presentado, y, generar un amplio clima de consenso nacional que posibilite efectivamente implementar los programas propuestos.

V. Trabajo y previsión social

1. Introducción

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social es el organismo del Estado encargado de fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral, proponer las modificaciones a ésta que aparezcan como necesarias y promover las buenas relaciones laborales. En el área previsional, es el encargado de cancelar los compromisos previsionales que mantiene el Estado, de normar y fiscalizar el funcionamiento de las Administradoras de Fondos de Pensiones y el cumplimiento de la legislación previsional, así como de pagar las asignaciones familiares a todos los trabajadores del país. También realiza funciones orientadas a facilitar y mejorar las posibilidades de empleo y a proteger a los desempleados. En esta área se ubica la administración de franquicias y subsidios para la capacitación profesional, la administración del subsidio de cesantía y la conducción técnica de las oficinas municipales de colocación.

Marco institucional

Para la realización de las funciones que le corresponden, el Ministerio desarrolla su actividad a través de dos organismos dependientes: la Subsecretaría del Trabajo y la Subsecretaría de Previsión Social.

Se relacionan con el Ejecutivo por medio de la Subsecretaría del Trabajo: la Dirección del Trabajo, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y la

Dirección de Crédito Prendario, y por medio de la Subsecretaría de Previsión Social: la Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y el Instituto de Normalización Previsional.

Las funciones de la Subsecretaría del Trabajo son, entre otras, la ejecución de las políticas, normas e instrucciones emanadas del Ministerio; supervigilar el cumplimiento de las leyes del trabajo; dirigir la administración de la Subsecretaría, supervisar los servicios de su dependencia, y coordinar la acción del Ministerio en asuntos laborales con la de otros ministerios y servicios.

La Dirección del Trabajo, de la cual dependen las Inspecciones del Trabajo, tiene por función: fiscalizar la aplicación de la legislación laboral y previsional; difundir e interpretar la legislación laboral fijando por medio de dictámenes el sentido y el alcance de las leyes del trabajo, y registrar y supervigilar el funcionamiento de las organizaciones sindicales y de las negociaciones colectivas.

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) tiene por función: proporcionar orientación ocupacional a los trabajadores; aprobar y supervisar las acciones de capacitación ocupacional realizadas por las empresas y autorizar a los organismos que las imparten para los efectos de la franquicia tributaria correspondiente. Además, administra un programa de becas de capacitación destinado a personas de escasos recursos.

La Dirección General de Crédito Prendario es una institución autónoma del Estado con patrimonio propio, que otorga préstamos con garantía prendaria, y ejecuta las subastas de bienes muebles ordenadas por instituciones fiscales.

La Subsecretaría de Previsión Social realiza la inspección superior de los institutos previsionales y relaciona con el gobierno a las Superintendencias de Seguridad Social y de Administradoras de Fondos de Pensiones, así como al Instituto de Normalización Previsional.

La Superintendencia de Seguridad Social debe controlar las instituciones de previsión en sus aspectos jurídico, actuarial, inspección, médico, secretaría general; interpretar la legislación previsional e instruir a las instituciones del sector; confeccionar el presupuesto y controlar el manejo de los fondos nacionales para valorización de pensiones, prestaciones familiares, subsidios de cesantía, subsidio familiar y pensiones asistenciales.

La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones tiene por función la de controlar a las instituciones previsionales del nuevo sistema, llamadas AFP.

La organización sindical y la negociación colectiva

La organización sindical y la negociación colectiva son instancias a través de las cuales los trabajadores asalariados influyen y participan en su situación laboral. Por ello, complementan la democracia política, al permitir que las personas,

que aisladas no tienen influencia alguna, puedan expresar sus demandas y necesidades, y defenderlas con alguna cuota de poder.

Los sindicatos son instituciones fundamentales para proteger la equidad en cualquier sociedad moderna. Además, constituyen formas muy apropiadas para canalizar los conflictos y las diferencias que necesariamente se producen en la relación de trabajo asalariado. Dado que las tensiones en los grupos de trabajo reducen la productividad, los sindicatos, en la medida que resuelven conflictos, cooperan al aumento de productividad.

La negociación colectiva permite reequilibrar de alguna manera la posición de menor poder relativo que enfrentan los trabajadores en forma individual.

2. Situación a marzo de 1990

El diagnóstico fundamental que hace el Gobierno de la legislación laboral, vigente en marzo de 1990, es que ella tiende a mantener el desequilibrio de poder básico que existe entre los empresarios y los trabajadores. La ley, fundamentalmente, los supone con igualdad de poder y formalmente no protege a ninguna de las partes. Sin embargo, en la práctica, reproduce y pretende legitimar una relación de desigualdad entre un empresario fuerte y trabajadores débiles.

Al respecto, el gobierno democrático considera que existen un conjunto de normas concretas que limitan de manera excesiva la acción de los trabajadores y su poder de negociación. De estas normas pueden destacarse las siguientes:

- ☐ El despido arbitrario de trabajadores, por razones políticas o de otra índole, ha sido amparado por el artículo 155-F de la legislación laboral. En él se estipula la posibilidad de reducciones de personal sin expresión de causa por parte del empleador y sin posibilidad de apelación por parte del trabajador.
- ☐ La aplicación del D.L. 3.500 a partir de 1981 se tradujo además en un límite al monto de las indemnizaciones en caso de despido, las cuales pasaron de un mes por año de servicio sin límite, a un tope máximo de cinco meses. Tampoco existía la posibilidad de una indemnización a todo evento y los trabajadores de casa particular no contaban con ningún tipo de indemnización.
- ☐ La negociación colectiva estaba fuertemente restringida al igual que el derecho a huelga.

Todo esto se tradujo en una alta inestabilidad e inseguridad de los trabajadores, limitando su capacidad de negociación y participación. La posibilidad de perder el empleo fácilmente constituyó una traba real al desarrollo de la sindicalización y de la negociación colectiva.

En el Cuadro N° 1 se presentan algunos datos básicos sobre cobertura de la sindicalización y de la negociación colectiva. Allí se puede observar que la tasa de sindicalización (sindicalizados sobre ocupados) oscila bastante entre 1980 y 1989. Alcanza al 12,1 % en el año 1981 y al 9,9 % en 1986. Posteriormente esta tasa vuelve a crecer hasta alcanzar en 1989 el 11,5 % del total de ocupados.

En el mismo cuadro se presenta la tasa de sindicatos cubiertos que representa la relación porcentual entre los trabajadores que negocian colectivamente sobre el número de ocupados totales. La tasa de cobertura alcanza su nivel más alto a mediados de 1982 cuando llega al 9,6 % de los ocupados. Cabe advertir que no ha sido posible calcular la tasa de 1981 y que hay un importante rezago en el registro de los datos por lo que el peak de cobertura podría corresponder a ese año. En todo caso es notable la sensibilidad de esta tasa a las fluctuaciones económicas. En efecto, en el plazo de sólo dos años (junio de 1982 a junio de 1984) la cobertura cayó en casi un cuarenta por ciento (de 9,6% a 5,9 %).

La tasa de sindicalización varía de manera notable entre distintos sectores económicos. Esto está probablemente ligado a las diferencias de tamaño de las empresas en los distintos rubros y se ha visto reforzado por el hecho de que la legislación ha otorgado más derechos al sindicato de empresa (en especial el representado en la negociación colectiva) y ha circunscrito la negociación exclusivamente al interior de ésta. Así, otras formas de organización sindical permitidas, que son más apropiadas para trabajadores de empresas pequeñas o de trabajo eventual o informal, tienen restringida de manera notable su capacidad de negociación. No es de extrañar que los sindicalizados y los sindicatos se concentren por tanto en el tipo de sindicato de empresa. En el Cuadro N° 2 se presenta el número de sindicatos y de trabajadores sindicalizados, clasificados según tipo de sindicato para el año 1989. Los sindicatos de empresa representan el 65,4 % del total y los trabajadores sindicalizados bajo esta forma alcanzan al 68,9 %, de acuerdo a las estadísticas de la Dirección del Trabajo.

La política laboral del Gobierno democrático

La política laboral del Gobierno apunta a mantener una baja tasa de desempleo abierto, mejorar la calidad de los empleos actuales y modificar las normas que regulan las relaciones entre las partes laborales con el fin de reequilibrarlas.

Un aspecto fundamental lo constituye la Concertación Social. El Gobierno se ha propuesto que la nueva legislación laboral, así como cualquiera otra medida que afecte a las partes involucradas (por ejemplo la determinación del Ingreso Mínimo), debe ser concertada con las organizaciones representativas de trabajadores y empresarios. Esto no significa que la autoridad abdica de su derecho y obligación de gobernar, sino expresa el deseo de escuchar a la partes interesadas y recoger el máximo de sus inquietudes, antes de tomar las decisiones que le corresponden. Esta actitud de diálogo y de participación deberá ex-

presarse en todos los niveles del Gobierno y en las relaciones entre funcionarios públicos, organizaciones sociales y personas en general, pues es uno de los criterios que orientan la nueva política social.

Equidad en esta área, significa una legislación laboral que tienda efectivamente a proteger a la parte más débil en la relación laboral y permita el reequilibrio de la fuerza de negociación de las partes. Se trata de compensar la debilidad económica de cada trabajador individual a través de la fuerza de la organización sindical y de la negociación colectiva. Aunque la existencia de los sindicatos tiene su origen en la búsqueda de la equidad, son también organismos muy apropiados para que los trabajadores participen en las decisiones que los afectan.

Condición esencial para que la política laboral pueda permanecer en el tiempo es que no dificulte el crecimiento económico, sino, por el contrario, coopere a afianzarlo y a distribuir sus frutos entre todos los que aportan a cada actividad económica. Preocuparse del costo que puede implicar una norma de legislación laboral es recoger el criterio de eficiencia en el diseño de la política.

El criterio de integralidad de la política social, se expresa en la ampliación de los temas en que los trabajadores y las organizaciones sindicales tendrán derecho a participar. Es política del Gobierno que las modificaciones a la legislación laboral permitan la apertura temática de la negociación colectiva. De esta manera las partes involucradas podrán acordar válidamente todo lo que deseen, siempre que no afecte los legítimos intereses de terceros.

3. Programas adoptados en 1990 y contemplados para 1991

Firma del Acuerdo Marco

El Ministerio del Trabajo -tal como lo establecieron las bases programáticas de la Concertación de Partidos por la Democracia-, inició su gestión convocando a las organizaciones más representativas de trabajadores y empresarios a discutir con el Gobierno los criterios fundamentales en los cuales sustentar el diseño de una nueva institucionalidad laboral.

Como consecuencia de este proceso de diálogo, el 27 de abril de 1990 se suscribió el Acuerdo Marco entre la Central Unitaria de Trabajadores, la Confederación de la Producción y el Comercio y el Gobierno. Dicho acuerdo constituye un hecho histórico sin precedentes en la vida nacional, ya que por primera vez, trabajadores, empresarios y Gobierno, concuerdan en una visión común del desarrollo social, económico y político del país, y se comprometen a desarrollar y consolidar un camino que supere los viejos esquemas de confrontación, privilegiando así todos los esfuerzos conducentes al encuentro de soluciones concertadas.

Muchas de las medidas y avances que se presentan a continuación son una consecuencia del logro de este acuerdo trascendental.

Acuerdos sobre ingresos

En el campo laboral fue llevado a cabo un acuerdo entre el Gobierno, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), que significó que los empleados del Sector Público recibieran, a partir de diciembre de 1990, un reajuste de un 25 % de sus remuneraciones, guarismo que es apropiado para cumplir con dos objetivos básicos: evitar el deterioro del poder adquisitivo de las remuneraciones y mantener una austera política fiscal para cooperar con el control de la inflación. Esta medida fue acompañada de un acuerdo en relación al valor del aguinaldo de navidad para los mismos trabajadores que tiene un valor segmentado: \$8.000 para los trabajadores con ingresos iguales o inferiores a \$75.000 y \$4.000 para los que tienen ingreso mensual superior. Los trabajadores pensionados recibieron un aguinaldo de \$1.500 por carga.

Al mismo tiempo, se acordó que se mantendría el reajuste automático de los pensionados cada vez que se acumule una inflación de 15 % o superior y que en abril de 1991 se revisarían el ingreso mínimo, las pensiones y las asignaciones familiares.

En relación a la variación de las remuneraciones como producto de la negociación colectiva, la Dirección del Trabajo ha comenzado a publicar estadísticas al respecto, a partir de 1990. A la fecha se encuentran disponibles los resultados oficiales de las negociaciones de los tres primeros trimestres de 1990. Estos resultados son especialmente interesantes porque muestran la reacción más inmediata de los salarios a variaciones en la situación económica. En efecto, las remuneraciones medias de las empresas formales (medidas por el índice de remuneraciones del INE) sólo pueden variar lentamente ante cambios en la situación económica, debido a que un alto porcentaje de los trabajadores ya tiene fijado su salario nominal y en muchos casos también la forma y periodicidad de su reajuste. En cambio, durante las negociaciones colectivas se acuerdan las variaciones generales de remuneraciones y las formas de reajuste en el futuro. Por ser éste un período de especial flexibilidad de remuneraciones es posible observar más nítidamente la reacción del mercado del trabajo a la situación coyuntural.

La reajustabilidad pactada en las negociaciones colectivas durante 1990, es 100% del IPC cada seis meses en un alto porcentaje de los casos. Estos resultados no han variado durante el año. En cambio el aumento real (generalmente inmediato) que se pacta en promedio en las negociaciones ha tenido variaciones notables. En el primer trimestre el aumento real inicial promedio alcanzó 5,07 %, en el segundo semestre llegó a 3,71 % y los resultados preliminares pa-

ra el tercer trimestre indican un aumento de 4,07 % real. Cabe aclarar que no se puede negociar por menos de dos años por lo que los datos entregados corresponden a aumentos reales para dos años. Su equivalencia anual es la siguiente: el primer trimestre 2,5 %, el segundo 1,8 % y el tercero 2,0 % de aumento real anual equivalente.

Estas cifras parecen indicar que las remuneraciones vuelven a recuperar una tendencia moderada hacia el alza real.

Las modificaciones a la Legislación Laboral

El Gobierno parte de la convicción que una legislación laboral que no sea vista por ambas partes como legítima, no podrá perdurar en el tiempo, y de la conveniencia de definir reglas para un período largo, evitando las modificaciones sustantivas cada vez que se cambie de gobierno.

Con el fin de cumplir con el compromiso relativo a las reformas en el campo laboral, el Gobierno desarrolló una larga discusión con las más grandes organizaciones de trabajadores y empresarios. En estas sesiones se avanzó en importantes acuerdos que se tradujeron en el posterior envío de diversos proyectos de ley que, representando la posición del Gobierno, recogían los planteamientos de trabajadores y empresarios.

Los proyectos enviados al Congreso Nacional se refieren a las materias de término de contrato de trabajo y estabilidad en el empleo, organizaciones sindicales, negociación colectiva y centrales sindicales.

Término de contrato de trabajo y estabilidad en el empleo

En lo que se refiere al primero de estos proyectos, el propósito buscado es garantizar una mayor seguridad para el trabajador, permitiendo al mismo tiempo la necesaria capacidad de adaptación de las empresas en una economía abierta y competitiva. En efecto, el proyecto establece la eliminación del desahucio sin expresión de causa (artículo 155-F) y eleva el nivel de las indemnizaciones asociadas al despido, creando al mismo tiempo la alternativa de una indemnización a todo evento. Protege, asimismo, la capacidad de gestión del empresario, asegurando que éste pueda dimensionar su planta de trabajadores en función de necesidades objetivas de la empresa.

Finalmente, después de un amplio debate, se publica en el Diario Oficial la Ley 19.010 del 29 de noviembre de 1990 sobre terminación del contrato de trabajo y estabilidad en el empleo.

Entre las modificaciones más significativas de esta ley, destacan las siguientes:

- Todo despido deber ser fundado en una causa legal apoyada en fundamentos de hecho, eliminando así el artículo 155-F. Se estipula la causal de necesidades de la empresa, que se refiere, entre otros, a los despidos por racionalización o modernización de las empresas, cambios en las condiciones de mercado o falta de adecuación laboral o técnica del trabajador. Esta causal puede ser reclamada por el trabajador ante el juez competente. El trabajador que gane en su reclamo, recibirá un 20% más de indemnización.
- Se mantiene para los trabajadores contratados con anterioridad al 14 de agosto de 1981, una indemnización de un mes por año sin límite. Respecto de los trabajadores contratados con posterioridad a esa fecha, se aumenta el actual tope de 150 días de indemnización a un límite de 330 días, es decir, un mes por año de servicio hasta los once años de antigüedad en la empresa. Con esto se cubre para la inmensa mayoría de los trabajadores el período habitual de cesantía, mientras encuentran una ocupación equivalente a la que han perdido.
- Se establece la posibilidad de acceder a una indemnización de medio mes por año de servicio "a todo evento", es decir, para el caso de renuncia, jubilación o despido. El trabajador podrá optar a este beneficio con acuerdo de su empleador a partir del séptimo año de antigüedad en la empresa. La indemnización de un mes por año será irrenunciable para los trabajadores con menos de seis años de antigüedad que sean despedidos.
- Se crea para los trabajadores de casa particular una indemnización a todo evento. Para tal efecto, el empleador depositará mensualmente y de su cargo, un monto equivalente al 4,11 % de la remuneración imponible en una cuenta especial en la AFP que el trabajador elija. El saldo acumulado, con intereses y reajustes, podrá ser retirado por el trabajador al terminar, por cualquier causa, su contrato de trabajo.
- Se considera para efectos de la base de cálculo de las indemnizaciones por despido para los trabajadores contratados con posterioridad a marzo de 1981, las cotizaciones previsionales de cargo del trabajador. Con ello se mejora, adicionalmente, el monto total de las indemnizaciones.

Organizaciones sindicales y negociación colectiva

El propósito de estos proyectos, finalmente refundidos, es el de contribuir al desarrollo y consolidación de relaciones laborales que permitan el progreso de los trabajadores y las empresas. El concepto moderno y democrático de las relaciones laborales requiere que tanto el empresario como el sindicato colaboren, a través de reglas del juego equitativas, en la producción de resultados económicos y sociales que los benefician a ellos y al conjunto del país.

Debido a que estos proyectos no han terminado su tramitación parlamentaria, aquí se expondrán los contenidos principales del proyecto del Gobierno.

Las normas relativas a organizaciones sindicales y a negociación colectiva, por su naturaleza, son notablemente interdependientes, lo que llevó al Gobierno a refundir ambos proyectos con el fin de promover una discusión coherente en el Parlamento.

En líneas generales, la propuesta enviada al Congreso Nacional por el Gobierno busca ampliar y mejorar las condiciones de negociación colectiva para más de un millón de trabajadores de pequeñas y medianas empresas, creando para estos efectos los mecanismos adecuados de organización y procedimiento.

En el Gobierno existe la convicción de que estas propuestas de ley permitirán a trabajadores y empresarios desarrollar un proceso de negociación colectiva eficaz, realista y tecnificado, en el que se privilegie el acuerdo directo entre las partes.

Modificaciones propuestas a las organizaciones sindicales

Una de las principales modificaciones propuestas es la que define que sólo podrán organizarse sindicatos interempresas cuando sus miembros pertenezcan a empresas de menos de 50 trabajadores permanentes. El significado de esta proposición sólo puede comprenderse si se recuerda que al mismo tiempo se permite y regula un procedimiento de negociación colectiva para este segmento de trabajadores que, con la actual legislación, no pueden negociar o no lo pueden hacer en condiciones mínimas de equidad.

Modificaciones propuestas a la negociación colectiva

a) Criterios y normas principales

Formas de negociación: se abre la posibilidad de negociar a grupos de trabajadores y de empresas que así lo deseen. Actualmente se da la paradoja de que algunas organizaciones ramales de empresarios y de trabajadores, aunque quieren, no pueden negociar entre sí por prohibición legal.

Además, pero sólo para los sindicatos interempresas formados con trabajadores de empresas con 50 o menos trabajadores permanentes de un mismo sector económico y una misma comuna (de acuerdo al proyecto sobre organizaciones sindicales), se establece un nuevo procedimiento para negociar que incluye el derecho a huelga. En este caso, los trabajadores que hayan decidido negociar representados por ese Sindicato, pueden presentar un mismo proyecto de contrato a todos sus empleadores. Estos pueden optar por contestar en conjunto, organizados en varios grupos, o simplemente cada empresa por separado.

También se redefine el Convenio Colectivo, como un acuerdo entre uno o varios empleadores y cualquier tipo de organización sindical. Este instrumento será compatible con cualquier contrato colectivo.

Contrato colectivo: de acuerdo al proyecto del Ejecutivo, el contrato colectivo, se aplicará a los trabajadores que ingresen a la empresa con posterioridad a la firma de éste, siempre que ingresen al sindicato respectivo o lo soliciten. Podrá referirse además a los trabajadores aprendices y de temporada. Es decir, dejarían de ser contratos válidos sólo para aquellos que los firman y se tiene la posibilidad de cubrir a trabajadores nuevos y a aquellos sin derecho a negociación.

Negociación colectiva: sólo podrían negociar trabajadores organizados en sindicatos. Dejarían de existir grupos negociadores ad-hoc, formados sólo para la negociación. Esto tiene por objeto fortalecer las organizaciones sindicales y principalmente evitar la existencia de varios convenios colectivos impuestos por el empresario a diversos grupos de trabajadores y traslapados en el tiempo.

Sindicatos de empresa e interempresas: se amplía la posibilidad de negociación colectiva, especialmente a los trabajadores de la pequeña y mediana empresa. Quedan fuera, todavía, los trabajadores transitorios y todos los financiados por el Estado (excepto la mayoría de los profesores de colegios subvencionados, los cuales comenzaron a negociar en 1990).

Materias susceptibles de negociación: el artículo que define las materias de negociación se mantiene en términos generales, aunque se amplía su ámbito al agregarse la siguiente frase:

"...así como aquellas materias relacionadas con sistemas de información, comunicación, sugerencias, consultas u otras similares, siempre que ello no restrinja o limite la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa".

b) Huelga

Se restablecería plenamente el derecho de huelga de los trabajadores por la vía de ampliar el plazo máximo que alcanza en la actualidad a 59 días. No obstante, esta modificación va acompañada de otras que incentivan a la búsqueda rápida de acuerdo directo entre las partes, a través de diversos mecanismos e incentivos.

Reemplazantes: el proyecto del Ejecutivo prohíbe la contratación de reemplazantes de los huelguistas. Esta medida, aunque con poca incidencia en el resultado de cada negociación, significa que se respeta el derecho a huelga de los trabajadores.

Límite de duración: las huelgas durarán lo que sea necesario y no estarán limitadas por ley. Para contrarrestar este efecto se establecen mecanismos que cooperan a que las propias partes lleguen a un acuerdo.

Nuevos mecanismos para resolver conflictos: entre estos destacan:

La mediación, que aunque existe en la ley actual, no ha operado debido a que no ofrece ninguna ventaja para las partes. La propuesta del Ejecutivo permite que una de las partes imponga a la otra la mediación, a partir del primer día de huelga.

Reincorporación individual al trabajo a los 15 días de huelga, si la última propuesta del empleador fuere al menos igual al contrato vigente en términos reales o el empleador haya aceptado la propuesta del mediador anterior. Actualmente los trabajadores pueden hacerlo a los 30 días sea cual fuere la propuesta del empleador. La modificación propuesta, es la única que opera en favor de debilitar la fuerza del sindicato, aunque en favor de la decisión individual de sus asociados.

El arbitraje obligatorio, sólo se dará en aquellas empresas que no tienen derecho a negociar porque su paralización causaría grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía o a la seguridad nacional. Mantiene los procedimientos de la ley actual.

Centrales y organizaciones sindicales

Se busca impulsar un sindicalismo libre, representativo, pluralista y adecuadamente financiado. Esto asegura que las organizaciones sindicales cuenten con la legitimidad y los medios necesarios para ser interlocutores válidos y responsables, tanto ante los empresarios como ante el gobierno.

La idea central del proyecto es la de permitir la organización de Centrales Sindicales de carácter general y nacional, que aspiren a representar los intereses generales de los trabajadores. La legislación heredada no permitía la constitución legal de estas organizaciones. El proyecto, asimismo, propone regular las cotizaciones con el fin de facilitar la autonomía sindical respecto de gobiernos, empresarios, partidos políticos y de cualquier fuerza ajena a sus representados.

Para 1991 está programada la presentación de un proyecto de reforma de la legislación individual del trabajo en aquellos aspectos que no corresponden a la regulación de la terminación del contrato de trabajo.

Cumplimiento y fiscalización de la Legislación Laboral

Si bien las propuestas de nueva institucionalidad laboral constituyen un eje central de la actividad del Ministerio, éste ha asumido con especial dedicación las

tareas referentes a la fiscalización del efectivo cumplimiento de las leyes del trabajo.

El Gobierno tiene la certeza de que la mejoría en las condiciones de trabajo depende en parte muy importante del cumplimiento efectivo de la legislación laboral. Por esta razón y dentro de la disponibilidad de recursos con que actualmente se cuenta, se ha desarrollado un conjunto de importantes tareas en este ámbito:

- Se incrementó en aproximadamente un 11 %, respecto del primer semestre del año anterior, la atención de peticiones de fiscalizaciones y reclamos.
- Se implementó una política de fiscalización programada en sectores específicos (comercio, textiles e industria metalúrgica). Como consecuencia de lo anterior, se amplió sustantivamente la cobertura de trabajadores beneficiados por dicha fiscalización en tales sectores. Entre los logros destacables de esta política, puede mencionarse el aumento significativo en el cumplimiento de los pagos de cotizaciones previsionales, efectuados por empleadores en las áreas sometidas a la fiscalización programada.
- Por otra parte, a fin de prevenir conflictos laborales y favorecer su solución, la Dirección del Trabajo ha desarrollado, activamente, funciones de conciliación y mediación con positivos resultados en las huelgas producidas en colegios particulares subvencionados, corporaciones de salud y en empresas de otros sectores.
- Con el fin de garantizar el mejor cumplimiento de tareas permanentes, se ha restablecido en la Dirección del Trabajo la Unidad de Negociación Colectiva que lleva un control diario de los conflictos colectivos de trabajo.
- Igualmente, la Dirección ha asumido, a través de su Departamento de Organizaciones Sindicales, la realización de cursos de capacitación destinados a dirigentes sindicales. En el primer semestre, se han beneficiado de tales cursos un número superior a doscientas organizaciones sindicales.

Perfeccionamiento del Sistema Previsional

De acuerdo a las propuestas programáticas del Gobierno, el Ministerio del Trabajo, a través de sus organismos pertinentes, ha tomado un conjunto de medidas y ha iniciado los estudios correspondientes para dar cumplimiento a los principales objetivos allí establecidos. Además de los ya presentados se han desarrollado los siguientes:

- Se ha aumentado la cobertura en relación a las prestaciones vinculadas a la pérdida de capacidad de trabajo por invalidez, poniendo en marcha un sistema de pensiones de invalidez parcial.

- Se han impartido normas para que, a partir de octubre comiencen a operar mecanismos de pago preliminar de pensiones en las AFP, lo que permitirá a los afiliados recibir su primer pago aproximadamente 15 días después de la respectiva solicitud. Esto significará una disminución sustantiva del tiempo actual de espera de este beneficio, que normalmente supera los seis meses.
- Se ha iniciado un riguroso proceso de reestructuración progresiva del Instituto de Normalización Previsional, a fin de adecuarlo a las necesidades de agilización en la prestación de sus servicios.

Capacitación y formación profesional

Otro de los aspectos considerados relevantes en el Programa de Gobierno, se refiere a la capacitación técnico-profesional vinculada a las empresas, cuyo objetivo es mejorar la productividad del factor trabajo y orientada principalmente a grupos de jóvenes y mujeres. En este contexto se enmarca el "Programa de Capacitación y Desarrollo de la Educación para el Trabajo", proyecto desarrollado en conjunto por el SENCE y el BID y cuyos objetivos centrales son:

- Desarrollo de la educación para el trabajo, a través de préstamos y aportes de capital, para el equipamiento y rehabilitación de centros e institutos de educación técnica.
- Desarrollo de un programa de aprendizaje juvenil en las empresas, a través de la alternancia entre capacitación formal y práctica laboral, principalmente vía contratación de aprendices.
- Implementación de proyectos no tradicionales para el empleo y capacitación de jóvenes de sectores marginales.
- Apoyo institucional para organismos gubernamentales y no gubernamentales de la educación para el trabajo. Se apunta a aumentar el potencial operativo de los organismos orientados a la capacitación laboral y realizar estudios para caracterizar las reales necesidades de capacitación que enfrenta el país.

Estos programas beneficiarán a 100.000 jóvenes en los próximos cuatro años, los que mediante acciones de formación, aprendizaje y educación para el trabajo, podrán insertarse de manera concreta en la sociedad.

4. Conclusiones

La legislación laboral vigente en marzo de 1990 se caracteriza principalmente por un desequilibrio de poder entre empresarios y trabajadores. A pesar de que la ley fundamental supone que no protege a ninguna de las partes, en la prácti-

ca reproduce una relación de desigualdad entre empresarios fuertes y trabajadores débiles.

Un conjunto de normas que permiten el despido arbitrario sin posibilidad de apelación, la negociación colectiva restringida, límites a los montos de indemnización y otros; se traducen en una alta inestabilidad e inseguridad de los trabajadores, una limitada capacidad de negociación y participación, y una baja tasa de sindicalización.

Como respuesta a la situación vigente, el Gobierno está desarrollando una política laboral cuyos objetivos apuntan a mantener una baja tasa de desempleo abierto, mejorar la calidad de los empleos actuales y modificar las normas que regulan las relaciones entre las partes laborales para reequilibrarlas. Un aspecto fundamental de esta política lo constituye el mecanismo de concertación social expresado en el diálogo, la participación entre las partes y la búsqueda de la equidad.

Para alcanzar los objetivos señalados, el Gobierno ha emprendido diversos programas a desarrollar en el período 1990-1991:

Acuerdo Marco: Promovido por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. En abril de 1990 se logró un acuerdo entre la Central Unica de Trabajadores, la Confederación de la Producción y el Comercio y el Gobierno Nacional. Este acuerdo constituye un hito relevante dado que por primera vez trabajadores, empresarios y gobierno, concuerdan en una visión común de desarrollo social económico y político.

Acuerdo sobre ingresos: Mediante un acuerdo entre el Gobierno, la Central Unica de Trabajadores y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales, se estableció un aumento de remuneraciones del Sector Público de un 25% a partir de diciembre de 1990, un aguinaldo de navidad, y un reajuste automático de los pensionados cada vez que se acumule una inflación superior al 15%.

Modificaciones a la Legislación Laboral: Promoviendo el planteamiento de trabajadores y empresarios, el Gobierno envió al Congreso Nacional varios proyectos:

1. Término del contrato de trabajo y estabilidad en el empleo. Las modificaciones propuestas se materializaron en la Ley 19.010 del 20 de noviembre de 1990. En la misma, se establece que todo despido debe ser fundado en una causal legal; se incorpora como causal necesidades de la empresa (racionalización); se modifica la indemnización por despido, aumentando el tope actual y el acceso a ella para todo evento, es decir, renuncia, jubilación o despido; se crea una indemnización a todo evento a los trabajadores de casas particulares y se modifica el cálculo de las indemnizaciones por despido.

2. Organizaciones sindicales y negociación colectiva. Este proyecto se encuentra en proceso de trámite en el Parlamento. Mediante el mismo se busca

ampliar y mejorar las condiciones de negociación colectiva para más de un millón de trabajadores de pequeñas y medianas empresas.

3. **Modificaciones a las organizaciones sindicales.** Se busca ampliar la posibilidad de sindicalización interempresas, limitada en la actualidad a aquellas de menos de 50 trabajadores permanentes.

4. **Modificaciones a la negociación colectiva.** Mediante este proyecto se busca modificar la forma de negociación colectiva abriendo las posibilidades de las mismas, y cambiar las materias susceptibles de negociación.

5. **Modificaciones en las disposiciones sobre huelga.** Se reestablecerá el derecho a huelga de los trabajadores, y se incorporan nuevos mecanismos para resolver los conflictos.

Centrales y organizaciones sindicales: se busca impulsar un sindicalismo libre, representativo, pluralista y adecuadamente financiado. Se permitirá la organización de centrales sindicales de carácter general y nacional.

Perfeccionamiento del sistema previsional: en tal sentido, se ha aumentado la cobertura en relación a las prestaciones y se ha iniciado un proceso de reestructuración del Instituto de Normalización Previsional.

Capacitación y formación profesional: uno de los aspectos considerados como relevantes del Gobierno, es la capacitación técnico-profesional de jóvenes y mujeres con énfasis especial en los más pobres. Para tales objetivos se desarrollará el "Programa de Capacitación y Educación para el Trabajo" mediante convenio entre el SENCE y el BID. Este programa beneficiará a 100 mil jóvenes en los próximos cuatro años y comprende tres sub-programas:

1. **Capacitación y empleo de jóvenes.** Destinado a impartir aprendizaje específico en las empresas a jóvenes marginados laboralmente. Este subprograma cuenta a su vez con tres líneas de acción: a) capacitación y empleo de jóvenes propiamente tal, b) habilitación laboral para la juventud marginal, y c) capacitación para microempresas y autoempleo.

2. **Apoyo a la oferta de Educación para el Trabajo.** Con este subprograma se busca la ordenación y modernización de las instituciones de educación técnico-profesional, e incrementar la capacidad de formación respondiendo a la demanda de las actividades productivas. En tal sentido se desarrollarán dos líneas centrales: a) equipamiento de establecimientos de educación para el trabajo, y b) capacitación de profesores e instructores técnicos.

3. **Fortalecimiento Institucional.** Se pretende mejorar las instituciones que imparten educación para el trabajo mediante dos líneas de acción: a) fortalecimiento de las instituciones públicas de apoyo y b) desarrollo de la orientación e información laboral.

La situación laboral descrita, así como las acciones emprendidas por el Gobierno, muestran un camino que constituye un gran desafío para el futuro.

En tal sentido, se plantea como tarea principal, mantener un crecimiento económico que permita insertar laboralmente en actividades productivas a la fuerza de trabajo que anualmente se incorpora a la búsqueda de empleos, al igual que capacitar a los grupos objetivos para que puedan incorporarse a trabajos adecuadamente remunerados.

El aumento de las remuneraciones, a medida que se incrementa la productividad, manteniendo un equilibrio que permita por una parte, mejorar el nivel de vida de los trabajadores; y por la otra, conseguir adecuados niveles de competitividad de los productores, especialmente de los pequeños, es igualmente una tarea para el futuro.

El proceso de reforma de la legislación continuará igualmente, buscando adecuar la misma al logro de un mejor equilibrio y mayor participación de los trabajadores.

Otro desafío fundamental es la ampliación y mejoramiento de la capacitación laboral, destinada a proporcionar oportunidades de empleo a los sectores más pobres de la población. En esta misma línea, será necesario apoyar a la pequeña empresa urbana y rural y desarrollar la capacidad empresarial y productiva de los desempleados y trabajadores informales.

Finalmente, se plantea igualmente como desafío, la adecuación institucional del Estado, para apoyar el desarrollo de los diferentes componentes de las políticas laborales y de empleo. El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, las oficinas de colocaciones y las instituciones ejecutoras de programas, son las que quedarían comprendidas en este propósito.

VI. Sector Justicia

1. Introducción

Este capítulo describe la estructura básica del sector Justicia y analiza la organización de los diferentes servicios que proporciona, los problemas más importantes que enfrenta, los principales lineamientos de la política del Gobierno del Presidente Aylwin para este sector, así como también los programas y medidas adoptadas para el logro de los objetivos propuestos.

De los servicios dependientes de este Ministerio se tratarán, detalladamente, sólo aquéllos relevantes a las políticas sociales como es el caso del Servicio Nacional de Menores (SENAME), Gendarmería, y las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ).

Marco institucional

Las funciones del Ministerio de Justicia están fijadas por el Decreto Ley N° 3.346 de 1980. Es la Secretaría de Estado encargada esencialmente de relacionar al Poder Ejecutivo con el Poder Judicial y de ejecutar las acciones que la Ley y el Presidente de la República le encomiendan. Sus funciones se resumen de la siguiente manera:¹

1. Tomado del Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1990.

Realizar el estudio crítico de las normas constitucionales y de la legislación cívica, penal, comercial y de procedimiento, a fin de proponer al Presidente de la República las reformas que estime necesarias.

Asesorar al Presidente de la República en los nombramientos de jueces, funcionarios de la administración de justicia y demás empleados del Poder Judicial, así como en el ejercicio de la atribución constitucional especial de velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial.

Asesorar a los Tribunales de Justicia en materias técnicas de los organismos de su dependencia.

Formular políticas, planes y programas sectoriales, en especial respecto de la defensa judicial de los intereses del Estado; del tratamiento penitenciario y la rehabilitación del reo; de la organización legal de la familia e identificación de las personas; de la tuición que al Estado corresponde en la administración y realización de los bienes de las personas que caigan en falencia; de los sistemas asistenciales aplicables a los menores que carezcan de tuición o cuya tuición se encuentra alterada; y de los menores que presenten desajustes conductuales o estén en conflicto con la justicia.

Velar por la prestación de la asistencia jurídica gratuita en conformidad a la ley.

Proponer medidas para prevenir el delito por medio de planes de defensa social.

Crear establecimientos penales de tratamiento y rehabilitación penitenciaria.

Asesorar al Presidente de la República en lo relativo a amnistía, indulto y beneficio de la libertad condicional.

Intervenir en la concesión y cancelación de personalidad jurídica a las corporaciones; en la aprobación y reformas de estatutos, en su fiscalización y en el otorgamiento de certificados sobre vigencia de aquel beneficio.

Aprobar el texto oficial de los Códigos y autorizar sus ediciones oficiales.

La estructura básica del Ministerio es: el Ministro y su Gabinete, la Subsecretaría, la Oficina de Planificación y Presupuesto y trece Secretarías Regionales Ministeriales.

Las entidades dependientes y sus funciones específicas son:

Consejo de Defensa del Estado. Sus funciones principales son:

Defender judicialmente los intereses del Estado y del Fisco en todos los juicios y actos no contenciosos de cualquier naturaleza.

Asesorar a la Administración Pública en materias jurídicas de carácter patrimonial.

Servicio Nacional de Menores. Sus funciones principales son:

Ejecutar las acciones necesarias para asistir o proteger a los menores en situación irregular, de acuerdo con las normas y medidas que imparte el Gobierno.

Estimular, orientar, coordinar y supervisar técnicamente la labor de las entidades públicas o privadas que coadyuven a sus funciones.

Atender en forma preferente, por sí mismo o a través de las instituciones reconocidas como colaboradoras, a los menores enviados por los tribunales competentes, con el fin de cumplir las medidas que éstos hayan decidido aplicarles; a la vez que asesorar a dichos tribunales en materias técnicas, cuando lo soliciten.

Servicio de Registro Civil e Identificación. Sus funciones principales son:

Llevar a efecto la constitución legal de la familia.

Registrar los hechos y actos que constituyen el estado civil y la filiación e identificación de las personas naturales.

Asignar el Rol Unico Nacional (RUN) y mantener su registro.

Recopilar y entregar la información de los organismos que señalan las leyes para la confección de estadísticas vitales nacionales, de salud, de reclutamiento militar, previsión, Registro Nacional de Conductores de Vehículos Motorizados, funciones notariales y otras de conformidad a la Ley de Registro Electoral.

Gendarmería de Chile. Sus funciones principales son:

Vigilar, atender y rehabilitar a las personas que, por resolución de la autoridad competente, fueren detenidas o privadas de libertad. Asimismo, tener a su cargo el cumplimiento de las resoluciones relativas al ingreso y a la libertad de las personas sometidas a su custodia.

Servicio Médico Legal. Sus funciones son:

Emitir las informaciones médico-legales que requieren los tribunales de justicia; promover la investigación científica para la prevención, diagnóstico y tratamiento en materia médico-legales y colaborar técnicamente con la docencia universitaria.

Fiscalía Nacional de Quiebras. Sus funciones son:

Supervigilar y controlar las actuaciones de los síndicos.

El Ministerio de Justicia se financia básicamente con los aportes fiscales, que, para el año 1990 fueron de 23.845.023 miles de pesos, según la Ley de Presupuesto de ese año. Al incluir los aportes de la Reforma Tributaria para este sector, el presupuesto ascendió a 24.491.023 miles de pesos; es decir, 28.4% de incremento en relación a 1989.

En el área social, los programas de mayor relevancia son aquéllos impulsados por SENAME y que dicen relación con la atención a menores en situación irregular; los de Gendarmería, relacionados con la custodia, rehabilitación y asistencia a las personas en conflicto con la justicia; y, finalmente, los programas

de las Corporaciones de Asistencia Jurídica (CAJ), encargados de proporcionar asistencia legal gratuita a los sectores de más bajos recursos.

En la sección siguiente, se hará un balance de los principales problemas que enfrenta el sector, al asumir el gobierno democrático.

2. Situación a marzo de 1990

Este sector hereda grandes problemas de carácter institucional y operacional; lo que constituye un gran desafío para la nueva administración. La falta de recursos humanos, de infraestructura y de equipamiento en las diferentes dependencias de este Ministerio, junto a la aplicación de políticas erróneas (como es el caso de Gendarmería y SENAME) y la ausencia de políticas, en otros casos, ha causado graves deficiencias a la defensa social de adultos y de menores; defensa que es garantizada constitucionalmente.

Las condiciones precarias del sector Justicia, y de sus servicios dependientes, no le permite ser efectivo en su lucha contra la delincuencia y en su esmero por proporcionar una atención adecuada a los menores en situación irregular. Es más, la baja prioridad que ha tenido este sector en asuntos presupuestarios, en relación a otros sectores del área social. Lejos de ser rehabilitadores de personas en conflicto con la justicia y de solucionar las necesidades de los menores en situación irregular, han pasado a conformar parte del problema, transformándose en entidades donde el contagio delictual es la norma. Han proliferado más delincuentes que los que se han regenerado y se han causado mayores traumas a los menores que buscaban ayuda.

Pero, sin duda, el desafío mayor será el de establecer los mecanismos para el esclarecimiento y la defensa de los derechos humanos a través de iniciativas legales y, sobre todo, a través de la participación y cooperación de la ciudadanía en su conjunto.

Derechos humanos

La primera consideración al proclamarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos dice que: "la libertad, la justicia y la paz en el mundo tiene por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana". En un contexto global, los derechos humanos van más allá de los apremios físicos que pueda recibir una persona; éstos comprenden también el derecho político, de educación, de salud, derechos sociales, culturales y otros. En este capítulo nos referiremos sólo a las situaciones más graves de violaciones a los derechos de las personas.

Durante el régimen anterior se formularon gran cantidad de denuncias sobre una sistemática violación a los derechos humanos por parte de organismos

que actuaban en representación del Estado. La sociedad chilena se vio estremecida por la brutalidad con que ésta se manifestaba en algunas ocasiones. La comunidad internacional, a través de organizaciones como la ONU y la OEA, sancionó a nuestro país por no respetar el derecho de las personas, en todos los años que duró la dictadura militar.

El 8 de febrero de 1991 le fue entregado al Presidente de República el informe final preparado por la Comisión Verdad y Reconciliación, de donde se puede extraer la magnitud de los hechos violentos acaecidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990. De una cita textual del informe se obtiene que:

El balance de todo el período arroja 2.279 víctimas, con resultado de muerte, de las cuales 164 son consideradas por la comisión "víctimas de la violencia política" y 2.115 calificadas de "víctimas de violaciones a sus derechos humanos".

Estos últimos, a su vez, se pueden clasificar en:

a) Muertos por agentes del Estado o por personas a su servicio:	
en virtud de consejos de guerra	59
por exceso de represión durante las protestas	93
en ejecuciones alegando ley de fuga	101
en otras ejecuciones y muertos en tortura	815
subtotal	1.068
b) Detenidos por agentes del Estado y desaparecidos	957
c) Muertos por atentados cometidos por particulares	
bajo pretextos políticos	90
Total	2.115

Gendarmería

Gendarmes y reclusos, cada uno en su propia condición, se encontraban al 11 de marzo de 1990 en una situación muy precaria. Entre 1981 y 1989 el aumento de la población penal fue de 71.5%, pasando de 14.726 reclusos a 25.250 durante el mismo período. Gendarmería ha tenido un aumento de personal de sólo 2.9%; de 4.900 subió a 5.049 funcionarios (ver Cuadro N° 1). Con certeza podríamos afirmar que durante el gobierno militar, las condiciones de Gendarmería y de la población penal no tuvieron prioridad.

La falta de una política coherente, coordinada intersectorialmente y de prevención delictual, junto a la poca persistencia en la aplicación de políticas y acciones de rehabilitación, ha conducido al país al drama social de la delincuencia. El aumento de la población penal (71.5%), ha creado serios problemas en la capacidad de los recintos carcelarios, pues ha sobrepasado las proyecciones para los cuales fueron construidos. En diciembre de 1989, además de los 25.250

reclusos intramuros, habían 21.247 personas en tratamiento de medio libre (ver Cuadro N° 2). El nivel de hacinamiento es de 1.44 reos por cada 11,92 m². (Según el estándar debería haber sólo un reo por cada 11,92 m²) (ver Cuadro N° 3).

La falta de segregación por tipos de delitos cometidos trasciende lo que podría dictar el sentido común. No sólo no se separan los reos por niveles de peligrosidad delictual, sino, además, a fines de 1989 existían 117 reos insanos que deberían haber sido transferidos al Ministerio de Salud, que está capacitado para tratar estos casos; quitando, de esta manera, un peso a los funcionarios de Gendarmería.

El déficit de dormitorios es de 8.000 plazas y el de camas es de 7.000. Esto último implica que en algunos casos duermen dos reos por cama o simplemente duermen en el suelo, a piso raso. De aquéllos que tienen camas, se puede constatar que un 20% de ellas están en condiciones deplorables. La ración alimenticia tiene un valor promedio de \$ 154, lo que sólo permite otorgar el 48% de las calorías que necesita una persona diariamente.

La capacitación laboral forma parte del programa de rehabilitación de los reos; no obstante, producto de la municipalización de la educación, Gendarmería perdió todo el control sobre los instructores, creándose una descoordinación y falta de continuidad en los programas educativos de los reos (esto último se debe a que no es rentable para la Municipalidad enviar un profesor que va a generar una baja subvención por alumno, pues la asistencia de los reos va disminuyendo a medida que avanza el curso). Por otra parte, el tipo de capacitación que se imparte no se ajusta a las necesidades del aparato productivo, de manera que cuando la persona recupera su libertad no puede hacer uso de la habilidad adquirida.

En Gendarmería existe un déficit de 2.227 funcionarios. Las jornadas de trabajo llegan a 20 horas diarias, dejando sólo 4 horas para dormir; con turnos continuos de 14 días y uno de descanso. Además, está el agravante de no pagarse todas las horas extraordinarias, porque la ley de presupuesto para personal de vigilancia no lo permite; el Servicio proporcionaba 6.650.000 horas extraordinarias al año que no eran canceladas. Los vehículos no están en buenas condiciones y su cantidad es insuficiente. El traslado de reclusos a los tribunales debe realizarse a pie o en movilización colectiva, con todos los riesgos que esto implica para el personal mismo y para la comunidad. El parque vehicular necesita aumentar en 17 unidades y reponer 32 que están en malas condiciones.

En vestuario (uniformes) no se cumple con las normas básicas sobre vida útil de las prendas. Estas no sólo sobrepasan los años de uso que deben proporcionar, sino que, además, algunas no se han entregado jamás.

La situación de infraestructura no es mejor que el resto de las categorías. Existe un déficit de 145.973 m² (ó 33%) de superficie construida según estándar; 10 de las unidades que están operando, se encuentran en un estado irrecuperable, otras 41 necesitan ser reacondicionadas (ver Cuadro N° 3).

Servicio Nacional de Menores SENAME

En 1979, se dicta el Decreto Ley N° 2.465, que deroga el artículo 1° de la Ley N° 16.618 y crea el "Servicio Nacional de Menores" (SENAME). Definido como un organismo dependiente del Ministerio de Justicia y cuya función principal (expuesta en forma amplia en la primera parte de este capítulo) es la de otorgar atención a los menores en situación irregular.

La creación de SENAME pretendió dar respuesta a diversas limitaciones que afectaban a la atención de menores, entre las que se consignan las siguientes, como fundamentos de esta iniciativa:

- a) Insuficiencia de la cobertura asistencial para la atención de los menores.
- b) Número considerable de menores en recintos penitenciarios, a los cuales era preciso erradicar.
- c) Insuficiencia de recursos para cubrir todos los gastos que implicaba la atención a los menores en situación irregular.
- d) Serias limitaciones en el logro de los objetivos asistenciales destinados a modificar las causales de ingreso de los menores a la red asistencial.
- e) Deficiencias en la infraestructura física de los centros que atendían menores.
- f) El "Consejo Nacional de Menores" (CONAME), órgano antecesor de SENAME, carecía de facultades operativas.

La propuesta de SENAME apuntó a modificar cada uno de los problemas enunciados. Estos fueron abordados de acuerdo a los postulados de la política social de carácter neoliberal. En este sentido, el Servicio estructuró su programa de acuerdo a las siguientes características:

1. Asumió un rol subsidiario, cuya interpretación definió al sector privado como más eficiente que el público en la atención de los menores en situación irregular. Para tal efecto, se firmaron convenios con instituciones definidas como colaboradoras y se traspasaron todos los centros dependientes de SENAME.
2. Como una forma de estimular al sector privado para que se hiciera cargo de la administración de centros de menores, se fijó una subvención fiscal por cada menor día atendido (D.F.L. N° 1.385, de 1980), la cual se definió en unidades monetarias reajustables.
3. SENAME asumió como funciones principales un rol normativo y fiscalizador de la atención que brindan a los menores las instituciones colaboradoras.

El resultado de la política antes descrita y que se aplicó entre 1979 y marzo de 1990, es el siguiente:

- a) Aumento inorgánico de la cobertura asistencial: durante el período, SENAME ha firmado convenios con 127 instituciones colaboradoras, lo que ha permi-

tido aumentar las plazas subvencionadas en un 55% (48.003 plazas a diciembre 1989) (ver Cuadros N° 4 a N° 7).

Sin embargo, este aumento en cobertura ha estado fuertemente influenciado por el desarrollo que han tenido los centros tipo internado, que representan el 65% del total de plazas. Esto se debe a que el sistema de subvenciones ha propiciado la creación de este tipo de establecimientos, en desmedro de los sistemas abiertos.

Esta realidad ha originado que el 40% de los niños que actualmente están internos, deberían ser atendidos en sistemas diurnos de carácter comunitario.

b) Aumento de menores en las cárceles: en el período 80-89 hubo un progresivo aumento de niños y jóvenes en las cárceles del país. En los últimos cinco años este incremento ha sido de un 27%; llegando en marzo del 90 a un total aproximado de 600 niños en estas condiciones.

Lo anterior ha estado muy influenciado por la ineficacia que tuvieron las instituciones privadas en la administración de centros para menores con problemas conductuales. Es sabido, públicamente, que el funcionamiento de algunos de éstos, se caracterizó por una serie de hechos con connotaciones dramáticas (fugas masivas, incendios, muertes de niños, etc.), los cuales han sido difundidos en extenso por la prensa, radio y TV. Más aún, cabe hacer notar que un número importante de estos centros (a cargo de instituciones privadas) ha cesado en sus funciones.

c) Reducción del financiamiento para los menores: en los primeros años de implementación del programa se recibió un fuerte apoyo político y financiero (1980-1981), aumentando considerablemente los recursos para el sector. Sin embargo, en 1982 se congeló la reajustabilidad automática de los montos de subvención, por lo que los recursos para atender a los menores han experimentado un progresivo deterioro. A marzo de 1990, éstos eran inferiores en un 10% de lo que se destinaba por niño en 1979 (ver Cuadro N° 4).

Aun así, el monto que el Estado aportaba a través de SENAME para este programa social, aproximadamente 30 millones de dólares al año, es un volumen importante comparado con lo que destina para otros programas.

Sin embargo, estos recursos se hacían escasos, porque se empleaban en financiar una amplia cobertura, tal vez excesiva, de plazas en internado, las cuales implican un alto costo en su mantención. Aun más, los hechos han demostrado que los recursos que se empleen en financiar internados bajo las políticas que imperaban, aunque aumente su monto, siempre parecerán insuficientes.

d) Rigidez en la oferta de programas que SENAME puede subvencionar, frente a la complejidad de los problemas que afectan a los menores que constituyen su sujeto de atención.

En efecto, la excesiva delimitación legal y normativa de los tipos de sistemas asistenciales que el Servicio puede financiar, agregada a la rigidez del régi-

men de asignación de los recursos, se traduce en respuestas estandarizadas para los menores, cuyas necesidades requieren un enfoque esencialmente flexible y participativo para constituir soluciones eficaces y reales.

Producto de ello son las serias deficiencias que se advierten en alternativas de atención para ciertos grupos etáreos o tipos de problemas muy parcialmente cubiertos, como son los lactantes y preescolares, jóvenes con severos problemas conductuales, adolescentes y jóvenes consumidores de drogas, prostitución infantil y juvenil, y otros.

e) Serias deficiencias en cuanto a los logros en la aplicación del programa. El objetivo del programa implementado por SENAME ha sido modificar o superar, en el menor tiempo posible, la problemática por la cual ingresan los menores al sistema". Sin embargo, la realidad difiere en gran medida de este propósito. Datos consignados señalan lo siguiente:

i) La permanencia de los menores en los centros es prolongada y en muchos casos innecesaria, implicando gastos que son perfectamente evitables. Un 40% de ellos permanece 3 y más años; lo cual genera, posteriormente, serios problemas para su reinserción en la sociedad (ver Cuadro N° 5).

ii) El egreso de los menores de los establecimientos está determinado principalmente por causas ajenas a la solución del problema que originó su ingreso; lo que deja de manifiesto la ineficiencia del sistema en solucionar problemas. El contagio delictual y de enfermedades, y las malas condiciones de vida en algunos centros, lejos de mejorar la situación de los menores, la agrava; de hecho, el 70% de los niños egresados son afectados por esta situación.

iii) Los centros no realizan un trabajo con las familias de los menores atendidos y, sin embargo, más del 90% de ellos regresa a su grupo familiar, lo cual tiene el riesgo de revertir los posibles logros alcanzados por el niño en el centro.

iv) Cerca de un 30% de los menores que egresan de los centros, reingresan a ellos después de un período; lo cual, en términos de recursos financieros, significa alrededor de 2.000 millones de pesos anuales.

f) Problemas en cuanto a la infraestructura de los centros de menores: según datos consignados en SENAME, más del 40% de los centros (es decir, 202), presenta serios problemas de habitabilidad (deficiencias en su instalación sanitaria, problemas en red de electricidad, déficit en la estructura del edificio, etc.). La reparación de estos inmuebles implica una inversión que supera los \$ 1.500 millones de pesos.

Corporaciones de Asistencia Judicial CAJ

La Constitución Política del Estado del año 1980, en su artículo 19, N° 3, asegura a todas las personas el derecho a defensa jurídica y dispone que la ley arbitra-

rá los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos.

En 1981, se dictó el Decreto Ley N° 17.995 que creó las Corporaciones de Asistencia Jurídica C.A.J. Estas corporaciones (cuatro en todo el país), de servicio público descentralizado, son las encargadas de prestar asistencia jurídica y judicial gratuita a personas de escasos recursos. El financiamiento, vía aportes fiscales y municipales, ha permitido mantener una infraestructura mínima y contratar personal administrativo y abogados, y cubrir costos para que los postulantes a obtener el título de abogado puedan ejercer su práctica profesional.

A pesar de un crecimiento sostenido en la atención jurídica gratuita para personas de bajos recursos, ésta no ha logrado satisfacer las necesidades de ayuda legal de la población. Esta necesidad esencial, que es tan válida como las de educación, vivienda y salud, se ha visto desfavorecida en términos presupuestarios, entre los años 81 y 89. Aunque la Ley de Presupuesto de la Nación contempla anualmente una subvención fiscal a las Corporaciones de Asistencia Jurídica, con el fin de facilitar el desarrollo de sus planes de expansión y la creación de nuevos consultorios jurídicos gratuitos, ésta ha resultado insuficiente.

Los servicios de ayuda legal enfrentan grandes problemas de recursos económicos. La carencia de un financiamiento adecuado produce debilidades y limitaciones en los programas de los CAJ. La eficacia de los servicios se evalúa por la cantidad de casos y no por su calidad. A pesar de cumplir un mandato constitucional tan importante, las corporaciones se caracterizan por las bajas remuneraciones del personal, precarias condiciones materiales de trabajo, sobrecarga de casos, falta de comunicación con otros programas y la inexistencia de estudios e investigaciones.

3. Políticas sociales e inversiones 1990-1991

Orientaciones generales.

Sin duda, uno de los propósitos principales del Gobierno en el sector Justicia es restaurar la confianza en el sistema judicial y su habilidad para impartir justicia, aspecto que se ha visto debilitado en la opinión de vastos sectores de la población. Además de una "deuda social", nos encontramos el 11 de marzo de 1990 con una "deuda moral" que ha atentado contra la dignidad de muchos chilenos y ha deteriorado profundamente las bases de nuestra sociedad. Entre las preocupaciones centrales del sector Justicia, para el período 1990-1993, destacan las siguientes:

I. Especial atención se otorgará a la defensa de los derechos humanos, los cuales deberán ser garantizados a través de modificaciones al Código de Justicia

Militar y al Código Penal. La promoción de éstos se hará en todos los ámbitos del acontecer nacional, creando la legislación necesaria y adecuando las instituciones a los contenidos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Por sobre un reordenamiento jurídico que garantice la plena vigencia de los derechos humanos, se tenderá a una participación de la ciudadanía en la defensa de éstos, tomando conciencia de que la defensa del derecho de las personas, no es sólo un problema del pasado, ni tan sólo de impartir justicia por las violaciones cometidas, más bien, son un quehacer del presente, para asegurar que las generaciones del mañana sean libres de todo tipo de vejaciones. La defensa de los derechos humanos es un quehacer del futuro que permitirá una convivencia ciudadana de respeto mutuo, y que ayudará a cambiar la imagen de nuestro país ante la comunidad internacional.

II. Otra preocupación del sector Justicia será mejorar la seguridad pública de la población, poniendo énfasis en los sectores periféricos y de escasos recursos, donde los altos niveles de delincuencia no permiten una vida tranquila a sus habitantes. Durante el período 91-93, se hará un intento por incluir dentro del ámbito de las necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda y educación, la necesidad de la seguridad pública, como un elemento importante en las soluciones integrales de los problemas sociales.

La pobreza implica no sólo carencia de recursos para cubrir necesidades básicas, sino, además, un mayor grado de vulnerabilidad a los actos delictuales. Esto, debido a la concentración de delincuentes en los sectores marginales y por falta de protección policial adecuada, entre otros factores. En los últimos años, además de los asaltos y amedrentamientos, se ha incurrido en la práctica de enajenar diversos elementos de equipamiento comunitario, como es el caso de los cables del alumbrado público y de los letreros de señalización del tránsito, los que son vendidos por kilos de metal; los costos de este desmantelamiento son asumidos finalmente por toda la comunidad.

En términos específicos, las acciones del Gobierno estarán dirigidas a producir cambios profundos en los sistemas y en las instituciones que han generado la situación desmedrada de la justicia en Chile.

a) Se apuntará a perfeccionar las instituciones del Poder Judicial, con el objeto de facilitar una administración de la justicia eficiente y oportuna.

b) Habrá una preocupación creciente por otorgar una mejor asistencia judicial gratuita a diversos grupos objetivos de sectores pobres.

c) Se tenderá al mejoramiento de la infraestructura carcelaria y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población penal, teniendo en consideración los conceptos de segregación para lograr una rehabilitación mínima, evitando el contagio delictual, pero además, evitando el contagio de enfermedades de alta peligrosidad para la sociedad.

d) De igual manera deberán atenderse las condiciones laborales de los funcionarios de gendarmería. La carencia de recursos para este servicio, ha ge-

nerado una constante competencia entre la población penal y los funcionarios de gendarmería, por mejorar sus condiciones en desmedro del otro grupo.

e) En menores, se reevaluará todo el sistema de atención. La privatización de la totalidad de los centros asistenciales, en un intento de aplicar políticas de libre mercado a necesidades de una función social básica y de bien común, ha fracasado, generando serios trastornos a la atención de menores y debilitando el funcionamiento efectivo de SENAME.

La integralidad de las políticas sociales, con acciones multisectoriales, es de vital importancia si se piensa solucionar el problema de la delincuencia y de los menores en situación irregular. Las soluciones para estos grupos van más allá de una rehabilitación; son antes que nada un problema de prevención. Para esto es imperioso contar con un sistema educacional eficiente, empleos estables y dignos, salarios y leyes laborales justas, programas de drogadicción y de salud adecuados, programas de deportes que incluyan a todos los miembros de la familia; los jóvenes deberán desarrollar instancias de expresión cultural y de ocupación del tiempo libre y otros programas y beneficios que presenten una alternativa real a la práctica de la delincuencia y a la vagancia de menores. Para estos programas se va a requerir la participación de la familia y el compromiso solidario de la comunidad, de modo que las soluciones a los menores con problemas sean viables y permanentes.

El mejoramiento de la situación deficitaria dependerá de la disponibilidad de recursos y de las prioridades que determinen las políticas del Gobierno, teniendo en consideración que las soluciones a los problemas de los menores en situación irregular, de atención judicial a los sectores empobrecidos, de violaciones a los derechos humanos, de seguridad pública de la población, de reos encarcelados y de delincuencia en general, trascienden los límites del sector Justicia.

Programas adoptados en 1990 y contemplados para 1991

Hecha una evaluación del estado en que se encontraba cada uno de los servicios en marzo de 1990, ha debido priorizarse la adopción de medidas urgentes en aquéllos más deteriorados. No sería realista pretender solucionar los problemas de los diferentes servicios del sector Justicia en un corto o mediano plazo. Las crisis son profundas y las soluciones son de larga proyección. Por este motivo, en el Servicio Nacional de Menores y en Gendarmería se han sentado las bases para una solución progresiva de los problemas; los que se describen a continuación.

Derechos humanos

a) Decreto Supremo del 9 de abril de 1990, que creó la "Comisión Verdad y Reconciliación". Esta Comisión -integrada por personalidades de todos los sectores políticos y sociales- tiene tres tareas fundamentales:

Reunir toda la información sobre las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas a nivel nacional, durante el período 11 de septiembre de 1973 al 11 de marzo de 1990. Se precisó que para estos efectos, se entendería por graves violaciones "las situaciones de detenidos desaparecidos, ejecutados y torturados con resultado de muerte, en que aparezca comprometida la responsabilidad moral del Estado por actos de sus agentes o de personas a su servicio, como asimismo los secuestros y los atentados contra la vida de personas, cometidos por particulares bajo pretextos políticos".

Denunciar a los Tribunales de Justicia aquellos casos que, a su juicio, sean constitutivos de delitos.

Entregar un informe final al Presidente de la República acerca de toda la información recopilada y proponer, en el mismo, medidas que tiendan a la reconciliación.

Después de nueve meses de arduo trabajo, la Comisión que lleva el nombre de quien la presidiera, don Raúl Rettig, hace entrega de un informe final, cumpliendo a cabalidad la labor encomendada.

El día 4 de marzo de 1991, se dirige al país el Presidente de la República para dar cuenta a la ciudadanía del informe y sobre la impactante verdad que allí se revela. En esa oportunidad se dan a conocer nueve decisiones que surgen a partir del contenido del informe y las recomendaciones que allí se hacen. Estas dicen relación con los temas de verdad, justicia, reparación, perdón y reconciliación. Las decisiones (tomadas del discurso del Presidente Aylwin) son:

1. Hago un ferviente llamado a todos mis compatriotas a aceptar la verdad que se expone en el informe y a ajustar su conducta a ese reconocimiento.

2. Acogiendo la sugerencia del informe, reivindico pública y solemnemente la dignidad personal de las víctimas en cuanto hayan sido denigradas por acusaciones de delitos que nunca les fueron probados y los cuales nunca tuvieron oportunidad ni medios adecuados para defenderse.

3. En el curso del presente mes, el Gobierno presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley para concretar las proposiciones del informe en cuanto a pensión única de reparación a los familiares directos de las víctimas, procedimiento especial de declaración de muerte de personas detenidas desaparecidas, otras prestaciones de carácter social, y la creación de una institución de derecho público que se haga cargo de las tareas que el informe señala.

4. Hoy mismo he enviado a la Corte Suprema un oficio en que le adjunto el texto del informe y le solicito que, en ejercicio de sus atribuciones, instruya a los tribunales correspondientes para que activen, con la mayor diligencia, los procesos actualmente pendientes sobre violaciones de los derechos humanos y

los que deban instruirse con motivo de los antecedentes que la Comisión Verdad y Reconciliación les remitió, haciéndoles presente que en mi concepto, la amnistía vigente, que el Gobierno respeta, no puede ser obstáculo para que se realice la investigación judicial y se determinen las responsabilidades, especialmente en los casos de personas desaparecidas.

5. El Gobierno pedirá, por intermedio del Ministro de Justicia y con arreglo al artículo 26 bis del Código de Procedimiento Penal, la intervención del Ministerio Público en primera instancia cada vez que lo estime necesario.

6. Personalmente he pedido a los señores comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y al señor General Director de Carabineros la cooperación de sus instituciones, para establecer el paradero de los detenidos desaparecidos y de los ajusticiados, cuyos restos no han sido entregados a sus familiares.

7. El Gobierno dará instrucciones especiales a los servicios de orden y seguridad pública para que presten la más diligente cooperación a los Tribunales de Justicia, para el éxito de las investigaciones en los casos referidos.

8. Próximamente, se enviará al Congreso Nacional el proyecto de ley que le fue propuesto por el Capítulo Chileno del Ombudsman y que el gobierno ha hecho suyo, para crear la institución del defensor del pueblo, que se encargará fundamentalmente de cautelar el respeto y plena vigencia de los derechos humanos.

9. Finalmente, el Ministerio de Justicia constituirá a la mayor brevedad un equipo de trabajo que prepare el o los proyectos de ley necesarios para introducir en nuestra legislación las reformas que la Comisión Verdad y Reconciliación sugiere para la mejor protección de los derechos humanos.

La entrega de este informe y las decisiones dadas a conocer, constituyen un paso importante en el camino de la reconciliación de todos los chilenos y da luces para crear los mecanismos hacia una sociedad que embebe en su vida cotidiana, sus creencias y su cultura, la defensa de los derechos humanos.

b) Ley N° 18.994 que crea la "Oficina Nacional de Retorno". Esto es, un organismo público descentralizado y con patrimonio propio; encargado de impulsar, proponer y estudiar la aplicación de planes, programas y proyectos dirigidos a facilitar la reinserción de los exiliados que retornan al país a participar en la sociedad de la que forman parte y de la cual fueron injustamente separados.

c) Decreto Exento N° 103 del 12 de abril de 1990, que creó la "Comisión de Juristas", asesora del Ministerio de Justicia, que tiene por finalidad proponer las iniciativas legislativas y constitucionales que reformarán el Poder Judicial.

d) Proyecto de reinserción social y laboral de los presos políticos.

Para tratar el problema de los presos políticos integralmente, el Gobierno ha dispuesto poner en práctica un programa de reinserción democrática a tra-

vés de la División Social del Ministerio de Justicia. Con ello se pretende facilitar la reinserción del egresado al medio familiar, social y laboral en forma eficiente, evitando así los problemas que esta población debió enfrentar en los últimos años.

e) Se otorgó un indulto general que permitió la libertad a 46 presos políticos; se procura rebajar la pena a otros con sentencias más acordes con el delito cometido.

f) Fueron enviadas al Congreso las leyes conocidas como Leyes Cumplido. Estas intentan abolir la pena de muerte; reformar el Código Penal, el Aeronáutico y el de Justicia Militar; reformar la Ley N°18.314 sobre conductas terroristas y sus penalidades; y, finalmente, modificar los textos legales que garanticen en mejor forma los derechos de las personas.

Gendarmería

a) Modificación del reglamento carcelario, Decreto Supremo N° 805 de 1928. Adecuar la reglamentación penitenciaria a las modernas orientaciones sobre criminología y los principios de Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, considerando en especial las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos, aprobadas por dicho organismo internacional.

b) Evaluación de las políticas y programas de tratamiento intramuros. Efectuar un diagnóstico del funcionamiento del Sistema Integral de Tratamiento y de los programas de rehabilitación en aplicación. Algunos de los logros en los primeros seis meses de gobierno son los siguientes:

- i) Realización del primer seminario de formación para subinspectores.
- ii) Realización de la primera jornada de estudios sobre tratamiento y asistencia, situación actual y perspectivas futuras.
- iii) Se ha favorecido a los funcionarios con medidas que aumentan las horas extraordinarias y se ha mejorado la ración alimenticia para los reos.

c) Evaluación de las políticas y programas de tratamiento en el medio libre, establecidos en la Ley N° 18.216.

- i) Efectuar un diagnóstico del funcionamiento de los sistemas de tratamiento en el medio libre, para el estudio de las modificaciones que se requieran.
- ii) Impulsar modificaciones legales y reglamentarias tendientes a agilizar el egreso de reos de los establecimientos penales, haciendo aplicables los sistemas alternativos a un mayor número de beneficiados.

Se han adoptado las siguientes medidas alternativas a la reclusión:

i) Incorporación del tratamiento en libertad vigilada al ámbito comunitario en el nuevo enfoque de desarrollo local. Rediseño del sistema de libertad vigilada, adoptando un marco de participación social.

ii) Capacitación y formación de personal en el área de control administrativo de la remisión condicional de la pena. Adopción de un sistema de atención más moderno, ágil y humanitario.

iii) Inauguración de nuevas secciones de tratamiento en el medio libre en las ciudades de Copiapó, Talca y Curicó. Este logro es un buen ejemplo del trabajo realizado con la comunidad, donde ésta se organiza y participa en forma solidaria.

d) Atención preferencial a la educación dentro del sistema de rehabilitación.

i) Diseñar e implementar planes y programas de educación técnico-profesional para escuelas y liceos que funcionan en recintos penales.

ii) Normar las acciones de los organismos involucrados en la educación penitenciaria.

e) Formular políticas, planes y programas relacionados con los problemas de drogadicción y narcotráfico. Adecuar la política y legislación nacional a los acuerdos y principios adoptados en convenios y conferencias internacionales.

f) Erradicación de reos insanos. Erradicar los reos insanos, derivándolos a establecimientos destinados a enfermos mentales, o entregándolos bajo fianza de custodia y tratamiento a familiares, sus guardadores, instituciones públicas o particulares de beneficencia, socorro o caridad.

Servicio Nacional de Menores SENAME

a) Erradicación de los menores de los establecimientos penales. Ubicar al menor en Centros de Rehabilitación Conductual, en un habitat alejado del delincuente adulto.

b) Dar inicio al programa de desinternación de menores que pueden ser atendidos en su familia de origen, en otras familias o en programas alternativos a la internación. Privilegiar sistemas alternativos a la internación del menor.

c) Intercambio y actualización de información con organismos nacionales e internacionales relacionados con la problemática del menor. Mantener información y contactos con organismos nacionales e internacionales, para conocer las

acciones que realizan y los logros de objetivos y la posibilidad de coordinar actividades conjuntas a corto y mediano plazo.

d) Introducir cambios a la normativa legal que rige actualmente al SENAME, a objeto de dotarlo de las facultades necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones. Darle facultades operativas y fiscalizadoras al SENAME, de acuerdo a las nuevas políticas impulsadas por el Supremo Gobierno.

e) Estimular políticas de coordinación de los distintos servicios y entidades que intervienen en la atención de los menores en situación irregular. Coordinar con Juzgados de Menores, Gendarmería y SENAME la reorganización de los C.O.D. y Centros de Rehabilitación Conductual, a fin de optimizar recursos y detectar la magnitud de los casos de menores que requieren internación.

f) Revisión del actual sistema de subvenciones en relación con el papel que debe cumplir el Estado, acorde con las nuevas políticas. Determinar la eficiencia del sistema asistencial vigente, especialmente en lo referido a los C.O.D. y los Centros de Rehabilitación Conductual.

Corporaciones de Asistencia Jurídica CAJ

Uno de los objetivos principales para las CAJ en el período actual, es el de enmarcarse en la regionalización política administrativa del país, logrando así ampliar la cobertura de atención y mejorar la calidad de ésta.

Se firmarán convenios con otras instituciones, focalizando la atención judicial gratuita en los sectores de bajos recursos y más necesitados. Un ejemplo de esto es el proyecto presentado por SERNAM a la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana, con el objeto de aumentar el número de abogados en esta Corporación y proporcionar una atención preferencial a las mujeres jefas de hogar.

En financiamiento, se estima conveniente impulsar un aporte fiscal mayor, con el fin de poder contar con los recursos humanos y de equipamiento que permitan una mejor llegada a la población de bajos ingresos. También se promoverán otras fuentes de financiamiento, con el sector privado y aportes del exterior.

Se propiciará el estudio de una legislación orgánica que integre todo lo relacionado con asistencia jurídica, tanto para personas de escasos recursos, como para aquéllos que puedan (aunque sea en parte) pagar los servicios profesionales.

Registro Civil

La presencia del Registro Civil en localidades apartadas es casi nula, y de precarias condiciones en lugares de extrema pobreza. La obtención de certificados es dificultosa cuando no se cuenta con oficinas cercanas. En muchos casos se realizan casamientos en lugares que no son compatibles con la seriedad del acto.

En un intento de aminorar estas deficiencias, el Registro Civil firmó un acuerdo con Carabineros de Chile, en el que se estableció un sistema de trabajo para que los carabineros actúen como oficiales de Registro Civil en aquellas localidades de difícil acceso, donde no existan oficinas de este servicio. De esta manera, se podrá ampliar la cobertura, otorgando servicios de casamientos, inscripción de recién nacidos, certificados y otros servicios de importancia para la población.

Se han adoptado medidas para mejorar la atención del público en forma personalizada; instalando ventanillas de atención especial para ancianos, mujeres embarazadas y abogados. La adquisición de un nuevo computador permitirá agilizar la entrega de certificados y llegar a localidades más alejadas.

Servicio Médico Legal

Nunca antes en la historia de nuestro país se había exigido tanto al Servicio Médico Legal. Aunque tiene una gran deficiencia de equipamiento y de infraestructura, este Servicio ha desarrollado importantes labores en la identificación de las osamentas que han estado apareciendo a través de todo el territorio nacional. Esta importante actividad contribuye al esclarecimiento de muchos casos de violaciones a los derechos humanos y de dolor para un número importante de familias, las que finalmente pueden dar debida sepultura a sus deudos. Por otra parte, ha contribuido a mitigar la "deuda moral" contraída por el régimen anterior con toda la sociedad chilena.

Se inauguró el Centro Médico Legal de Iquique, y está pronto a inaugurarse el Centro Médico Legal de Punta Arenas.

Además, se abre la docencia del Servicio a la Universidad de Chile; se continúa con la docencia para la Universidad Católica de Chile, el Ejército, Carabineros y, esporádicamente, de otras escuelas.

4. Conclusiones

Las condiciones en que se recibió cada uno de los servicios dependientes del Ministerio de Justicia, han obligado a priorizar en la adopción de medidas en aquéllos más deteriorados.

Al asumir, el nuevo Gobierno heredó un aparato estatal con graves deficiencias, problemas institucionales y numerosas leyes de amarre que intentaban perpetuar el régimen anterior. La labor del primer año de gobierno, en el sector Justicia, ha estado dirigida a:

- i) el esclarecimiento de las graves violaciones a los derechos humanos, en busca de una reconciliación imperiosa para todos los chilenos;
- ii) impulsar un reordenamiento jurídico que sea compatible con un Estado de Derecho y democrático,
- iii) desamarrar las ataduras legislativas; y
- iv) a iniciar un proceso gradual de mejoramiento de las instituciones de este sector.

Dada la magnitud de los problemas que se enfrentan en Justicia, es posible concluir que, si bien es cierto no se aprecian grandes avances en cada uno de los servicios, sí se puede afirmar que las medidas adoptadas apuntan en la dirección correcta y se están sentando las bases para una solución progresiva y de carácter permanente. En el actual período, se están tomando medidas importantes que en el futuro permitirán solucionar los graves problemas del ejercicio de la justicia que afectan hoy a nuestra sociedad.

Revisando cuáles han sido los principales avances durante el primer año de gobierno democrático, tenemos que:

Las primeras medidas, de carácter urgente, han sido aquéllas necesarias para conocer la verdad acerca de las graves violaciones a los Derechos Humanos, ocurridos durante el régimen anterior. La más trascendental de éstas, fue la creación de la Comisión Verdad y Reconciliación, la cual entregó su informe final el 8 de febrero de 1991.

En materias legislativas, las primeras medidas adoptadas han sido las de impulsar, a través de las Leyes N°s 19.027, 19.029 y 19.047, reformas legales que tienden a suprimir la pena de muerte, garantizar los derechos de las personas y reformar la ley de conductas terroristas. Además, se han hecho grandes esfuerzos para realizar reformas en el Poder Judicial que permitan su real independencia administrativa y económica, como asimismo, la recuperación de su confianza por parte de la población; y, finalmente, para adecuar la legislación interna a los Tratados Internacionales ratificados por Chile y vigentes.

En materia presupuestaria es posible constatar un aumento, a través de la Reforma Tributaria, que ha permitido un mejoramiento en los servicios. La situación deficitaria afecta a SENAME, Gendarmería y Servicio Médico Legal, así como a las Corporaciones de Asistencia Judicial. Esto último significa que el acceso a la justicia por parte de los más pobres se dificulta, negando de esta manera un mandato constitucional.

Las soluciones a los problemas de menores en situación irregular, de atención judicial a los sectores empobrecidos, de violación a los derechos humanos, de seguridad pública de la población, de la situación de los reos encarcelados y de la delincuencia en general, trascienden los límites del sector Justicia. Las so-

luciones a estos problemas deben hacerse en forma integral y con acciones multisectoriales.

La delincuencia, más que un problema de rehabilitación es un problema de prevención. Para esto es imperioso contar con un sistema educacional eficiente, empleos productivos, salarios y leyes laborales justas, programas de drogadicción y de salud adecuados, y otros programas y beneficios que presenten una alternativa real a la práctica de la delincuencia. Las acciones multisectoriales adquieren una relevancia enorme si se piensa en soluciones integrales. En este sentido, el Ministerio de Justicia está desarrollando un importante trabajo de coordinación a través de sus diferentes servicios. Es así, como se busca desarrollar programas en conjunto con el MINEDUC, Instituto Nacional de la Juventud, SENCE y el Programa de Capacitación y Empleo de Jóvenes, para la población atendida por SENAME y por Gendarmería.

Entre los desafíos y tareas pendientes, se pueden señalar los siguientes:

1. Junto a lo anterior, se puede establecer un primer desafío que es el de modernizar y reformar el Poder Judicial.
2. Modernizar las instituciones dependientes del Ministerio de Justicia, como SENAME, Gendarmefía, Registro Civil, etc.
3. Invertir en infraestructura y equipamiento de SENAME, Gendarmería, Registro Civil, Servicio Médico Legal y CAJ.
4. Mejorar el servicio y aumento de la cobertura en todas las dependencias del sector.
5. Hacer realidad las medidas tomadas a partir del Informe Rettig.

VII. Apoyo a la pequeña producción

1. Introducción

La pequeña producción, es decir la microempresa urbana, la agricultura campesina, la pesca artesanal y la pequeña minería artesanal, constituye un amplio y heterogéneo sector que, aun cuando ha permanecido desvinculado de los modos más dinámicos de la actividad económica nacional, logrando una participación relativamente baja en la generación del producto y una precaria inserción en los mercados, concentra alrededor de un tercio de la fuerza de trabajo.

La incorporación del sector de pequeña producción al proceso de desarrollo nacional, constituye una de las principales vías para, a través de la elevación de su productividad, contribuir a solucionar problemas de subempleo y bajos ingresos de amplios sectores sociales, actualmente marginados.

Sin embargo, esta incorporación no puede progresar espontáneamente a través del mercado, ni ha sido consecuencia del crecimiento del sector moderno de la economía. Indudablemente, ésta es una de las áreas donde la promoción y el apoyo a la iniciativa privada, a través de políticas e instrumentos públicos, es primordial y donde es factible lograr resultados de gran interés.

No obstante, su gran heterogeneidad, existe relativo consenso en cuanto a que la pequeña producción presenta algunas características comunes que ameritan una política global hacia ella. Ello no implica desconocer la necesidad de desarrollar políticas e instrumentos que den cuenta de la especificidad de los requerimientos de desarrollo de los diversos segmentos de pequeña producción.

En términos generales, las diversas formas de pequeña producción presentan niveles de productividad considerablemente menores a las alcanzadas por los sectores más modernos de la economía. Esta fuerte asimetría se relaciona con su escasa capacidad empresarial y de gestión, atraso tecnológico, desfavorable inserción en los mercados y falta de acceso a fuentes de financiamiento.

Consecuentemente, el Gobierno otorga un especial énfasis al carácter integral del apoyo estatal para el desarrollo de este sector.

A través de la interacción de un conjunto de políticas e instrumentos que permitan avanzar en la superación de las restricciones en los ámbitos empresarial, financiero, tecnológico, comercial, legal y organizacional y sobre la base de la participación de los pequeños productores, el Gobierno se propone contribuir al logro de niveles crecientes de productividad y competitividad al interior de este sector.

Indudablemente, la participación activa de los pequeños productores es el requisito esencial para posibilitar y dinamizar su desarrollo.

A continuación, en este documento, se presenta una breve síntesis referida a los rasgos principales del sector de la pequeña producción y de las principales instituciones públicas que prestan apoyo a este sector. En una segunda sección, se expone la situación a marzo de 1990, tanto en términos de las características del sector de pequeña producción y de algunos de sus principales problemas, como de los programas estatales que han continuado desarrollándose. Finalmente, se resumen los lineamientos generales de la política adoptada por el actual Gobierno, así como los programas suscritos en 1990 y contemplados para 1991-1992.

Elementos de diagnóstico

Bajo la denominación de pequeña producción se incluyen la agricultura campesina, la pequeña industria, la pesca y minería artesanal, los microempresarios y los trabajadores por cuenta propia; agrupaciones que, en términos generales, comparten la característica de presentar niveles de productividad e ingresos significativamente inferiores al promedio de su actividad.

La pequeña producción incluye, en general, a las unidades económicas caracterizadas por la producción de bienes o servicios a pequeña escala, con escasez de capital y con tecnologías ampliamente difundidas e intensivas en mano de obra, pero a menudo, de precaria implementación. Frecuentemente, no se encuentran legalmente constituidas como empresas, lo que dificulta su acceso al mundo formal para sus relaciones comerciales, crediticias e incluso de aprovechamiento de eventuales ventajas tributarias. Por su tamaño y dispersión, no acceden adecuadamente a los mercados y muchas veces no están en condiciones de recibir asistencia técnica, financiera y capacitación por parte de las instituciones especializadas en ello. Su organización puede asumir la forma de talle-

res laborales, empresas o comunidades familiares, asociaciones de hecho o sindicatos, o trabajadores por cuenta propia.

Cuando es necesario utilizar características cuantitativas para identificar estas pequeñas unidades productivas, normalmente se considera el número de trabajadores (no más de 10), el nivel de activos (no mayor a 500 UF) y el nivel de sus ventas mensuales (no superior a 250 UF). En el sector agrícola, se considera normalmente el tamaño del predio (no más de 12 hectáreas de riego básico).

La ubicación geográfica de pequeñas unidades productivas que comparten las características ya señaladas abarca todo el país; encontrándose aquéllas en cada población o localidad, con distintos grados de consolidación de sus fuentes de producción y sólo con ocasionales niveles de organización local entre ellas.

La fuerza de trabajo ocupada en la agricultura campesina, cuya participación en el uso de los suelos aprovechables totales es de alrededor de un 30%, asciende a 300.000 activos (210.000 pequeños productores, a los cuales se agregan cerca de 90.000 familiares no remunerados), cifra que equivale a un 37,5% de la población activa ocupada en actividades agrícolas durante el año. Sin embargo, las notables diferencias de rendimiento entre la pequeña y mediana y gran agricultura, se traducen en que el valor de la producción campesina nacional representa alrededor de un 24,7% del valor total de la producción agropecuaria y silvícola (ver Cuadros N^{os} 1 y 2).

De acuerdo a la potencialidad de las unidades campesinas para garantizar la reproducción familiar, tradicionalmente se ha distinguido al interior de este sector entre minifundio y explotación familiar, constituyendo los minifundistas el estrato social más numeroso entre los campesinos.

Actualmente, se estima que el número de minifundios se sitúa en torno a 140.000 en el país, destacando al interior de este estrato distintos grupos de acuerdo al origen de las posesiones campesinas: minifundio indígena, comunidades del Norte Chico, minifundios individuales y sucesiones del Chile Central y minifundios desde el Bío-Bío al sur. Por otra parte, al interior de las explotaciones familiares se puede distinguir entre las explotaciones familiares tradicionales y aquéllas que surgen de los procesos de colonización oficial posteriores a 1929 y de la Reforma Agraria.

En el sector manufacturero, la pequeña industria formal (entre 10 y 49 ocupados) comprende la inmensa mayoría de los establecimientos (2.982 de un total de 4.497). Ocupa anualmente en promedio alrededor de 71.000 personas, lo que representa un 21% de la ocupación del sector. Sin embargo, su contribución al valor agregado sectorial sólo se sitúa en torno al 9%. Esta notable diferencia de productividad, en relación a los establecimientos de 50 y más ocupados, se ve también reflejada en las remuneraciones medias de ambas agrupaciones (ver Cuadro N^o 3).

En particular, la pequeña industria formal de tamaño menor (entre 10 y 19 ocupados), conformada por 1.260 establecimientos, ocupa anualmente en pro-

medio 18.400 personas (5,5% de la ocupación sectorial) y genera el 1,6% del valor agregado sectorial. Las diferencias de productividad así como de remuneraciones medias, en relación a la mediana y gran empresa, son aún mayores (ver Cuadro N° 3).

En el sector pesquero, alrededor de 60.000 personas realizan actividades pesqueras artesanales, en 189 caletas a lo largo del país. Se estima que este subsector, cuya participación en el desembarque nacional se sitúa en torno al 10%, extrae los recursos correspondientes a cerca del 28% del valor total de las exportaciones pesqueras y provee alrededor del 90% del consumo interno de productos frescos del mar (ver Cuadro N° 4).

Al interior de este sector existe un amplio espectro de diferenciación, distinguiéndose tres categorías principales. Una, de pescadores artesanales propiamente tales, formada por pescadores de oficio precariamente equipados, que dependen exclusivamente de la pesca para su supervivencia y que por sus bajos niveles de inversión realizan bajas capturas y son altamente dependientes de las condiciones ambientales. Una segunda, corresponde a "pescadores semi-industriales", los que obtienen mayores capturas y sufren una menor dependencia de las condiciones climáticas. Finalmente, un tercer grupo de pescadores ocasionales "de subsistencia", desprovistos de implementos técnicos, que además de la pesca, realizan otras actividades para su supervivencia.

Se estima que en la pequeña minería y en la minería artesanal trabajan alrededor de 30.000 personas, cuya producción ENAMI valora en alrededor de 180 millones de dólares anuales.

En relación al sector de microempresas, fundamentalmente urbano y que cruza diversas áreas de actividad económica, no se dispone de estadísticas que permitan conocer con alguna exactitud su aporte a la actividad económica nacional. Sin embargo, estimaciones realizadas en 1989 por el PET, señalan que el número de ocupados en empresas de 2 a 9 trabajadores en el Gran Santiago se sitúa en torno a 425.000 personas, cifra que representa un 25,7% de la fuerza de trabajo ocupada. Si a este universo agregamos a los trabajadores por cuenta propia, que de acuerdo a estimaciones del PET, en 1989 alcanzaban a 315.000 personas sólo para el Gran Santiago, la fuerza de trabajo ocupada en el sector de pequeña producción asciende al menos a 1.200.000 personas.

El análisis que actualmente MIDEPLAN está realizando de la información proveniente de la encuesta Casen 1990, permitirá cuantificar con mayor exactitud el universo de la pequeña producción.

Marco Institucional

La política del Gobierno de apoyo a la pequeña producción se lleva a cabo principalmente por los Ministerios de Economía, Agricultura, Minería, Trabajo, Interior y Planificación y Cooperación.

MIDEPLAN asume en la actualidad la coordinación de la política gubernamental hacia la pequeña producción. En las regiones, esta función ha pasado a ser asumida por las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC). A diferencia de las principales políticas sectoriales, tanto sociales (salud, educación, etc.) como económicas (agricultura, minería, etc.), las políticas y programas de apoyo al sector de la pequeña producción son responsabilidad de múltiples instituciones públicas.

Entre las diversas instituciones públicas que cumplen funciones de apoyo directo al sector destacan SERCOTEC, INDAP, ENAMI y el recientemente creado Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Otros organismos prestan un apoyo indirecto o a través de políticas e instrumentos horizontales, esto es, que son accesibles para cualquier tipo de unidad productiva.

SERCOTEC está actuando en los tramos de la mediana empresa, la pequeña empresa y la microproducción, principalmente urbana-industrial. INDAP en la pequeña agricultura y en el apoyo a los campesinos. ENAMI fomenta la pequeña minería y apoya a los pirquineros. Por iniciativa del Gobierno se ha constituido el FOSIS, que se concentra en la microempresa, apoyando iniciativas de carácter productivo de los campesinos, pirquineros, pescadores artesanales, microempresarios urbanos y talleres laborales.

Estos organismos dependen de diversos ministerios, los cuales en varios casos desempeñan otras funciones de apoyo a la pequeña producción, a través de instituciones específicas.

El Ministerio de Economía cumple funciones de regulación, incluyendo aspectos como la reintegración de derechos a las exportaciones, y actúa en estrecha coordinación con la CORFO y el Banco del Estado, del cual depende su recientemente creada Gerencia de Pequeña y Mediana Empresa. Además, a través de la Subsecretaría de Pesca, orienta a diversos organismos públicos como IFOP, SERNAP y la Fundación para la Capacitación del Pescador Artesanal (FUNCAP).

La CORFO actúa en apoyo al sector a través de SERCOTEC y los institutos dependientes de la Corporación. Entre éstos se encuentran IFOP e INFOR, los que en conjunto con INIA (dependiente del Ministerio de Agricultura), han desarrollado líneas de transferencia tecnológica hacia la pequeña producción en los sectores de pesca, forestal y agropecuario, respectivamente. También son dependientes de CORFO, los institutos INTEC y CIMM, que enfatizan en el sector industrial y minero respectivamente, y que cuentan con desarrollos en el campo de la investigación tecnológica que en algunos ámbitos también podrían ser transferidos al sector de pequeña producción. Finalmente, la CORFO se ha propuesto poner en marcha el Centro de Promoción de Inversiones, orientado en especial a *joint-ventures* con capitales extranjeros, y el Fondo de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC), destinado a apoyar al sector privado en el campo de la investigación y desarrollo tecnológico; esti-

mándose que ambas instancias podrían llegar a apoyar proyectos asociativos en el sector de la pequeña producción.

El Ministerio de Agricultura opera hacia los pequeños productores campesinos, tanto a nivel de la política agraria global, como a través de INDAP y más indirectamente a través del INIA. El INIA colabora en las funciones vinculadas a la difusión y transferencia tecnológica, contando con una red de centros de demostración y experimentación.

El Ministerio de Minería actúa a través de la formulación de políticas hacia el sector minero, así como por medio de mecanismos de regulación como los que operan a través de SERNAGEOMIN en relación a las pertenencias mineras y a la seguridad en las explotaciones. Además, ENAMI cuenta con programas de fomento dirigidos específicamente a la pequeña minería y la minería artesanal.

El Ministerio del Trabajo influye en el sector a través de las normas vinculadas al Código del Trabajo y, en particular, a través de programas de capacitación y empleo del SENCE.

El Ministerio del Interior mantiene una relación permanente con los principales gremios de la pequeña industria y el artesanado, encabezando un comité especialmente constituido para facilitar la formulación de políticas y la relación entre el Gobierno y las organizaciones gremiales.

Otros organismos públicos inciden más indirectamente en el sector de la pequeña producción, como PROCHILE en el fomento de las exportaciones; el INE en los aspectos estadísticos; el Ministerio de Vivienda y el de Salud en relación a las regulaciones sobre uso de suelo urbano, de las cuales depende el otorgamiento de patentes y la Subsecretaría de Previsión Social con respecto a problemas previsionales.

El Comité Interministerial de Desarrollo Productivo y el Comité Interministerial Económico-Social, por su parte, desempeñan también un rol de formulación de políticas hacia el sector a través de los acuerdos de los ministros que los integran.

Además de su función coordinadora, MIDEPLAN actúa a través del FOSIS y canaliza aportes al sector a través de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI). El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y el Instituto de la Juventud, que forman parte de dicho Ministerio, incluyen entre sus campos de acción el apoyo a microempresas de mujeres y de jóvenes, respectivamente.

Los recursos de los organismos públicos mencionados se encuentran establecidos básicamente en el presupuesto fiscal. Ellos incluyen, principalmente, ingresos provenientes de la recuperación de préstamos, de transferencias, de endeudamiento, de aportes fiscales y de la venta de activos. Los gastos que apuntan hacia el sector de pequeña producción consisten especialmente en préstamos, gastos en personal de los organismos, gastos en bienes y servicios de consumo de las instituciones, e inversión real. Adicionalmente, se ha contado

con aportes de organismos internacionales como el Banco Mundial, especialmente en materia de asistencia crediticia para los pequeños productores.

2. Situación a marzo de 1990

Como se ha visto, el Estado dispone de instituciones con trayectoria en ciertas líneas de apoyo directo al sector de la pequeña producción, como INDAP, SERCOTEC, ENAMI y FUNCAP. Además existen diversos organismos públicos de carácter nacional a los cuales el sector podría acceder directa o indirectamente.

Sin embargo, en el terreno del apoyo a la pequeña producción las dificultades heredadas son notorias y restrictivas. Al asumir el nuevo Gobierno, el apoyo del Estado al sector se encontraba seriamente reducido. En contraste, la pequeña producción enfrentaba agudos problemas, que la situaban en condiciones desiguales para competir con otros sectores productivos, limitándola en sus posibilidades de participar en el proceso de modernización del país. Los múltiples organismos públicos vinculados al sector se encontraban descoordinados entre sí, careciendo de una política común con respecto al sector.

Limitaciones presupuestarias de las instituciones de apoyo

Al asumir el actual Gobierno, el apoyo de los organismos públicos al sector de pequeña producción se encontraba reducido materialmente y limitado en su cobertura: INDAP cubría sólo al 20% de los campesinos; FUNCAP que asistiera a los pescadores artesanales, se encontraba desfinanciada y virtualmente paralizada; SERCOTEC contaba con una reducida cantidad de recursos para asistencia crediticia al sector y ENAMI había en gran medida abandonado su función de apoyo al desarrollo de la pequeña minería.

Los recursos del Banco Mundial que canalizaban CORFO y SERCOTEC se encontraban prácticamente agotados. La línea de crédito que había permitido otorgar créditos de fomento por US\$ 23 millones en 1989, prácticamente no contaba con recursos disponibles para 1990, situación que se vio agravada por la inexistencia de otras líneas de recursos públicos y privados para el sector. La única línea que estuvo disponible en 1990, PAEM-SERCOTEC, significó un total de recursos disponibles para el sector de sólo US\$ 0,8 millones. Solamente a partir de septiembre de 1990 se pudo contar con un saldo de la línea CORFO-BIRF, ascendente a US\$ 2,2 millones, el que sumado a la línea PAEM-SERCOTEC significó una disponibilidad de recursos públicos para el sector de las pequeñas y medianas empresas industriales de US\$ 3 millones, durante 1990.

Además, la cartera recibida de la administración anterior presentaba un alto nivel de riesgo. La cartera PAEM-SERCOTEC correspondiente a empresas menores, de US\$ 2 millones, tenía un 24% de morosidad distribuida en el 52% de los deudores; y en la cartera CORFO-BIRF-SERCOTEC de US\$ 4,4 millones, la morosidad alcanzaba el 5,6% y estaba comprometido el 19% de los beneficiarios. Ello fue resultado del fuerte énfasis otorgado a la colocación de recursos, con el fin de reactivar la industria y crear o estabilizar puestos de trabajo en períodos de crisis, desestimando la evaluación de la capacidad de pago de los proyectos financiados, lo cual se vio agravado por la inexistencia de una política de cobranzas. A ello se agregó la política del gobierno de la época, destinada a favorecer a las instituciones financieras y a las grandes empresas haciéndose cargo de sus pasivos, que creó expectativas de "perdonazos" en el resto de los sectores endeudados e incidió en una actitud generalizada de postergar o no pagar los compromisos contraídos con el Estado.

En el caso de INDAP, la asistencia crediticia, además de inadecuada, por el costo financiero y las exigencias (garantías, documentación legal) fuera del alcance de la economía campesina, fue escasa. El crédito otorgado por INDAP alcanzó en 1989 a 29.920 beneficiarios, una cobertura reducida en relación a los 250.000 pequeños campesinos, representando una cobertura de sólo el 12% del sector.

Es decir, la primera realidad con la que se encontró el Gobierno al asumir, fue la de un aparato público debilitado para enfrentar la función de atender a la pequeña empresa.

Escasa participación del sector en el proceso de modernización

En contraste con ello, es importante señalar que bajo el régimen anterior el sector de la pequeña producción absorbió fuerza de trabajo desocupada, alcanzado una importancia mayor en términos de ocupación que en épocas históricas anteriores.

En las dos últimas décadas, la transformación de la economía chilena que abrió una nueva forma de relación con los mercados mundiales, derivó en una mayor polarización de la economía. Por una parte se fortaleció un sector modernizado y, por otra, se amplió un sector atrasado tecnológicamente, sin capital y orientado fuertemente a pequeños segmentos del mercado local.

El sector de la pequeña producción, tanto urbana como rural, es parte de las alternativas de sobrevivencia de los sectores marginados. Surge en dicho período un nuevo tipo de microempresas, talleres y otras alternativas productivas y de servicios, que se sumaron a la pequeña producción de raíces históricas.

En la actividad agrícola, la escasez de programas estatales de desarrollo rural, con cobertura significativa en los sectores de pequeños propietarios y minifundistas, ha sido factor fundamental para que se incremente la brecha tecno-

lógica y productiva entre una "agricultura campesina" y la "agricultura empresarial". En efecto, las 20.000 medianas y grandes empresas agrícolas del sector de la agricultura empresarial, captan el 88% del crecimiento generado en el sector. La ausencia de posibilidades efectivas de acceder al crédito y a la asistencia técnica, han sido factores decisivos para entabrar las oportunidades de la agricultura campesina para incorporarse a los mercados. Con ello, se ha mantenido y agudizado la pobreza rural.

El programa de "transferencia tecnológica básica" para pequeños productores campesinos (hasta 12 HRB), desarrollado por INDAP durante los últimos años, ha tenido poco impacto debido a la limitación de recursos, al discutible nivel técnico de las consultoras que ejecutan el programa y a la dificultad de acceso de los campesinos a los recursos crediticios.

La microempresa y la pequeña empresa enfrentan agudos problemas de comercialización, dificultades para acceder al crédito por falta de garantías, atraso tecnológico, mano de obra insuficientemente calificada, informalidad legal y tributaria, de acceso a insumos, y escasa capacidad de gestión empresarial, entre otras limitaciones. Parte de estas dificultades tienen que ver con la falta de un apoyo del sector público y de regulaciones que posibiliten al sector incorporarse a los mercados a competir en igualdad de condiciones con otros sectores o segmentos productivos.

De los problemas mencionados se destacan los vinculados a la *comercialización* de sus productos, debido a la existencia de mercados internos poco dinámicos, la fuerte competencia por oportunidades de exportación con empresas integradas verticalmente, la baja productividad y la dificultad para responder a las exigencias de calidad y diseño, lo cual deja a las empresas virtualmente fuera de las posibilidades de acceder y mantenerse en los mercados.

Al mismo tiempo, el mercado de capitales funciona insuficientemente en el *financiamiento* de la pequeña producción y, muy en particular, enfrenta dificultades para permitir el acceso al crédito de los pequeños y microempresarios. Los problemas que tiene el sistema financiero para ampliar su atención a pequeñas empresas, se refieren al mayor riesgo por falta de garantías reales y de información confiable y a los mayores costos operacionales, debido a la necesidad de cursar un gran número de operaciones de poco monto, no contando para ello con personal especializado.

Además de los agudos problemas financieros, la pequeña producción carece de un sistema propiamente tal de *asistencia y capacitación técnica*. En el sector de la pequeña producción industrial, se aprecia atraso tecnológico, debilidad a nivel de gestión y mano de obra insuficientemente capacitada.

En cuanto a la capacitación técnica, la normativa legal vigente establecida en el Estatuto de la Capacitación y el Empleo (Decreto Ley N° 1.446, de 1976), limita el acceso de la pequeña empresa al subsidio estatal establecido para ese fin, especialmente debido al bajo monto del beneficio para las empresas más

pequeñas, y al largo período que media entre la ejecución de las acciones de capacitación y la recuperación del aporte fiscal.

En el caso de SERCOTEC, los programas de apoyo a la pequeña y microempresa permitieron aprovechar la cobertura nacional de su red institucional, el aprendizaje de sus profesionales y técnicos, y una relación directa con el sector de pequeños empresarios. Su principal desventaja reside en las limitaciones a su nivel de operación. Otras iniciativas de menor magnitud y a veces con resultados negativos, fueron impulsadas por la ex Secretaría Nacional del Empleo (SENAEM) conjuntamente con algunas municipalidades.

Dispersión de esfuerzos y descoordinación entre instituciones

A pesar de que son múltiples las instituciones públicas y privadas que desarrollan actividades de apoyo al sector de la pequeña producción, se ha carecido de una política global que otorgue coherencia y eficacia a las diferentes acciones.

En efecto, las diversas instituciones que apoyan directamente al sector cuentan con programas que pueden ser útiles, pero que son aún aportes parciales o segmentados, sin apuntar a la inserción global del sector en el proceso de modernización del país y sin constituir una acción integral de apoyo que dé cuenta de la especificidad de los requerimientos de desarrollo de la pequeña producción.

Si a ello se agrega un conjunto más amplio de instituciones públicas con programas de tipo horizontal (CORFO, BECH y otras), a cuyos servicios acceden o pueden acceder en alguna medida las pequeñas unidades productivas, se constata una aguda dispersión de recursos y la falta de una estrategia en torno a la cual se coordinen eficazmente.

3. Política 1990-1991

Lineamientos generales

Con el propósito de incorporar dinámicamente al amplio sector de la pequeña producción al proceso de desarrollo nacional, el Gobierno impulsará una política de apoyo integral a los pequeños productores que, sobre la base de su participación, les permita modernizarse, logrando niveles de productividad y competitividad crecientes.

La magnitud de este objetivo exige no sólo el aporte del Estado, sino también el esfuerzo de los propios pequeños productores, así como de diversas instituciones del sector privado. De lo que se trata es de iniciar un proceso cuyos resultados serán sólo en parte visibles durante 1991 y en los años siguientes, pero que deberá llegar a tener un impacto significativo en la vida económica na-

cional y en los ingresos de los grupos más pobres que están vinculados al sector de pequeña producción.

Esto implica el impulso de una política integral hacia la pequeña producción, que permita una acción coordinada y eficiente de la red de apoyo público en el ámbito organizacional y empresarial, así como del apoyo financiero, tecnológico, comercial y legal.

El Gobierno ha adoptado un conjunto de medidas orientadas a revitalizar la deteriorada capacidad del Estado para llevar a cabo esta tarea, poniendo en acción a diversas instituciones del sector público que tendrán la responsabilidad de ejecutar el programa integral de apoyo a la pequeña producción que ha iniciado el Gobierno, abarcando sus características específicas por *sectores de actividad económica* en los cuales ella se sitúa: industria, agricultura, pesca y minería, principalmente.

A ello contribuye la creación del FOSIS en Julio de 1990, que introdujo un factor dinamizador en el apoyo estatal al sector de la pequeña producción. Esto se vincula a su función de contribuir al financiamiento de planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social que se coordinen con los de las otras reparticiones del Estado. El FOSIS aparece como una fuente de recursos capaz de dar contenido económico a la capacidad de atención a los pequeños productores, tanto de los propios servicios estatales involucrados como por parte de instituciones privadas como las ONGs.

La política gubernamental hacia el sector de la pequeña producción, cuya coordinación corresponde al Ministerio de Planificación y Cooperación, abarca diversos ámbitos.

En el ámbito del *financiamiento* de las actividades de la pequeña producción, se apuntará a aumentar la disponibilidad y accesibilidad de los recursos financieros en beneficio de los pequeños productores que, teniendo proyectos rentables, no pueden acceder al mercado financiero formal. Esto tiene que ver en especial con las líneas de crédito de INDAP, FOSIS, Banco del Estado y CORFO-SERCOTEC. Al mismo tiempo, se impulsarán iniciativas tendientes a asesorar a los pequeños productores para que puedan efectivamente hacer uso de las alternativas financieras a su disposición.

Se deberán orientar fondos públicos provenientes de los fondos sectoriales, el F.N.D.R. y el Programa INDAP-FOSIS de Fomento al Riego campesino, hacia el financiamiento parcial o total de obras de infraestructura de uso común por parte de pequeños productores, tales como embalses, muelles, caminos y otros. Asimismo, se aumentará la participación de los pequeños productores en los programas de subsidios vigentes para diversas actividades productivas, como el de Fomento Forestal.

En materia *tecnológica*, se busca apoyar el mejoramiento de los productos y procesos productivos existentes, y contribuir al logro de una mayor eficiencia en la organización del trabajo. A ello podrán contribuir en particular los programas de transferencia tecnológica de INDAP, la asistencia técnica proporcio-

nada por SERCOTEC y los proyectos de adaptación de tecnologías apoyados por el Fondo Tecnológico (FONTEC) administrado por la CORFO. Asimismo, se deberán orientar algunas líneas de acción del SENCE y del Ministerio del Trabajo, hacia el apoyo a la capacitación laboral de las personas vinculadas a la pequeña producción.

En el ámbito *comercial*, desde las entidades abocadas a canalizar los programas de apoyo estatal a la pequeña producción, se apuntará a contribuir a su mejor inserción en los mercados, a través de la entrega de información sobre aquéllos y el estímulo a la asociación y negociación conjunta por parte de pequeños productores con intereses comunes.

La reorientación de la institucionalidad pública de apoyo a la pequeña producción requiere, para ser eficiente, de su articulación en los espacios locales donde se sitúan los pequeños productores. Esto se logrará a través de la generación de mecanismos que faciliten y promuevan la asociación de los pequeños productores, especialmente a través de sus agrupaciones y gremios, en función de la generación de programas locales de desarrollo productivo, hacia los cuales se canalizarán recursos públicos (y privados) disponibles.

4. Programas adoptados en 1990 y contemplados para 1991

Pequeña producción industrial

En el sector de la pequeña producción industrial, el Gobierno está impulsando programas a través del FOSIS, SERCOTEC, Banco del Estado, SENCE y CORFO, organismos a través de los cuales se enfrentan las necesidades de asistencia técnica, crediticia y de capacitación de las micro, pequeñas y medianas empresas. El FOSIS opera exclusivamente hacia la microempresa. A través de SERCOTEC principalmente hacia la pequeña y mediana empresa industrial, y hacia la microempresa. Con el Banco del Estado, el Gobierno opera preferentemente hacia la pequeña empresa. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) se orienta hacia todo tipo de empresas.

El FOSIS constituye una importante herramienta para llenar vacíos y así potenciar las acciones de otros dirigidas a promocionar el desarrollo de la pequeña producción. En la actualidad el programa de trabajo del FOSIS hacia la microempresa se desarrolla a través de instituciones intermediarias, públicas y privadas, que atienden directamente a los microempresarios.

Con el propósito de iniciar tal sistema y de probar la capacidad existente de apoyo a la microempresa por parte de entes públicos y privados en materia de otorgamientos de créditos, asistencia técnica y capacitación, se han puesto en marcha dos programas paralelos que habrán de financiar a distintos tipos de ejecutores capaces de brindar apoyos crediticios, asistencia técnica y capacitación.

El programa entre el FOSIS, el Banco del Desarrollo y SERCOTEC destinado a apoyar a microempresas productivas y de servicios, localizadas en comunas que concentran mayormente la pobreza, beneficiando preferentemente a microempresas que no tienen acceso al crédito bancario tradicional y sin acceso a programas normales o generales de capacitación y asistencia técnica. Este programa está operando desde el 7 de diciembre y su vigencia es hasta diciembre de 1992.

El programa del FOSIS con Organismos no Gubernamentales que, por la vía de una convocatoria privada, llamó a las ONG's más importantes en el área de la Región Metropolitana. Cerrado en diciembre de 1990, aprobó 12 proyectos presentados por 7 de las 12 instituciones concursantes, con un monto total de US\$ 500.000 destinado a apoyar con crédito, asistencia técnica y capacitación a un universo de 1.743 unidades productivas, distribuidas en la Región Metropolitana (1.243), Cuarta Región (46), Quinta Región (286), Sexta Región (48), Séptima Región (56) y Octava Región (63).

Por otro lado, la acción de SERCOTEC hacia el sector de la pequeña empresa industrial y la microempresa apunta a lograr su modernización, a fin de mejorar sus niveles de competitividad y de lograr su inserción en el proceso exportador.

Esto implica en primer lugar mejorar la capacidad técnica de la pequeña empresa, para lo cual SERCOTEC ha realizado estudios tecnológicos en sectores que lo han demandado, así como diagnósticos y asistencias técnicas a empresas. A partir de octubre de 1990, se realizó un programa de asistencia técnica en planta para 650 empresas, en función de lo cual se han contratado 70 consultores privados altamente calificados. Se pretende también respaldar la incorporación de nuevas tecnologías en empresas que presenten, por una parte, obsolescencia tecnológica y, por otra, un potencial de desarrollo.

Al mismo tiempo, se trabaja en incrementar las posibilidades de capacitación laboral y empresarial, a través de acciones en el área tecnológica y en la de gestión, que han beneficiado a 2.935 participantes. SERCOTEC también está llevando a cabo programas de capacitación empresarial con nuevas metodologías, orientadas a desarrollar y perfeccionar la capacidad de gestión de los empresarios.

Una de las tareas de SERCOTEC es contribuir a mejorar la información en la toma de decisiones de negocio de la pequeña y mediana industria. Al respecto, se está organizando un banco de datos con cobertura nacional para la pequeña industria, que está iniciando su operación experimental. Este Banco de Datos dispondrá de información acerca de proveedores de maquinaria y equipos, de consultores y especialistas, de instituciones de apoyo en capacitación, de ideas y perfiles de inversión, de financiamiento para el sector, de ferias y exposiciones y de la demanda externa.

SERCOTEC está realizando un esfuerzo por maximizar la participación de la pequeña industria en los mercados nacionales y por lograr su acceso a los

mercados externos. Se han organizado exposiciones regionales de demanda de las grandes empresas nacionales, con la finalidad de que concreten negocios con las empresas pequeñas. El esfuerzo de SERCOTEC está siendo orientado a promover las exportaciones de la pequeña y mediana industria, a través de determinar la oferta exportable por sector productivo y por región, y de identificar la demanda externa. Se han realizado seminarios de fomento de las exportaciones en diversas ciudades del país, se han efectuado cursos para 424 empresarios y reuniones de trabajo con 100 exportadores. Al mismo tiempo, se ha promovido la formación, ampliación y consolidación de comités de exportación, especialmente en regiones (donde han surgido 16 nuevos comités), apoyándoseles en la labor de promoción de sus productos en el exterior.

SERCOTEC asigna particular relevancia a la ampliación de la base empresarial, apoyando a través del otorgamiento de créditos y de incubadoras de microempresas, la creación de nuevas unidades productivas; una incubadora ha sido ya equipada e inició su funcionamiento.

Dicho organismo público está apoyando a sectores y grupos de empresarios dispuestos a enfrentar sus problemas comunes en forma asociativa. Ha difundido y promovido los diversos mecanismos de autoayuda para enfrentar el acceso al financiamiento, la comercialización, el abastecimiento y otros aspectos. Asimismo, ha prestado apoyo a la constitución de bolsas de subcontratación entre la gran, mediana y pequeña empresa, a la implementación de parques industriales y a la constitución de sociedades de comercialización.

Durante 1990, a través de SERCOTEC se colocaron en la pequeña y mediana industria US\$ 2,3 millones provenientes de un crédito del Banco Mundial. SERCOTEC llevó a cabo durante 1990 un programa de saneamiento de la cartera morosa heredada de la administración anterior, con el objeto de recuperar fondos que puedan ser reorientados en apoyo de la pequeña producción. Este organismo público, a través de un convenio con el FOSIS, inició un programa de asistencia técnica y capacitación para microempresas, por un total de \$100 millones.

El SENCE, por su parte, ha iniciado el estudio de la normativa legal existente, para permitir el acceso de la pequeña empresa al subsidio estatal a la capacitación técnica y, al mismo tiempo, ha fomentado la constitución de OTIRs (Organismos Técnicos Intermedios Regionales) que permiten a los pequeños empresarios acceder, bajo una modalidad asociativa, a los beneficios de dicho subsidio.

El Banco del Estado de Chile, por su parte, creó la Gerencia de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa, la cual posibilitará que la pequeña y mediana empresa puedan efectivamente materializar sus proyectos de inversión, por la vía de fondos de garantías y otros mecanismos.

El Ministerio de la Vivienda y otros organismos públicos han asumido la responsabilidad de realizar las necesarias adecuaciones de las regulaciones sobre el uso del suelo, para facilitar la actividad de la pequeña producción urbana,

asegurando en todo caso el control del impacto ambiental de las actividades productivas.

El Gobierno asigna especial relevancia a la creación de oportunidades de negocios para los pequeños empresarios, a través de una adecuada información sobre las inversiones públicas y particularmente acerca de los presupuestos municipales.

El Gobierno mantiene una interlocución permanente con la Confederación Unica de la Pequeña Industria y el Artesanado (CONUPIA), con el objeto de asegurar su participación en las políticas orientadas hacia el sector. Asimismo, ha establecido diversos canales de comunicación con las organizaciones del sector a nivel de ramas económicas específicas, así como de regiones y comunas, lográndose el establecimiento de convenios con algunas de ellas y respaldando a las nuevas organizaciones gremiales que han surgido. El Gobierno considera como una condición altamente favorable para la canalización del apoyo a la pequeña producción industrial, el desarrollo y fortalecimiento de diversas formas de asociación, tales como las comercializadoras, los comités de exportación, las OTIR en el campo de la capacitación, las agrupaciones de empresarios en torno a proyectos de parques industriales.

Pequeña agricultura

La pequeña agricultura campesina necesita incorporarse al proceso de modernización del conjunto de la agricultura y el Gobierno contribuirá en esta tarea. El éxito de ello dependerá, ante todo, del esfuerzo de los propios campesinos.

El Instituto de Desarrollo Rural (INDAP) tendrá por objetivo promover el desarrollo económico y tecnológico de los pequeños productores agrícolas, contribuyendo a elevar su capacidad empresarial, optimizar el uso de los recursos productivos y su integración al proceso de desarrollo rural.

En materia crediticia, el presupuesto de 1990 contemplaba un programa de crédito por un monto de \$6.200 millones, de los cuales \$ 4.389 forman parte del presupuesto del segundo semestre de dicho año. Este apoyo crediticio benefició en 1990 a 43 mil solicitantes, lo que ha significado una sustancial ampliación de la cobertura del programa de crédito. Para el año 1991, se proyecta ampliar significativamente este presupuesto.

Estos recursos están estructurados para ser usados en todos los rubros de la pequeña producción agrícola y permiten adquirir bienes de capital e insumos, incluyendo semillas. Se han orientado los sistemas crediticios hacia incluir el apoyo a organizaciones campesinas.

En relación a la asistencia técnica, la que en parte es otorgada a los solicitantes de crédito, se ha impulsado una significativa ampliación de su cobertura.

La cobertura del Programa de Transferencia Tecnológica Básica se aumentó de 23 mil beneficiarios en 1989, a 33 mil en 1990.

El Programa de Transferencia Tecnológica Básica se dirige al pequeño productor minifundista y su familia, con el fin de proporcionarles una capacitación orientada a salir de su situación de marginalidad. El Programa de Transferencia Tecnológica Integral se dirige a pequeños productores con una mayor dotación de recursos, y es financiado con subsidio y aportes del agricultor. En ambos programas se desarrollan actividades grupales de capacitación y divulgación (reuniones técnicas, días de campo), e individuales de asistencia técnica (visitas prediales).

Los montos asociados a estos programas de transferencia tecnológica ascendieron en 1990 a \$2.000 millones, de los cuales \$ 1.373 millones corresponden al segundo semestre de dicho año.

Un convenio recientemente firmado entre INDAP y el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) permitirá aumentar la calidad del apoyo tecnológico a la agricultura campesina.

Por otra parte, el FOSIS en conjunto con INDAP han diseñado mecanismos relativos al financiamiento de proyectos de preinversión y créditos de enlace, para que pequeños productores agrícolas se puedan beneficiar del subsidio establecido en la Ley de Riego. Unos 4.000 campesinos se verán beneficiados por este mecanismo en 1990, cifra que podría triplicarse en 1991.

Adicionalmente, el FOSIS junto con INDAP están estudiando mecanismos que permitan a los pequeños productores beneficiarse del subsidio forestal.

Al mismo tiempo, se continúa con el proceso de saneamiento y consolidación del dominio individual de la propiedad de los pequeños productores agrícolas que viven en las comunidades indígenas de la VIII, IX y X Regiones.

En cuanto al endeudamiento que afecta a los pequeños agricultores, la acción del Gobierno ha distinguido la situación de ellos respecto de aquella correspondiente a los compromisos contraídos por la agricultura comercial. Sólo en relación a los primeros se considera la utilización de recursos públicos.

Con respecto al endeudamiento en que el Estado es acreedor a través de INDAP, se ha mejorado sustantivamente la situación de los agricultores con problemas de deudas, condonando los intereses acumulados y la totalidad de los créditos para sustentación social. Estas medidas beneficiaron a 23.500 agricultores. Adicionalmente, en cuanto a los pequeños agricultores que mantienen deudas con el Fisco, generadas a partir de las asignaciones de tierra durante la reforma agraria, se les otorgará un tratamiento especial, que les permita sanear en forma apropiada su situación de endeudamiento.

Debe mencionarse también que el programa de ayuda para compensar los efectos de la sequía, significó atender a cerca de 23.000 familias, distribuyéndose un total de 300 mil fardos, e impulsándose un conjunto de otras acciones de apoyo.

El Ministerio de Agricultura ha redactado un proyecto de ley que constituye un régimen especial para devolver el IVA a los pequeños productores agrícolas.

El Ministerio de Agricultura y el Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile (MUCECH) constituyeron una Comisión Agraria de carácter permanente, cuyos objetivos centrales son asegurar una comunicación expedita y una información veraz y oportuna, que satisfagan las necesidades de las organizaciones campesinas y del Ministerio. La Comisión fomentará el análisis de los problemas y políticas que afectan al mundo campesino en lo laboral, lo productivo, y todo lo que favorezca su desarrollo integral y su inserción plena en la vida nacional. La Comisión facilitará a las autoridades el definir las estrategias viables para enfrentar el desarrollo de los sectores rurales más desprotegidos del país.

Además, INDAP ha introducido nuevos métodos y acciones que implican concitar la participación y la iniciativa de los productores en el crédito y la transferencia tecnológica, a través de organizaciones como cooperativas, asociaciones gremiales, comunidades indígenas y comités de pequeños agricultores. Para estos efectos, se han planificado y llevado a cabo reuniones a nivel de las áreas territoriales, con las organizaciones y representantes de grupos o comités, a fin de darles a conocer la política de INDAP y de incorporarles paulatinamente a la implementación de los mecanismos de participación.

Pequeña minería y minería artesanal

ENAMI ha puesto en aplicación un plan de desarrollo minero, para apoyar el surgimiento de empresas mineras que sean capaces de autosustentarse rentablemente en el largo plazo. Este plan incluye el apoyo a la pequeña minería, a la minería artesanal y a los pirquineros.

El plan contempla la implementación de un programa de reconocimiento minero, para generar información sobre las reservas geológicas de yacimientos con potencial para originar proyectos de pequeños mineros. Esto permitirá impulsar nuevos proyectos mineros durante los próximos años, que proporcionarán fuentes de empleo estable y bien remuneradas, en empresas que contribuirán a la producción minera nacional.

Al mismo tiempo, ENAMI proporcionará asistencia técnica a los pequeños mineros para que mejoren la productividad y mantengan una producción estable de minerales, a través de la habilitación de accesos, estudios de geología, topografía básica, constitución de propiedad minera, muestreo ilustrativo y análisis químicos, y estudios metalúrgicos básicos. Conjuntamente con ello, ENAMI proporcionará a los pequeños productores mineros capacitación empresarial y acciones de transferencia tecnológica, a través de demostraciones prácticas con tecnología de avanzada. La empresa abrirá nuevos poderes compradores para la pequeña minería, en algunos casos en sociedad con empresarios privados. Asimismo, ENAMI mantendrá una línea de crédito de capital de trabajo.

Para este plan de fomento previsto por ENAMI, la empresa cuenta en 1991 con recursos ascendentes a US\$ 12,2 millones, los que se desglosan en US\$ 5,5 millones para asistencia crediticia de corto plazo; US\$ 1 millón para asistencia técnica de corto plazo; US\$ 2,7 millones para asistencia técnica y crediticia de largo plazo; y US\$ 3 millones para el fondo de reconocimiento minero.

Adicionalmente, el FOSIS en conjunto con ENAMI han puesto en marcha un programa de apoyo a la minería artesanal, pirquineros y pequeña minería, tendiente a desarrollar la capacidad productiva de la minería artesanal, entregar asistencia técnica, y mejorar su inserción en los mercados, a través del tratamiento más adecuado de los minerales, abordando los problemas sociales y organizativos del sector. El convenio entre ENAMI y el FOSIS implica destinar 400 mil dólares en un plazo de 6 meses, a financiar proyectos pilotos para los pequeños mineros del cobre y el oro. El financiamiento se destinará a créditos para capital de trabajo, maquinarias y equipos en condiciones favorables. Asimismo, se efectuará un aporte no reembolsable para los beneficiados, en capacitación, asistencia técnica, fortalecimiento de las organizaciones y transferencia tecnológica.

El Gobierno ha establecido una interlocución directa y permanente con las asociaciones de pequeños mineros en las regiones, con la Confederación Nacional Minera, así como con la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI).

Pesca artesanal

Especial importancia reviste para el Gobierno la aprobación de la Ley de Pesca, que permitirá regular la actividad pesquera, asegurando condiciones adecuadas para la pesca artesanal.

El FOSIS junto con FUNCAP han diseñado un proyecto de asistencia técnica y capacitación al pescador artesanal, que busca desarrollar actividades productivas más estables y de mayor rentabilidad en materia de cultivos y captura, así como en el futuro, fortalecer sus actividades de comercialización y conservación.

Al mismo tiempo, la Subsecretaría de Pesca en conjunto con IFOP, FUNCAP, SERNAP y otros organismos, impulsarán una política de apoyo integral a este sector productivo.

El Gobierno asigna especial relevancia a la participación de la Confederación Nacional de la Pesca Artesanal en el análisis de los problemas y soluciones en beneficio de los pescadores artesanales. Relaciones permanentes se mantienen con organizaciones de pescadores a nivel regional y local.

5. Política y principales nuevas acciones contempladas para 1991

Las medidas adoptadas en 1990 en apoyo de la pequeña producción empiezan a dar sus primeros resultados, pero aún resta mucho por hacer. La política gubernamental alcanzará un impacto mayor en el marco de un programa de acción coordinado durante 1991 entre los diversos organismos del sector público que apoyan y regulan las actividades del sector. El Gobierno mejorará la calidad de los programas actualmente en marcha e impulsará nuevas acciones orientadas a reforzar la capacidad de iniciativa económica de los pequeños productores.

Durante el año 1991 el FOSIS realizará dos convocatorias a nivel nacional para recibir proyectos de apoyo a microempresarios, que ofrezcan asistencia técnica, capacitación y créditos a los pequeños productores de las distintas regiones y diferentes sectores productivos. El presupuesto del FOSIS considera una suma superior a \$ 2.100 millones (US\$ 6,6 millones) para estos propósitos, de los cuales \$ 954 millones estarán destinados a crédito y \$ 1.150 millones a capacitación y asistencia técnica.

Adicionalmente, el FOSIS implementará durante 1991, vía licitación, al menos veinte Centros de Iniciativa Empresarial que proveerán un espacio para el impulso de proyectos de desarrollo empresarial de la pequeña producción a nivel local. El presupuesto del FOSIS considera \$ 320 millones para este programa.

Para enfrentar las dificultades de la pequeña empresa para obtener recursos vía créditos del sistema financiero, durante 1991 CORFO y SERCOTEC recuperarán los niveles de colocación alcanzados en promedio entre 1986 y 1989, equivalentes a unos US\$ 25 millones. Para reforzar esta iniciativa, el Banco del Estado a través de la gerencia que ha creado para apoyar a la pequeña y mediana empresa, dispondrá de unos US\$ 40 millones. INDAP, por su parte, aumentará la cobertura de sus programas de apoyo y el monto de los recursos destinados a ellos.

La cooperación externa contribuirá probablemente de manera significativa a los programas gubernamentales orientados hacia la pequeña producción. Se está proyectando la apertura de nuevas líneas crediticias y programas de apoyo, con la contribución de la cooperación internacional. Existe un acuerdo protocolarizado con el gobierno alemán con el objeto de poner a disposición de pequeños empresarios una línea crediticia ascendente a US\$11 millones incluido el aporte de los beneficiarios. El BIRF contribuirá al desarrollo de los programas de INDAP. Por otra parte, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) existe una declaración de intenciones para materializar un fondo crediticio para la pequeña empresa, basado en un préstamo del BID por US\$ 20 millones, más aportes nacionales por otros US\$ 10 millones, que se operará por el FOSIS en conjunto con SERCOTEC.

Entre las nuevas acciones contempladas para 1991, se distingue el fomento al desarrollo económico y empresarial de la pequeña producción, a través de

proyectos locales que asocian las actividades de los pequeños productores en una determinada localidad o zona en torno a un rubro común, sectores y objetivos específicos, aumentando su productividad y mejorando su inserción en el mercado.

Según el caso, estos proyectos serán apoyados por las principales instituciones del sector, es decir, INDAP, SERCOTEC, ENAMI, FUNCAP y FOSIS, y complementariamente por otros organismos públicos competentes. Se estima que durante 1991 se iniciarán unos 50 proyectos de cierta magnitud.

6. Conclusiones

La incorporación de la pequeña producción al proceso de desarrollo nacional constituye una de las principales vías para, a través de la elevación de su productividad, contribuir a solucionar los problemas de subempleo y bajos ingresos de amplios grupos sociales, actualmente marginados.

En términos generales, las diversas formas de pequeña producción presentan niveles de productividad considerablemente menores (salvo en rubros como mariscos y hortalizas) a las alcanzadas por los sectores más modernos de la economía. Esta fuerte asimetría se relaciona con su escasa capacidad empresarial y de gestión, atraso tecnológico, desfavorable inserción en los mercados y falta de acceso a fuentes de financiamiento.

Con el propósito de incorporar dinámicamente al amplio sector de la pequeña producción al proceso de desarrollo nacional, se plantea como objetivo prioritario del Gobierno, impulsar una política de apoyo integral a los pequeños productores que, sobre la base de su participación e iniciativa, les permita modernizarse, logrando crecientes niveles de productividad, competitividad y rentabilidad.

Esto implica un cambio en la orientación de los programas tradicionales de apoyo a la pequeña empresa, así como a la pequeña producción; esto es, la microempresa urbana, la agricultura campesina, la pesca artesanal y la pequeña minería artesanal. Los programas de apoyo estatal deben orientarse, por lo tanto, de manera importante a reforzar la capacidad de iniciativa económica de estos productores, quienes en definitiva lograrán desarrollar actividades productivas, competitivas y rentables, a través de su propio trabajo e iniciativa.

Se requiere que los programas dejen de lado sus sesgos asistenciales, que apuntan a mantener a un nivel de subsistencia las actividades de estas unidades productivas. Se propone, por el contrario, un apoyo del Estado a las iniciativas que contribuyan al desarrollo empresarial de los pequeños productores. Sólo así será posible superar de manera permanente la situación de pobreza de muchos de quienes participan en este amplio sector productivo.

La participación activa de las asociaciones de pequeños productores, constituye el requisito esencial para posibilitar y dinamizar su desarrollo. Junto a

ello, se requiere que el Estado pase a desempeñar un rol activo que permita el desencadenamiento de iniciativas empresariales en el sector de pequeña producción.

En función de los objetivos anteriormente expuestos, el Gobierno se encuentra en la fase final de diseño de un Programa de Desarrollo para la Pequeña Producción, que será dado a conocer a comienzos del segundo semestre.

lte
018
74

VIII. Otras instituciones para la política social

Este capítulo tratará de las nuevas instituciones que ha creado el Gobierno con el propósito de llenar los grandes vacíos en las políticas sociales y dar coherencia a los programas dirigidos a sectores importantes de la población. Durante el año 1990, se crearon dos comisiones organizadoras para que den origen al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y al Instituto Nacional de la Juventud (INJ). Estas dos comisiones han estado desarrollando acciones tendientes a dar una legitimidad jurídica, a través de la tramitación de los proyectos de ley respectivos en el Congreso; y elaborando líneas programáticas destinadas a enfrentar los problemas sociales que aquejan a mujeres y jóvenes. Además, junto con transformar la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), se creó el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) como servicio público funcionalmente descentralizado, cuyo consejo es presidido por el Ministro de MIDEPLAN. Esta nueva institución tiene como misión fundamental contribuir a la erradicación de la extrema pobreza y de la marginalidad económica y social en que se encuentran una parte importante de la sociedad chilena.

1. Servicio Nacional de la Mujer - SERNAM

Introducción

Las funciones del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) están fijadas por el Decreto Ley N° 19.023, publicado en el Diario Oficial el día 3 de enero de 1991. Este organismo de servicio público y funcionalmente descentralizado, cuya directora tiene rango de Ministro de Estado, se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación.

La creación del SERNAM es una respuesta a la necesidad de facilitar el trabajo de la mujer, que a lo largo de la historia ha ido ganando los espacios que le corresponde en la sociedad, de acuerdo a su condición de género. En distintos períodos, además de sus reivindicaciones propias, la mujer también ha estimado necesario aunar fuerzas con el conjunto de los sectores sociales para lograr objetivos más amplios y de bien común. Es así como en un tiempo se ha abocado a reclamar el derecho a la participación política, a través del derecho a votar, como en otros tiempos, se ha sumado a los esfuerzos por deponer regímenes autoritarios.

A pesar de los avances en materia de igualdad, persisten aún grandes áreas de discriminación hacia la mujer en lo político, económico, social, legal y cultural. Estas desigualdades no reconocen, a la vez que limitan por otro lado, el aporte del sector femenino al crecimiento del país. La integración de todas las fuerzas sociales al desarrollo nacional, inspiradas en los principios de igualar oportunidades, es una alta prioridad para el gobierno democrático.

El Supremo Gobierno ha propiciado la participación activa y creciente de la mujer, creando para tal efecto un organismo del más alto nivel que se preocupe de enfrentar los problemas específicos de la mujer y las diversas discriminaciones que la afectan. Es así como surge el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

El SERNAM cautelará que toda acción del Estado integre y articule la defensa de los derechos de la mujer, conjugándolos con el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Para ésto diseñará y coordinará políticas y acciones referidas a la mujer con el conjunto de los ministerios, con el propósito de que se incorpore esta dimensión en las políticas sectoriales, y estimulará la implementación de planes y programas a nivel regional y comunal que incluya en sus actividades la problemática de género.

Los objetivos centrales del SERNAM se pueden resumir en tres:

1. Promover la igualdad de la mujer en el marco de la Convención de Naciones Unidas en Contra de la Discriminación de la Mujer. Esto significa desarrollar iniciativas tendientes a asegurar una efectiva igualdad de oportunidades a las mujeres del país y, particularmente, a la mujer de estratos socio-económicos bajos, en todos los planos de la vida nacional.

2. Promover acciones tendientes a valorar el aporte de la mujer a la sociedad en los ámbitos político, cultural, familiar y social.

3. Propiciar iniciativas tendientes a proteger y fortalecer la familia como núcleo de la sociedad, creando las condiciones que favorezcan el desarrollo de cada uno de sus miembros, así como del grupo familiar.

Para la obtención de estos objetivos, se han definido funciones específicas a este organismo. De acuerdo al proyecto de ley que da origen al SERNAM, las funciones de éste son las siguientes:

1. Estudiar y solicitar a los ministerios que corresponda las políticas públicas, y promover las reformas legales, reglamentarias y administrativas, a fin de obtener los objetivos señalados precedentemente.

2. Realizar y promover estudios destinados a formular diagnósticos y análisis de la realidad de la mujer y de su grupo familiar.

3. Fomentar y proponer medidas tendientes a fortalecer la familia, entregando las condiciones sociales para su desarrollo como grupo humano y el crecimiento de cada uno de sus miembros.

4. Impulsar medidas tendientes a dignificar y valorar el trabajo doméstico como un aporte indispensable para el funcionamiento de la familia y la sociedad.

5. Fomentar medidas concretas que destaquen el valor fundamental de la maternidad para la sociedad, velando por su efectiva protección.

6. Mantener vínculos de cooperación con organismos nacionales, internacionales, extranjeros y, en general, con toda entidad o persona natural o jurídica, cuyos objetivos y acciones son las mismas materias, y celebrar con ellos contratos o convenios para ejecutar proyectos o acciones de interés común, sin perjuicio de las funciones que correspondan al Ministerio de Relaciones Exteriores.

7. Evaluar el cumplimiento de las políticas, planes y programas aprobados, a fin de garantizar el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por el Gobierno de Chile.

8. Proponer y fomentar políticas que promuevan el acceso igualitario de la mujer a los diversos ámbitos de la sociedad.

9. Coordinar con los servicios y organismos públicos y privados los programas, acciones y otras medidas conducentes a los objetivos de este Servicio.

En la sección siguiente se hace un diagnóstico de la mujer en Chile en forma muy general, pero necesario, para entender cuál será el campo de acción del SERNAM y cuáles serán las principales medidas que se adoptarán. No es el objetivo de este diagnóstico, hacer un análisis de cada una de las desventajas de la mujer, en nuestra sociedad.

Situación de la mujer

Las mujeres constituyen un 50,6% de la población y se concentran, en mayor proporción que los hombres, en las ciudades. Algo más de la mitad de la población femenina se encuentra en edad fértil (52,7%), y en esa edad el promedio de hijos es de 2,73 por mujer; esta cifra varía según el nivel socio-económico, el área de residencia y el nivel educacional. En niveles socio-económicos más bajos el promedio se sitúa en torno a cuatro hijos por mujer, mientras que en niveles medios y altos, apenas supera los dos hijos.

Las prácticas discriminatorias hacia la mujer son de variadas formas y abarcan todo los aspectos de la sociedad. Muchas veces, éstas se sustentan en la ley. Es así, como se pueden apreciar importantes desigualdades en el tratamiento a las mujeres en materias de procedimiento civil, laboral, penal y procesal. Estas discriminaciones de tipo legal, acompañadas de prácticas culturales no evolucionadas, dan origen, en muchos casos, a condiciones desmedradas para el sector femenino.

En 1988, el 21,4% de los hogares en Chile tenía una mujer como jefe de hogar. Esto representa una cifra de 662.000 mujeres que son jefes de hogar. Detrás de estas mujeres, únicas responsables del sustento familiar, ya sea porque han enviudado, están separadas, han sido abandonadas o son madres solteras, hay una familia que abarca un universo de aproximadamente 2 millones de personas. La variación regional de este fenómeno oscila entre el 24,8% de la IV Región y el 16,2% de la VI Región. Una de cada 4 de las mujeres jefas de hogar tiene 3 años o menos de estudios, mientras que del total de la población femenina, sólo una de cada 10 está en esta situación.

La participación de la mujer en el mercado de trabajo mantiene un crecimiento permanente desde los años 50, que se aprecia a través de los censos y, más recientemente, a través de las encuestas de empleo. Así, a finales de los años 50 las mujeres constituyen 1/5 de la fuerza laboral y a finales de los 80, son 1/3 de dicha fuerza. Entre 1972 y 1988, se pasó de 776 mil a 1.395 mil mujeres activas. En los últimos 20 años, la población económicamente activa (PEA) femenina ha crecido a un 2,7% promedio anual, mientras la PEA masculina lo ha hecho al 1,3%. La tasa de participación femenina era de 31,2% en 1988, cifra que representa un subregistro, especialmente en cuanto al trabajo informal y agrícola.

Siendo la PEA de ambos sexos acentuadamente urbana, la PEA femenina lo es más que la masculina, producto tanto de la mayor composición urbana de la población femenina, como del subregistro del trabajo de la mujer agrícola. Por sectores económicos, la mujer presenta un enorme peso relativo en el sector servicios; en 1988, el 81% de las mujeres estaba ocupada en este sector.

Las mujeres tienen más problemas para acceder a empleos: en 1988, su tasa de desempleo era de 7,8%, frente al 5,6% del varón. El peso de las personas que no pueden obtener el primer empleo es mayor en la fuerza laboral femeni-

na que en la masculina (lo que indica la voluntad de las mujeres por acceder al mercado de trabajo informal). Estos problemas son comparativamente mayores entre las mujeres jóvenes, que entre los varones jóvenes: las mujeres entre 15 y 24 años tienen una tasa de desempleo del 18%, mientras los hombres de la misma edad tienen un 15.5%. Todo ello, sabiendo que la declaración de desocupación esta subregistrada en las mujeres, que pasan de ocupadas a dueñas de casa, sin declararse como desempleadas.

La proporción de mujeres en el sector informal, tiene mayor peso relativo que la de los hombres. En 1982, se estimaba que un 35,4% de la PEA femenina se ocupaba en ese sector, mientras que la PEA masculina lo hacía en un 18,1%.

La situación educativa de las mujeres chilenas ha mejorado notablemente en los últimos 30 años, equiparándose progresivamente a la situación de los varones. A fines de los años 80, las mujeres constituyen alrededor de la mitad de las matrículas de la enseñanza básica y media, no obstante, en la enseñanza superior son aún el 44% de esa matrícula. El rendimiento escolar de las mujeres es superior que en los hombres. Sin embargo, al momento de elegir carreras, se mantiene una segmentación notable, que se traduce en carreras de menor prestigio e ingresos. Las mujeres que trabajan tienen más años de estudios que los hombres, lo que es más apreciable aun en las desocupadas. Todo indica que el mayor nivel de estudios adquiridos no ha mejorado en igual medida su situación en el mercado de trabajo. Ello también, porque la orientación de la formación profesional de la mujer no corresponde con la estructura productiva del país. Tanto en Chile como en el resto de América Latina, las mujeres ganan menos que los hombres en el desempeño de un mismo trabajo. Se estima que el promedio de ingreso salarial de las trabajadoras industriales es un 87% del promedio de ingresos salariales de sus homólogos varones.

En salud, se observa que la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres. Sin embargo, la morbilidad de las mujeres todavía guarda relación con su función reproductiva. Crecen notablemente los nacimientos de hijos ilegítimos, especialmente entre las menores de 20 años (se estima que el 58,2% de los hijos de mujeres de menos de 20 años son ilegítimos; 6 de cada 10 nacimientos son ilegítimos). Contrasta la elevada cobertura del parto, con el número de hospitalizaciones por aborto y la incidencia de éste en las muertes maternas (39,8% en 1988).

Políticas sociales 1990 - 1991

Lineamientos generales

La política social del actual Gobierno está inserta en una estrategia de crecimiento con equidad y justicia social. En la aplicación de esta política, el SER-

NAM tenderá a una mayor equidad y reconocimiento del aporte femenino al desarrollo político, social, económico y cultural del país.

El diseño de políticas por parte del SERNAM, requerirá contar con estudios y antecedentes sobre la realidad y demanda de la mujer en cada uno de los sectores donde ésta se desenvuelva y sea discriminada. Esto implica la necesidad de contar con asistencia técnica de expertos en las materias seleccionadas. De la misma manera, la mayor parte de los planes formulados para el período 1991-1993, contemplan actividades de capacitación tanto a mujeres, con el objetivo de mejorar su inserción en el mercado laboral, como a funcionarios públicos encargados de planificar, diseñar y ejecutar acciones que afectan la situación de la mujer.

El SERNAM, promoverá la incorporación de la especialización en políticas públicas destinadas a la mujer en los programas de becas con apoyo gubernamental. Propiciará también el acceso de mujeres a becas de especialización en campos en los cuales no han tenido una presencia importante.

El SERNAM ha establecido dos tipos de prioridades para el período 1991-1993.

Las primeras se refieren a materias que afectarán a la población femenina en su conjunto; en tanto las segundas, apuntan a una atención focalizada a los grupos de mujeres más desfavorecidos, y que deben, por lo tanto, ser especialmente considerados por las políticas sociales. Se realizarán esfuerzos que permitan un real acceso de los grupos objetivos femeninos a los servicios de salud, educación, vivienda, justicia, seguridad social, medio ambiente y recreación.

Considerando que la mujer pobre vive una situación de doble marginalidad, por su condición de pobreza y sexo, se ha establecido que las políticas sociales deben incorporar de manera preferente la atención a la mujer, a través de planes específicos que contribuyan a brindarle mayores oportunidades. Para lograr estos objetivos el SERNAM está elaborando un programa de "Apoyo a las Mujeres de Escasos Recursos", dando prioridad a las mujeres jefas de hogar; el cual incorpora a través de una coordinación y articulación interministerial, una serie de medidas concretas, orientadas específicamente a este grupo objetivo.

Principales áreas de acción

1. Para poder llevar adelante dichas políticas es prioritario la existencia de una información adecuada, que permita que efectivamente las políticas sean conocidas por las destinatarias y sepan cómo hacer uso de los beneficios. El SERNAM, ha considerado como una de sus funciones prioritarias, el entregar información y orientación a las mujeres de modo de permitirles ir resolviendo los problemas cotidianos que dificultan la vida diaria y limitan su integración social.

Para cumplir esta tarea, que es fundamental para el éxito de los programas dirigidos a la población femenina en su conjunto, tales como los programas para

enfrentar el problema de la violencia intrafamiliar, de discriminación ante las leyes, de embarazo de adolescentes, entre otros, y para el éxito de los programas de "Apoyo a Mujeres de Escasos Recursos", el SERNAM ha planteado la creación de los "Centros de Información de los Derechos de la Mujer"- CIDEM.

En el transcurso de 1991, se pretende la creación de 20 centros. Entre los criterios para decidir sobre la ubicación de estos centros, destacan la intención de tener uno en cada provincia y en las regiones donde existe un mayor porcentaje de mujeres jefas de hogar.

El costo anual para los 20 centros de información se calcula aproximadamente en US\$ 700.000 (setecientos mil dólares) o su equivalente en pesos de 231 millones. Para el período 91-93, estos costos ascenderían a US\$ 2.1 millones lo que equivale a 693 millones de pesos.

2. A través de los CIDEMs y de los programas de "Apoyo a las Mujeres de Escasos Recursos", el SERNAM pondrá en práctica una serie de proyectos de capacitación en diversas áreas, beneficiando a diferentes grupos. Los proyectos más importantes son:

i) Proyectos de capacitación laboral para mujeres de escasos recursos. El objetivo es potenciar la capacidad productiva, en oficios no tradicionales, de las mujeres pobres, facilitando así un acceso más fluido al mercado laboral. Se implementaría a nivel nacional y se beneficiaría a 3.000 mujeres. El costo estimado, para un período de dos años, es de US\$ 1.130.000 (un millón ciento treinta mil dólares).

ii) Proyecto de capacitación "Igualdad de Oportunidades y Políticas Públicas". Este proyecto pretende capacitar a funcionarios del SERNAM y de la Administración Pública, vinculados a la planificación, diseño y ejecución de políticas para lograr la plena igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Se impartiría instrucciones a 600 funcionarios, a nivel nacional. El costo estimado de este proyecto, para un período de dos años, es de US\$ 394.600 (trescientos noventa y cuatro mil, seiscientos dólares).

iii) Proyectos de capacitación laboral para mujeres de sectores medios y bajos. El objetivo es desarrollar una experiencia piloto en la comuna de Puente Alto y capacitar a alrededor de 450 mujeres, para que se puedan desenvolver como pequeñas empresarias. Las áreas de capacitación serían en comercio, pequeña empresa, servicios y tecnología apropiada. El costo estimado, para un año, es de US\$ 65.000 (sesenta y cinco mil dólares).

3. Chile, al igual que otros países, no escapa a la situación de violencia intrafamiliar, particularmente contra la mujer y el menor de edad. A pesar de lo dramático de la situación es algo que tiende a ocultarse. El SERNAM ha realizado, el año 1990, un programa piloto en convenio con la Municipalidad de Santiago, donde se implementó un centro de atención de víctimas de la violencia doméstica, y se realizó un convenio con Carabineros de Chile, mediante el cual se capa-

citaron 800 carabineros de la Prefectura Central, orientándolos sobre el trato que precisan las personas que son víctimas de la violencia intrafamiliar.

El programa se continuará el presente año, con la capacitación de carabineros, apoyo a la iniciativa legal de la dictación de una ley que sancione la violencia familiar, la formación de 500 monitoras a lo largo del país y la creación de 2 "Centros de Atención a Víctimas de Violencia Familiar", en regiones.

El costo anual de la formación de monitoras, considerando el material, es aproximadamente de \$10.000.000 (diez millones de pesos) para 500 monitoras y 10.000 carabineros. Para el período de tres años, comprendido entre 1991 y 1993 es de \$30.000.000 (treinta millones de pesos) lo que equivale a US\$ 91.000 (noventa y un mil dólares, aproximadamente).

4. Otra consideración importante será el fortalecimiento de los equipos técnicos del SERNAM. Estos deberán realizar estudios de los distintos aspectos que afectan a la mujer y proponer soluciones que puedan ser incorporadas a los programas y políticas a desarrollar en los distintos ministerios y servicios públicos. Destacan entre estos equipos el de mujer y trabajo; mujer y familia; mujer y salud; mujer y vivienda; violencia intrafamiliar; y mujer y educación, entre otros.

Programas adoptados en 1990 y contemplados para 1991

a) Modificación de la legislación para eliminar la discriminación de jure que afecta a la mujer en materias civiles, laborales, penales y procesales.

b) Desarrollo de actividades que tiendan al fortalecimiento de la familia, considerando las características propias de los diferentes tipos de familia que hoy existen en nuestro país.

c) Promoción de iniciativas tendientes a mejorar las condiciones en que se inserta en el mercado laboral el 30% de mujeres pertenecientes a la fuerza de trabajo, así como de aquéllas que se proponen iniciar su vida laboral. Esto implica: actividades de capacitación a mujeres urbanas y rurales, revisión de las normas laborales y previsionales que las afectan, y de promoción a la no discriminación a la mujer, en todos los ámbitos de la vida económica.

d) Diseño de un plan nacional para enfrentar la violencia doméstica, que incluya reformas legales, acciones tanto de prevención como de ayuda a las víctimas. Este plan requerirá coordinar actividades que involucren a los Ministros de Salud, Educación y Justicia; al sistema judicial; y a los servicios de policía uniformada y civil.

e) Sensibilización de la población respecto de los derechos de la mujer y la necesidad de su incorporación en igualdad de condiciones a la vida nacional. Considerando que la información es indispensable para abrirse paso en la sociedad actual y que, para las mujeres equivale a la posibilidad de participar más igualitariamente en la sociedad, el SERNAM montará campañas de educación

y sensibilización de la opinión pública, capacitando, además, en estos temas, a funcionarios públicos, líderes de la comunidad y organizaciones de base, promoviendo la incorporación de las mujeres en el mejoramiento de su calidad de vida.

2. Instituto Nacional de la Juventud

Introducción

La creación del Instituto Nacional de la Juventud está contemplada en el Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, y viene a llenar un vacío en la gestión pública que tiene que ver con las políticas y programas orientados hacia la población joven del país.

El Instituto Nacional de la Juventud tiene como rol el diseño, planificación y evaluación de las políticas públicas orientadas hacia la población juvenil, no teniendo preferentemente una actividad ejecutora de los mismos, las cuales en su gran mayoría serán implementadas desde las instituciones públicas tradicionales, con las que el Instituto necesariamente debe relacionarse y coordinarse.

Los objetivos específicos, tomados del proyecto de ley que da origen al Instituto Nacional de la Juventud, son los siguientes:

1. Estudiar y proponer las políticas y planes generales que deben efectuarse para diagnosticar y solucionar los problemas de la juventud, en todas las áreas de las actividades nacionales y velar por su cumplimiento.

2. Coordinar con servicios y organismos públicos y entidades no gubernamentales la ejecución de los planes y programas aprobados y evaluar sus resultados.

3. Proponer e impulsar programas específicos para jóvenes en todos los campos en que actúa la Administración del Estado.

4. Mantener y desarrollar un servicio de información, orientación y capacitación, para perfeccionar técnicamente las acciones que cumplan funcionarios públicos y demás personas en las áreas propias del mundo juvenil.

5. Dirigir, realizar o financiar estudios, trabajos, campañas, seminarios y otras iniciativas dirigidas a estimular el conocimiento y divulgación de la situación de los jóvenes y sus necesidades concretas.

6. Promover una amplia participación de los jóvenes en el ámbito político y social, y apoyar técnicamente las instancias de representación democrática a que ella dé lugar.

7. Mantener relaciones con organismos nacionales, internacionales y extranjeros y, en general, con toda institución o persona cuyos objetivos se relacionen con los mismos asuntos y celebrar con ellos convenios para ejecutar proyectos o acciones de interés común.

8. Captar y orientar la asistencia técnica y otras formas de colaboración internacional, para el desarrollo de programas y proyectos relativos a las mismas materias.

9. Estudiar y proponer reformas a la normativa vigente, con miras a que ella se ajuste a las convenciones y acuerdos internacionales referentes a los derechos de los jóvenes.

10. Cumplir las demás funciones que le asignen las leyes y reglamentos en las materias de su competencia, sin perjuicio de las que deban ejercer en ellas los distintos ministerios y organismos del Estado, de acuerdo con las disposiciones que los rigen.

En la sección siguiente, se hace un diagnóstico de la juventud chilena, en forma breve y general. No es el objetivo de este diagnóstico hacer un análisis de cada uno de los problemas de los jóvenes en nuestra sociedad, pero sí puede contribuir a un mejor entendimiento de la problemática juvenil y cuáles deberían ser sus soluciones.

Diagnóstico de la juventud

La población joven de nuestro país, entendiendo por esto a aquel grupo etéreo que se encuentra entre los 15 y los 24 años, es un 22% de la población total. Este índice crece aun más, si consideramos a quienes se encuentran entre los 15 y los 29 años, alcanzando a un 29,3% de la población. Para la formulación de una política pública realmente efectiva es necesario considerar este último porcentaje, esto por la prolongación de la etapa juvenil, y el consecuente retardo en la incorporación al mundo adulto, debido a la creciente marginación económica y política que han sufrido los jóvenes.

La mirada de los jóvenes ha estado puesta en gran medida en la ciudad, esto queda demostrado por el hecho que sólo el 17,5% vive en zonas rurales mientras el 83,5% restante se ubica en las zonas urbanas. Esta atracción por la ciudad contrasta con la descarnada realidad que los espera, ya que la mayoría de los jóvenes que logran llegar a ello, sólo pueden asentarse en barrios precarios, alcanzando empleos de baja calificación e inestables o, en la mayoría de los casos quedando subempleado.

La juventud de nuestro país se ve enfrentada a un sistema educacional en crisis. A pesar de que ha aumentado la cobertura en todos los niveles, llegando cerca del 100% en la enseñanza básica y hasta el 64% de la población entre 15 y 18 años, existen graves problemas en la calidad y en la orientación de la enseñanza que se imparte.

Nunca en Chile existieron tantos jóvenes y con tan alto nivel educacional, lo cual significa, también, que poseen mayores expectativas que los jóvenes del pasado. Estas mismas expectativas se tornan en frustraciones al no lograr incorporarse al mundo laboral, o al insertarse precariamente, siendo una de las razo-

nes importantes el no conseguir habilidades adecuadas para el mundo laboral en el período educacional. La educación chilena y el aprendizaje que los jóvenes realizan en ella, está básicamente orientada a continuar estudios superiores, y no a adquirir herramientas para el trabajo.

Esta situación se refleja en el hecho de que alrededor de 50.000 jóvenes abandonan año a año la enseñanza media sin terminarla, y otros 75.000 no pueden continuar estudios superiores una vez que egresan. En otras palabras, 120.000 jóvenes no tienen posibilidad de incorporarse al mundo laboral en empleos dignos, dado lo inútil de la educación recibida para este objetivo.

Esta frustración de expectativas aparece claramente reflejada al analizar los índices de empleo, en donde encontramos una desocupación juvenil de un 16% (150.000 jóvenes). Esta cifra es aún mayor en los sectores urbanos populares, donde los niveles de desocupación son cercanos al 30%. Ambas cifras no consideran a quienes se encuentran en condiciones de subempleados, lo cual agrava aun más la situación. Estas tasas de desocupación juvenil duplican las del desempleo adulto, ya que la generación de nuevos empleos ha favorecido a trabajadores adultos con mayor experiencia y calificación laboral, no así a jóvenes con bastante educación pero sin ninguna calificación para el trabajo. Una muestra de ello es el hecho de que de cada 18 empleos generados en los últimos años sólo uno de ellos ha sido ocupado por un joven.

La relación de estas frustraciones, con la aparición de comportamientos anónimos, agresivos, que puedan llegar a cristalizarse en daños psicosociales es muy cercana.

Diversos estudios han comprobado que la situación de pobreza y falta de oportunidades, junto a otros factores de orden cultural y sociopolítico, acrecientan la extensión de ciertos daños en la juventud. Estos daños afectan tanto a los jóvenes como a la comunidad y son: el alcoholismo, la drogadicción, el embarazo adolescente, y la violencia juvenil. Se caracterizan estos daños por imposibilitar un desarrollo pleno y sano a la juventud, habiendo aumentado en los últimos años no sólo en su número, sino también en su intensidad, y agravando sus modalidades.

Con respecto al consumo excesivo de alcohol, en la población estudiantil éste llega a un 12%, aumentando a un 28% en el caso de los jóvenes urbano-populares (Vicaría Pastoral Juvenil). En lo que se refiere a la drogadicción; el consumo de marihuana ha aumentado un 30%, pero más peligroso aún, aunque no se tiene mucha certeza sobre las cifras, es el aumento en el uso de solventes volátiles en jóvenes y niños; y el consumo de Fluritrazepan, droga con un potencial de daño mucho mayor. Estrechamente asociado a lo anterior, están las conductas violentas (homicidios, asaltos, robos), y la legitimación y acostumbramiento a éstas en la resolución de sus conflictos.

Lacerante ha sido, también, el aumento de los embarazos en adolescentes. Cada año nacen 38.000 niños de mujeres menores de 19 años (16% del total de nacidos vivos anuales). Para estas jóvenes el embarazo significa el término de su

educación, el rechazo de su pareja y muchas veces el de su grupo familiar, pasando al mismo tiempo a cumplir un rol tan importante como el de madre cuando aún no ha terminado su desarrollo emocional. Hay que agregar, además, que el embarazo en adolescentes presenta mayores complicaciones obstétricas que en las mujeres adultas, lo cual se asocia a mayores índices de mortalidad infantil.

Por otro lado, los jóvenes también se han visto privados de espacios y oportunidades para el uso creativo del tiempo libre, el que existe en mayores cantidades que en las generaciones precedentes, y que por no tener la posibilidad de ocuparlo creativamente, deviene en tiempo muerto. Los espejos culturales que la sociedad les devuelve no guardan relación con sus experiencias cotidianas, más aún cuando la expresión cultural juvenil ha estado bajo sospecha y vigilada, limitando su creatividad y espontaneidad.

Por último, en lo que se refiere al ámbito sociopolítico, éste pasa a ser hoy más que nunca, preocupante. Por ser demasiado jóvenes, no participaron en la vida del Chile democrático, del cual sólo tienen vagos recuerdos o conocen por experiencias ajenas. Sufrieron como todo el país, y en algunos aspectos en forma más crítica (100.000 jóvenes detenidos por mera sospecha en 1988) el modelo de exclusión política social implementado por el gobierno autoritario. Frente a esto el proyecto de un Chile democrático les puede parecer abstracto y lejano, sobre todo si no empiezan a sentirse constructores y parte de éste.

Por otra parte, es necesario reconocer el rol activo que jugaron en los últimos años diversas organizaciones juveniles (estudiantes, jóvenes pobladores, grupos de iglesias, etc.), para buscar caminos de salida hacia la democracia, democracia que no alcanzaron a conocer en el pasado, pero que se ve como el mejor camino para la convivencia nacional. En este anhelo se plasman muchos de los valores y actitudes de la juventud, que se orientan hacia la solidaridad, la creatividad y la participación activa en la sociedad.

Políticas sociales 1990 - 1991

Lineamientos generales

El desafío mayor que enfrentan las políticas sociales en este sentido, es el de desarrollar los mecanismos para que los jóvenes de Chile manifiesten todo su potencial creativo, pero sobre todo, para que vuelvan a creer y a confiar. Es en esta línea de acción que el Supremo Gobierno ha planteado la creación del Instituto Nacional de la Juventud.

Los programas que desarrollará el Instituto Nacional de la Juventud ya están siendo diseñados, teniendo como consideración fundamental, que los problemas que afectan hoy en día a los jóvenes son de origen multicausal, por lo que la respuesta a esto debe ser integral, mediante una acción concertada y

consistente. Se evitará, también, una actitud paternalista por parte del Estado poniendo énfasis en la participación que tendrán los propios jóvenes en estos programas. Por último, cada uno de los programas e iniciativas serán suficientemente focalizados, en sectores de menos recursos, de tal manera de hacer lo más eficiente posible tanto los recursos ya existentes como los que sea necesario incorporar.

Se identificaron cuatro áreas de acción, cada una de las cuales contempla una serie de programas iniciales, que en su conjunto apuntan a abrir las posibilidades de los jóvenes:

1. Un área socio-económica, en cuyo ámbito se agrupan aquellas líneas de acción que dicen relación con el aumento de la calidad de vida material de la población joven que les permita ganar progresivamente autonomía y en una valorización cada vez mayor en la sociedad. Esto supone acciones prioritarias hacia los sectores menos favorecidos en los últimos años, en donde la marginalidad juvenil ha alcanzado índices alarmantes, fundamentalmente en materia de empleo. En lo que a esto se refiere, el problema central, es entregar capacitación a los jóvenes para que puedan acceder, en términos más favorables, al mercado laboral. El problema más urgente es dar a estos jóvenes cesantes la posibilidad de acceder a un empleo y obtener una remuneración estable.

Con este propósito se realizará un programa nacional de capacitación y empleo juvenil, que busca entregar capacitación y empleo a más de 100.000 jóvenes en el transcurso de los próximos cuatro años; que incluye un programa de capacitación y empleo para jóvenes rurales; y, un programa de promoción de empresas juveniles con carácter asociativo.

2. Se organizará, también, un área de desarrollo integral, que asumirá a cabalidad el hecho de que la juventud y la adolescencia son períodos cruciales en el desarrollo de la personalidad, por lo que la sociedad debe proporcionar los medios para que éstos se realicen en el medio ambiente más adecuado y en las mejores condiciones posibles.

Cautelar y promover este objetivo será tarea fundamental del Instituto Nacional de la Juventud, en especial en aquellos grupos más vulnerables o que presentan mayores daños psico-sociales (drogadicción, alcoholismo, etc.).

3. Además, se contempla la existencia de un área dedicada a la cultura y el tiempo libre. El adolescente y el joven al consolidar y expandir su personalidad en el mundo y su entorno, también desarrolla mecanismos propios y creativos de apropiación del espacio y de su territorio.

4. La educación formal e informal es uno de los mecanismos prioritarios para la formación de los jóvenes y adolescentes, por lo cual sus diversos niveles debieran asegurar a cada persona la posibilidad de contar con las habilidades y capacidades básicas para la vida en sociedad. Por ello, se contempla un área de educación que, en coordinación directa y permanente con el Ministerio de

Educación, desarrollará los siguientes programas: i) Programa Nacional de Becas para la Educación Media y Superior y ii) Programa de Información y Orientación Vocacional.

Programas adoptados en 1990 y contemplados para 1991

En relación a algunos programas diseñados por el Instituto Nacional de la Juventud, cabe destacar para el año 1991, los siguientes:

1. Programa de Casas de la Juventud. Este programa está orientado a la creación y puesta en marcha de 12 Casas Piloto de la Juventud, en 12 de comunas del país, (7 en la Región Metropolitana y 5 en regiones) como una forma de orientar la utilización adecuada del tiempo libre. Los criterios de selección de las localidades serán los de mayor nivel de población y marginalidad juvenil. Se procurará, a la vez, la utilización de centros comunitarios multiuso, aprovechando al máximo la capacidad instalada para lograr una mayor interacción con el resto de la comunidad.

2. Programa de Fondo de Iniciativas Culturales. Este programa tiene como objetivo el apoyo a las expresiones de creatividad y expresión juvenil (continuamente excluida en los últimos años), mediante la licitación periódica del fondo mencionado.

3. Programa de Apoyo Técnico al Asociacionismo Juvenil. Uno de los problemas que afectan directamente el grado de integración juvenil en la sociedad, es la baja participación de la juventud en organizaciones que canalicen responsablemente sus intereses, o si no, directamente, la inexistencia de estas mismas. Este programa se orienta a subsanar en parte esta carencia, mediante procesos de asesoría técnica para el fortalecimiento o creación de organizaciones juveniles.

4. Programa de Módulos y Técnicas de Apoyo al Desarrollo Integral Juvenil. Este programa está orientado a sistematizar y promover el desarrollo de técnicas y módulos de acción que permitan enfrentar con la debida capacitación, en conjunto con los centros comunitarios de salud mental familiar, los problemas de daño psicosocial de la población joven y adolescente.

5. Programa de Estudios sobre la Realidad Juvenil. Este programa pretende superar una de las principales dificultades actuales para lograr un adecuado diseño de políticas públicas pertinentes a la realidad juvenil nacional, cual es, la carencia de información actualizada y sectorializada sobre la situación de la juventud chilena actual y sus tendencias de desarrollo.

6. Programa de Turismo Juvenil. En conjunto con SERNATUR, el INJ ha puesto en marcha a partir del año 1990, un programa piloto de promoción del

turismo juvenil, que pretende impulsar actividades orientadas a fortalecer las actividades de recreación y turismo de diversos sectores juveniles y a reforzar el conocimiento del país y las diversas realidades a nivel regional.

7. Programa de Centros de Información y Documentación Juvenil. Vinculados con el programa de estudios sobre la realidad juvenil, este programa buscará impulsar durante el año 1991, la creación y puesta en marcha de centros de documentación e información juvenil en diversas regiones.

Además de estos programas, que representan algún grado de avance y consolidación, el Instituto Nacional de la Juventud, participa activamente en un grupo de trabajo interministerial que lleva adelante el Programa Nacional de Capacitación y Empleo de Jóvenes (MINEDUC, FOSIS, SENCE, y Ministerio de Hacienda), que representa uno de los mayores esfuerzos del actual Gobierno para enfrentar coordinadamente uno de los problemas más graves que afecta a la juventud en la actualidad, como lo es la falta de oportunidades laborales (ver SENCE en el capítulo de trabajo).

A su vez el INJ ha avanzado, entre otros, en el diseño de programas orientados hacia la juventud rural en conjunto con INDAP; de microempresa de jóvenes con SERCOTEC; prevención de la delincuencia con SENAME y el Ministerio de Justicia; capacitación de dirigentes juveniles e intercambio estudiantil; de educación sexual y sobre políticas de juventud y gestión municipal.

3. FOSIS: Invertir con la gente

Al asumir el gobierno de la Concertación Democrática en Chile, se encontró con que los programas de atención social que se generaron durante los años del gobierno militar son de carácter asistencial, esto es, apoyos y subsidios directos a necesidades específicas de la gente. En el cuadro heredado, miles de personas dependen de la ayuda estatal para su subsistencia, sin que el sistema les permita obtener las herramientas necesarias para construir por sí mismas su bienestar. Esta manera de paliar las carencias -si bien en muchos casos es indispensable- no resuelve un problema más básico, cual es incorporar a los involucrados a la actividad económica, social y cultural. Era necesario, entonces, emprender otro camino que enriqueciera lo que ya se hacía, dinamizando a los sectores afectados.

El nuevo Gobierno democrático crea el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), vinculado al Ministerio de Planificación y Cooperación, como un instrumento que considera a los pobres no sólo como beneficiarios receptores de ayuda, sino como actores capaces de su propio desarrollo. La ley que creó el Fondo de Solidaridad e Inversión Social lo define como "un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio

propio, cuya finalidad es financiar, en todo o en parte, planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República, con quien se relacionará por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación".

La decisión de crear un fondo que financie proyectos para enfrentar el problema de la pobreza, en vez de hacerlo mediante un eventual Ministerio de Bienestar Social, obedece a un esquema que en la actualidad es dominante en América Latina. Sus fundamentos están ligados a la concepción de que el Estado debe ser cada vez menos paternalista y debe fomentar que las acciones financiadas con recursos de la comunidad, sean expresiones genuinas de las necesidades sentidas de los propios interesados, con soluciones formuladas de acuerdo a su propia percepción.

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social nace con una nueva orientación, complementaria a la que realiza el resto del sector público, que consiste en trabajar con grupos, comunidades y localidades concretas en vistas de resolver sus problemas causantes o derivados de la pobreza. Esta orientación facilita la articulación de las acciones de los sectores público y privados al nivel local y, de este modo, supera el enfoque sectorial de las políticas sociales.

La creación del fondo presume, como contrapartida, la creación y fortalecimiento de la capacidad de expresar las necesidades sentidas por los grupos afectados en la forma de demandas formuladas como proyectos que pueden ser considerados por los fondos establecidos. Puesto que la capacidad de traducir demandas e iniciativas de los eventuales beneficiarios, en la forma de proyectos financiados, es la que determina el acceso real de la población a los recursos destinados para los fines sociales, el FOSIS se concibe como un fondo que además de cumplir su función de financista, asuma el compromiso de trabajar simultáneamente en estimular la participación efectiva de la comunidad de beneficiarios en la concepción y posterior desarrollo de los proyectos específicos.

El Fondo de Solidaridad no es una entidad de beneficencia que regale dinero ni que otorgue subsidios permanentes. Tampoco ejecuta acciones directas, sino que financia la ejecución de proyectos y actividades que le son presentados y que son evaluados positivamente por él, por ser coherentes con los requisitos técnicos, las líneas de acción y programas definidos por el Fondo. El Fondo actúa financiando proyectos de grupos o comunidades que viven en situación de pobreza o marginalidad y estimula la participación y la autoayuda de estos grupos en la solución de sus problemas. Opera en forma descentralizada, respetando las características y necesidades regionales y locales, valorando el compromiso de la comunidad.

Para orientar la asignación de recursos, el FOSIS profundiza el diagnóstico de la pobreza en estrecha colaboración con el Ministerio de Planificación y

Cooperación. Sobre esa base, el Fondo formula sus políticas y diseña **líneas de acción y programas que enmarcan la selección de proyectos a financiar.**

Los proyectos pueden ser presentados por comunidades o grupos, por municipios, instancias gubernamentales y privadas o por organismos no gubernamentales. Para la presentación de proyectos se contemplan cuatro modalidades o mecanismos operativos principales:

- ☐ Los Concursos Abiertos, mediante los cuales se convoca a la presentación de proyectos por parte de organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales, sin limitación de tema y que se deciden por un jurado en cada región del país.
- ☐ Los Concursos Temáticos, que son convocados para presentar proyectos para la implementación de las líneas programáticas del FOSIS, y que son calificados por el Fondo de acuerdo a los criterios y prioridades definidas en las respectivas convocatorias.
- ☐ Los Convenios Marco que se firman con instituciones y que establecen los objetivos a alcanzar mediante la acción conjunta del Fondo y la respectiva institución. Por medio de esta modalidad el FOSIS aporta el financiamiento que permite incorporar la acción de la comunidad en los proyectos que se llevan a cabo en conjunto con la institución respectiva.
- ☐ Los Proyectos Especiales son experiencias concretas, de carácter pionero, que desarrolla el FOSIS con fines metodológicos, a fin de generar o consolidar formas novedosas y replicables de enfocar el trabajo con comunidades en situación de pobreza o marginalidad.

Bajo las modalidades señaladas y dentro de los recursos de que dispone, el FOSIS realiza Convocatorias Regionales a presentar proyectos referidos al tema pertinente, dentro de plazos determinados, siendo estas las ocasiones en las cuales se reciben proyectos para su evaluación y resolución.

¿Cómo enfrentar la pobreza desde la perspectiva del Fondo?

El Fondo es una entidad que concibe la pobreza como un fenómeno multidimensional, con diversos elementos que la provocan, condicionan y mantienen. El FOSIS, en consecuencia, tiene la flexibilidad necesaria para actuar tomando en consideración las distintas circunstancias de los variados grupos y comunidades pobres. Su objetivo es integrar a los sectores más pobres al sistema social y productivo nacional, regional y local, facilitando su acceso a los medios que les permitan procurarse un lugar sólido en la sociedad e incentivarlos a participar activamente en su propio desarrollo.

A través del FOSIS se promueve la conciencia de que superar la pobreza debe ser un desafío prioritario para todos los chilenos y una meta posible si

existen la voluntad nacional para lograrlo, los recursos adecuados y la eficiencia en su uso.

El Fondo parte del supuesto que la superación de la pobreza requiere no sólo de programas de emergencia en que el Estado entrega diversos beneficios. Además, se debe colaborar en generar un aumento de la capacidad de producir ingresos entre los más pobres, facilitar su acceso a actividades de capacitación y fortalecer su organización social. En este sentido la idea de una acción integral para la superación de la pobreza tiene dos aspectos:

- a) la diversidad de acciones que implica,
- b) la acción mancomunada de la sociedad en la que a los mismos pobres les corresponde un papel central en la solución de sus problemas.

El FOSIS no es una entidad que haga donaciones ni que otorgue subsidios permanentes. Los recursos del Fondo se invierten en el potencial de la gente, recogiendo sus proyectos, facilitando el acceso al crédito requerido y respaldando las iniciativas organizadas destinadas a la generación de ingresos. El centro de su acción reside en financiar, respaldar y facilitar el esfuerzo y la iniciativa de la comunidad organizada. Sus programas y proyectos incentivan la autosustentación y su objetivo prioritario es colaborar a construir la capacidad instalada que permita a los involucrados seguir funcionando por sí mismos. Estimula la búsqueda de la articulación y la complementariedad de las distintas acciones emprendidas en la localidad, para que los esfuerzos de la comunidad se combinen con los del Estado, el sector privado y el sector no gubernamental.

Los criterios del FOSIS

El FOSIS orienta sus recursos en dos direcciones:

- ☐ Apoya acciones, iniciativas y proyectos comunitarios de carácter productivo, destinados a mejorar los ingresos de las familias populares. A través del financiamiento del FOSIS, campesinos, pirquineros, pescadores artesanales, micro empresarios urbanos y talleres laborales, pueden encontrar el respaldo que necesitan para mejorar su capacidad de gestión, elevar las condiciones técnicas y organizativas de su trabajo, acceder a formas de crédito, asistencia técnica y tecnología, y perfeccionar sus mecanismos de comercialización e inserción en el mercado.
- ☐ Apoya acciones, iniciativas y proyectos de tipo social, destinados a mejorar la calidad de vida de las familias en las comunidades pobres. En este rubro, incentiva el uso y equipamiento de sedes comunitarias, apoya el mejoramiento de la situación nutricional y la prevención en salud, impulsa acciones formativas, recreativas y culturales, apoya la capacitación laboral y promueve el mejoramiento de los sistemas de información sobre derechos, recursos y servicios disponibles.

Para seleccionar los proyectos específicos mediante los cuales llevar adelante las acciones descritas, el FOSIS ha fijado criterios que buscan hacer más eficiente y justo el destino de los recursos:

- ☐ Los proyectos deben llegar a los sectores más pobres, beneficiando a grupos o comunidades concretas.
- ☐ Los proyectos deben contribuir a enfrentar y solucionar situaciones concretas de pobreza.
- ☐ No deben suplir o duplicar, aunque sí complementar la acción de otros organismos estatales o privados logrando un nivel mayor de articulación de las distintas acciones.
- ☐ Las acciones financiadas por los proyectos deben ser capaces de autosustentarse en un plazo razonable, ya sea, con recursos propios o con el apoyo de otras entidades que están en condiciones de atenderlas regularmente. Estos plazos dependerán del tipo de proyecto, de acuerdo a las condiciones que en cada caso requiera tal autosustentación.
- ☐ Los proyectos deben contar con el aporte de trabajo y/o recursos de la comunidad. Este aporte de contraparte es un criterio muy importante en la evaluación de los proyectos.
- ☐ Las entidades ejecutoras de proyectos deben comprobar cabalmente su trayectoria, solvencia y capacidad para ejecutarlos.

Líneas de trabajo para 1991

Una de las primeras preocupaciones del FOSIS durante su primer año de existencia fue la de desarrollar una metodología para presentar y evaluar proyectos y ha estado implementando una gran campaña de difusión para que los grupos interesados en presentar proyectos tengan la información suficiente. Con la difusión de las normas de presentación y los criterios de evaluación, a través de una serie de encuentros regionales, se ha ayudado a que grupos más alejados y desvinculados puedan acceder al financiamiento de programas sociales.

Más allá de las definiciones institucionales y metodológicas, el FOSIS ha emprendido acciones en diferentes áreas, entre las cuales destacan:

Capacitación laboral

1. **Capacitación de jóvenes.** Formar y capacitar para el trabajo a 5.000 jóvenes de edades entre 15 y 24 años.

Programas de apoyo al sector rural y campesino

1. **Vivienda rural.** Aproximadamente 2.000 familias se benefician con proyectos de mejoramiento de vivienda campesina y autoconstrucción organizada en combinación con el subsidio habitacional rural.

2. **Regularización de tierras y aguas.** Se estima beneficiar a alrededor de 4.950 familias en la regularización e inscripción de derechos de tierra y aguas, asociados a proyectos de desarrollo.

3. **Riego campesino.** Programa de fomento al riego campesino en convenio con INDAP. El objetivo de este programa es facilitar el acceso al subsidio para obras menores de regadío. (Ley N° 18.450) a campesinos pobres, quienes no podían concursar y obtener los beneficios de la Ley, porque no podían solventar el costo de los estudios técnicos y porque carecen de financiamiento necesario para realizar la obra y cobrar el subsidio después.

4. **Suelos y forestación.** Se estima favorecer a 4.550 personas con la recuperación de suelos, asociados o no a proyectos de forestación.

5. **Infraestructura campesina.** Se espera tener una cobertura de 2.910 familias con pequeños proyectos de infraestructura productiva, de servicios, de agroindustria o para comercialización de productos del agro.

Programa de apoyo a la microempresa urbana y rural no campesina

1. **Asistencia técnica, capacitación y crédito.** Se entregará asistencia técnica, capacitación y créditos a microempresarios a través de intermediarios públicos o privados.

2. **Centro de iniciativa empresarial.** Financiar centros que articulen programas de apoyo a la microempresa en lugares donde no existan otras instituciones públicas destinadas a ello.

Desarrollo de la capacidad de generación de proyectos

1. **Desarrollo de capacidades técnicas.** Desarrollar capacidades de generación de proyectos en localidades pobres.

2. **Información educativa.** Diseñar sistemas básicos de información a la comunidad sobre sus derechos legales y lugares donde concurrir para solucionar problemas específicos de acceso a la red social.

Desarrollo social y comunitario

1. **Consumo.** Alimentación para niños y ancianos a través de organizaciones populares. Este programa consiste en distribuir raciones de leche a niños y ancianos de escasos recursos, diariamente, a través de organizaciones populares, especialmente ollas comunes.

2. **Centro de desarrollo integral juvenil.** Creación de centros destinados a jóvenes entre 15 y 24 años para realizar actividades culturales, recreativas, deportivas, capacitación, prevención de salud, entre otras.

Concurso abierto de proyectos

1. **Concursos nacional y regionales.** Financiamiento de proyectos de distintas temáticas, escogidos de acuerdo a criterios del FOSIS.

4. Conclusiones

Durante 1990, el Supremo Gobierno dio impulso a la creación de nuevas instituciones con el propósito de lograr una mayor coherencia y eficiencia en las políticas sociales. Entre las más importantes destacan el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y el Instituto Nacional de la Juventud (INJ).

Una primera conclusión es que se ha logrado con éxito la institucionalidad de estos organismos. En cada uno de los casos se aprecia un enorme esfuerzo por dar una estructura orgánica y operacional a éstos. Al respecto cabe destacar la labor realizada para lograr la aprobación, en el Congreso, de los decretos de leyes respectivos que otorgan legalidad a estos organismos.

Como segunda conclusión, se puede observar el trabajo realizado con el propósito de definir los lineamientos generales, los programas y los campos de acción para cada uno de ellos. Aunque no se han definido con exactitud todas las áreas de acción (ésto por un desconocimiento de la realidad del sector debido a la carencia de estudios hechos en forma científica), se pueden apreciar grandes avances en todos los aspectos, que van desde la fijación de políticas, hasta constituir comisiones de estudios que les permitan entender mejor el sector con el cual trabajan.

A continuación se hace un resumen de las principales acciones y logros de cada una de estas nuevas instituciones.

SERNAM

Durante el primer año, de gobierno democrático, el SERNAM ha concentrado sus esfuerzos en diferentes áreas y ha emprendido acciones importantes, entre las cuales destacan:

1. Se ha dado a conocer el SERNAM, sus proyectos y programas a través de diversos medios de comunicación e instancias de gobierno. También se han organizado con éxito numerosos seminarios sobre la temática de la mujer. Algunos de éstos son: "La familia en proceso de cambio"; encuentros sobre "Violencia doméstica"; "La mujer en el mundo del trabajo"; "Ver a la mujer. Ver desde la mujer"; y varios otros.

2. Se han adoptado medidas tendientes a mejorar la calidad de vida de las mujeres y sus familias, especialmente las de menores recursos. En este sentido el SERNAM se ha esforzado por emprender acciones en diferentes ámbitos, de manera que se pueda enfrentar los problemas del sector femenino en una forma integral. Es así como se han formado comisiones de trabajo para estudiar la legislación actual y proponer las reformas legislativas en las áreas vinculadas a la mujer y a la familia, indispensables para su protección y para eliminar la discriminación "de jure" que afecta a la mujer en materias civiles, laborales, penales y procesales; como también se han emprendido estudios y organizado proyectos pilotos para desarrollar un plan nacional de apoyo a la mujer jefa de hogar.

3. En otras materias, el SERNAM ha asumido la responsabilidad de diseñar un plan nacional para enfrentar la violencia intrafamiliar, incluyendo desde reformas legales, hasta acciones de prevención, ayuda a las víctimas y cursos de capacitación para carabineros y otros funcionarios que deben tratar con estos problemas. De igual manera ha tomado la responsabilidad de impulsar, junto a otras instituciones como el MINEDUC, MINSAL Y UNICEF, un programa de prevención del embarazo de adolescentes que comprende no sólo los aspectos de atención a las embarazadas, sino que también, labores de prevención.

4. Con el propósito de lograr una mayor efectividad en la coordinación al implementar las políticas y programas dirigidos a la mujer, el SERNAM ha firmado acuerdos marco y convenios con diferentes instituciones, tales como ministerios, municipalidades, centros de alumnos de facultades universitarias y otros.

Instituto Nacional de la Juventud (INJ)

El principal quehacer del INJ, en su corta vida, se ha centrado en colaborar con el Ejecutivo, en la definición de una política gubernamental juvenil cuyo objetivo fundamental es el de crear las condiciones para que los jóvenes conquisten un espacio central en el Chile democrático. Se trata, en este sentido, de crear

oportunidades para que la juventud desarrolle su potencialidad en los distintos ámbitos de vida (estudiantil, laboral, cultural, recreativo, etc.), superando de esta forma la condición de marginalidad y exclusión a que han sido sometidos vastos sectores juveniles, especialmente en el mundo popular.

Las actividades del INJ se han centrado, además de los esfuerzos por consolidar su institucionalidad, en el diseño de proyectos y programas dirigidos a solucionar y llenar vacíos de las necesidades del mundo joven. Algunas de estas iniciativas ya están en ejecución desde 1990, mientras que otras están contempladas para 1991.

1. Con el propósito de enfrentar la problemática juvenil en forma integral y contemplando los criterios de la política social del Supremo Gobierno, el INJ ha estado impulsando acciones en los ámbitos de la inserción e integración social, de participación y organización juvenil, y ámbito de expresión, recreación e identidad cultural juvenil.

2. El INJ ha tenido una participación importante en la difusión hacia el sector juvenil del Programa de Capacitación Laboral y Desarrollo de la Educación para el Trabajo. También ha avanzado en el desarrollo de un programa de apoyo a la participación y organización social juvenil como en la implementación de un plan piloto de capacitación de líderes juveniles.

3. Otra de las preocupaciones del INJ se expresa en la necesidad de información para los jóvenes. Con este propósito se plantea la creación de una red de información juvenil que esté orientada a la inserción social de los jóvenes mediante la entrega de información que permita el aprovechamiento de las oportunidades que la sociedad y particularmente la política social del Gobierno ofrece para mejorar la calidad de vida de los sectores más postergados de la población.

4. La presencia activa del INJ, también ha sido importante en los programas de prevención del uso de drogas, del consumo de alcohol y de fenómenos asociados a éstos como son las manifestaciones delictuales y de prostitución juvenil e infantil.

5. El uso del tiempo libre de los jóvenes constituye, de igual manera que lo anterior, una prioridad para el INJ y en tal sentido ha estado trabajando en el desarrollo de programas de casas de la juventud, turismo juvenil y programas de deporte y recreación.

FOSIS

Una de las primeras preocupaciones del FOSIS, durante su primer año de existencia fue la de desarrollar una metodología para presentar y evaluar proyectos y ha estado implementando una gran campaña de difusión para que los grupos interesados en presentar proyectos tengan la información suficiente. Con la difusión de las normas de presentación y los criterios de evaluación, a través de

una serie de encuentros regionales, se ha ayudado a que grupos más alejados y desvinculados puedan acceder a financiamiento de programas sociales.

Más allá de las definiciones institucionales y metodológicas, el FOSIS ha mantenido una actividad constante en el desarrollo e implementación de diversos programas en diferentes áreas.

1. Durante los últimos meses del año 90 se llamó a concurso para dar inicio al programa de capacitación de jóvenes. En los años siguientes se continuará con este esfuerzo y en el transcurso del año 91 se capacitarán para el trabajo a no menos de 5.000 jóvenes.

2. Otro sector que se ha beneficiado, y lo continuará haciendo en el futuro, es la zona rural y el campesinado de escasos recursos. Se ha dado inicio a programas de mejoramiento de vivienda campesina y autoconstrucción organizada en combinación con el subsidio habitacional rural; se beneficiará a cerca de 4.950 familias en la regularización e inscripción de derechos de tierras y aguas, asociados a proyectos de desarrollo y se han emprendido acciones de apoyo para riego campesino, suelos y forestación e infraestructura campesina.

3. Una tercera prioridad para el FOSIS ha sido el desarrollo de la capacidad de generación de proyectos en localidades pobres. Junto a lo anterior, se ha diseñado un sistema básico de información a la comunidad sobre sus derechos legales y lugares donde concurrir para solucionar problemas específicos de acceso a la red social.

4. El FOSIS también ha mantenido una fuerte presencia en el desarrollo social comunitario, proporcionando alimentación complementaria, a través de los comandos de ollas comunes, a niños de 0 a 6 años y ancianos no cubiertos por la red social. Además de los programas de capacitación laboral, los jóvenes también se han visto favorecidos por el FOSIS a través de la creación de centros para el desarrollo integral juvenil, donde éstos pueden realizar actividades culturales, recreativas, deportivas, capacitación, prevención en salud, entre otras.

Desafíos para las nuevas instituciones

Los desafíos son grandes y de variada índole. En el primer año de gobierno democrático se puede concluir, que se ha comenzado a avanzar decididamente en la dirección de favorecer a grupos antes marginados del desarrollo social.

1. Uno de los mayores desafíos que enfrentan estas instituciones es lograr una mayor legitimidad ante sus grupos objetivos o beneficiarios. Ello se obtendrá cuando éstas logren presentar soluciones viables y desarrollar programas relevantes que efectivamente beneficien a estos segmentos de la población.

a) SERNAM deberá constituirse en el principal organismo al cual acudirán las mujeres para buscar soluciones, así como también para plantear interrogantes y buscar canales de participación mayor.

b) De igual manera el INJ deberá presentarse ante la población joven como la instancia de participación donde se pueda buscar, canalizar y coordinar las soluciones a la problemática juvenil.

c) El FOSIS deberá constituirse en el organismo al cual recurran las comunidades y los sectores de escasos recursos para impulsar las potencialidades de desarrollo que ellas poseen.

2. Conseguir recursos para financiar los programas propuestos, los que son de gran magnitud. En relación a esto último, se podría decir que otro desafío será el de plantear soluciones dentro de un marco presupuestario posible de conseguir y que además de tener la seguridad de contar con la capacidad de implementar estas soluciones, se tenga la capacidad de gestión.

IX. Programas sociales descentralizados

1. Introducción

El presente capítulo aborda el tópico de la inversión social descentralizada, que se financia por medio de diferentes programas que administra la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), del Ministerio del Interior.

El más importante de dichos programas es el **Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R.)** que es de carácter permanente, establecido en la Constitución y en el cual se centrará el análisis, en consideración, además, a que está concebido como instrumento de apoyo a la descentralización del país. Se examinará también el **Programa de Mejoramiento de Barrios** y el **Programa de Mejoramiento Urbano**. Por otra parte, a la SUBDERE le corresponde realizar algunas funciones relacionadas con la recaudación y distribución del **Fondo Común Municipal (F.C.M.)**, el cual está destinado a redistribuir los recursos municipales provenientes de la recaudación de tributos y derechos que la ley le asigna a dichas entidades, por lo que también se analizarán los aspectos relacionados con dicha función.

Antecedentes institucionales

El desarrollo de este tema exige, en primer lugar, describir brevemente el contexto en el cual se han originado la SUBDERE y el instrumento F.N.D.R., para luego poder analizar su naturaleza, funcionamiento y desafíos.

El F.N.D.R. antecede a la creación de la SUBDERE y es un instrumento de apoyo al proceso de regionalización y descentralización del país, por medio del cual se canalizan los recursos presupuestarios que el Gobierno destina a las regiones para financiar sus programas de desarrollo, independientemente de los presupuestos sectoriales. De allí la especial importancia que él reviste.

Al respecto, cabe recordar que la preocupación por dinamizar el desarrollo a lo largo del territorio y la formulación de medidas tendientes a lograrlo, se remonta a la década de los años cincuenta cuando se crean los Comités de Programación Económica y de Reconstrucción (COPERE), en cada provincia, dependientes de CORFO¹. Posteriormente con la creación de ODEPLAN en 1967, este proceso adquiere un nuevo impulso, ya que a esta nueva entidad le corresponde asumir la planificación del desarrollo regional. Producto de estas acciones surgen las primeras propuestas de regionalización y los planes de desarrollo con énfasis en los aspectos físicos y económicos.

Por su parte, desde su inicio el gobierno militar da gran prioridad al tema, creando la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) y dictando la normativa -D.L. N° 573 y N° 575 del año 1974- que establece la división regional del país y modifica a la Constitución del año 1925 sobre Gobierno Interior del Estado y Régimen de Administración Interior, posteriormente incorporada a la Constitución de 1980.

En esta etapa se avanza en la formulación e implementación de una estructura del sistema de gobierno y administración a nivel nacional, regional, provincial y comunal, y en la desconcentración de la Administración Pública. También se adelanta en el proceso de descentralización, aunque con serios reparos en su efectividad, ya que si bien se transfieren atribuciones y recursos a la autoridades locales, especialmente a los alcaldes, el sistema establecido para designarlas así como el mantenimiento de relaciones jerárquicas y funcionales en la toma de decisiones limita el ejercicio de la autonomía que la normativa jurídica le confiere.

Enmarcado en este proceso de descentralización, se crea el F.N.D.R. por medio del D.L N° 575, art. 24, del año 1974, ya mencionado. Constituye el principal mecanismo de traspaso de recursos a las regiones para financiar sus pro-

1. Departamento Inversión Regional Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. *F.N.D.R. Fondo Nacional de Desarrollo Regional*. Documento preliminar. Ministerio del Interior, Santiago, agosto de 1990.

yectos de inversión. En dicho cuerpo legal se establecía que, sin perjuicio de los fondos que se asignen sectorialmente a las regiones, se destinará, del presupuesto de la Nación, a lo menos un 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces. Este último, junto a otros derechos por concepto de patentes y licencias conforman un fondo de financiamiento del régimen municipal denominado Fondo Común Municipal (F.C.M.)². En la Constitución de 1980, se eliminó el piso del 5% al F.N.D.R.

En la elaboración, distribución regional y administración del F.N.D.R. participan los Ministerios de Hacienda, de Planificación y Cooperación y del Interior. Este último desde el año 1984 en que se dicta la Ley N° 18.359³ que crea el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, cuenta con las atribuciones para una participación mayor en la planificación del desarrollo regional, provincial y local, en la elaboración del presupuesto del F.N.D.R., identificación de los proyectos que financia y evaluación de sus resultados.

Los recursos del F.N.D.R. se han destinado, fundamentalmente, a inversiones en obras públicas: agua potable, alcantarillado, vialidad rural y urbana, suministro de energía eléctrica, construcción de establecimientos de educación y salud. Estas obras se localizan, generalmente, a nivel comunal. La SUBDERE tiene un importante rol en la ejecución de estos programas, supervisión de su cumplimiento y representa el vínculo con los créditos BID. Al respecto, le corresponde participación activa en la selección, adjudicación y control de los proyectos financiados por esta fuente. Entre los años 1976 y 1978 el F.N.D.R. ha contado con un total de US\$764 millones, lo que equivale a un promedio de US\$ 55 millones anuales.

El **Programa de Mejoramiento de Barrios** se financia con un préstamo BID, con vigencia 1990-94, por un monto de US\$100 millones, de los cuales el 30% corresponde a contraparte nacional. Está destinado a sectores de marginalidad urbana, con proyectos de erradicación de poblaciones, que se concretan con soluciones de "lotes con servicios", y a radicaciones que implican el mejoramiento de las condiciones sanitarias por medio de la construcción de infraestructura sanitaria: redes de servicios y casetas sanitarias.

El **Programa de Mejoramiento Urbano** tiene como objeto financiar proyectos de infraestructura y equipamiento en asentamientos humanos precarios,

2. D.L. N° 575, Diario Oficial de 13 de junio de 1974, y D.L. N° 3.063 de 1979 modificado por la Ley N° 18.294 de 1984 y por la Ley N° 18.591 de 1987 y Art. 104 de la Constitución de la República de 1980

3. Ley N° 18.359 de 1984 y D.F.L. N° 1 - 18.359 de 1985.

en conjunto con las municipalidades y organizaciones comunitarias, a las cuales les corresponde la responsabilidad de su ejecución. También realiza proyectos en comunas rurales. Este programa no estaba activo a fines del período del régimen militar.

Finalmente, es interesante destacar la participación que le cabe a la SUBDERE en el F.C.M.⁴, destinado a redistribuir recursos entre los municipios del país, como se expresara en párrafos precedentes. Al respecto se debe tener presente que en el proceso de descentralización que se ha estado llevando a cabo, se ha realizado una importante transferencia de recursos financieros a los gobiernos locales. Con ello se ha buscado dar una mayor autonomía a este nivel, fortaleciendo los mecanismos de generación de "ingresos propios" y suprimiendo el aporte fiscal para financiar al Municipio.

Ello, sin embargo, ha provocado situaciones de gran iniquidad, ya que las comunas pobres que afrontan problemas urgentes y de gran magnitud, por su naturaleza no están en condiciones de captar los recursos indispensables vía impuestos y derechos, mientras unas pocas localidades los captan en volúmenes superiores a sus demandas. De allí surgió la necesidad de un instrumento de redistribución del producto de tales recursos. A la SUBDERE le corresponde proponer los criterios para calcular los coeficientes de redistribución y establecer el déficit presupuestario para cubrir los gastos de operación que afecta a algunas municipalidades.

A continuación se reseñan los antecedentes relativos al funcionamiento de estos programas, especialmente la situación en que se encontraban hasta 1989; luego se entregan los lineamientos y programas de la política del Gobierno del Presidente Aylwin.

2. Situación a marzo de 1990

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional

Este Fondo creado por D.S. N° 575 de 1974, comienza a operar desde 1976, año en el cual, con la dictación de la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 1976, aprobada mediante el D.L. N° 1.278, se dictaron algunas normas específicas que reglamentaron el funcionamiento del F.N.D.R.. En términos generales, esta reglamentación estableció que el F.N.D.R. sólo podrá dedicarse, a partir de entonces, a inversión real, explicitó el tipo de gasto que quedan excluidos como finalidad e indicó, además, que las obras a financiar deberán adjudicarse.

4. Creado por D.L. N° 3.063 de 1979, Ley de Rentas Municipales, modificado por Ley N° 18.294 de 1984 y Ley N° 18.591 de 1987.

carse mediante propuesta pública. Determinó, adicionalmente, el monto máximo de las inversiones menores, cuyas asignaciones corresponde al Intendente respectivo, y normas sobre los montos a dedicar a las situaciones de emergencia que éste califique como tales. Finalmente, esta Ley de Presupuestos reglamentó los gastos en estudios y proporciona información general sobre políticas sectoriales y regionales. A partir de este año y hasta 1985, las respectivas leyes de presupuesto contienen planteamientos sobre políticas sectoriales y regionales y, hasta 1988, incluyen el ítem de emergencia regional, que pasó desde entonces a constituir parte del presupuesto del Gobierno Interior.

Como se señalara anteriormente, al crearse este Fondo, por D.L. N° 575 de 1974, se estableció que se le debería destinar al menos el 5% del total de ingresos del presupuesto de la Nación (excluidos los correspondientes a la contribución de bienes raíces), piso que eliminó posteriormente la Constitución de 1980 (Art. 104).

Sobre este punto, se debe señalar que en ningún año se alcanzó la meta establecida del 5%, como se muestra más adelante. Lo que aquí interesa destacar es que, entre 1976 y 1980 se modificó esta disposición con la correspondiente Ley de Presupuestos del Sector Público y que la Constitución, al no especificar un monto determinado, dejó nuevamente librado este punto a las respectivas leyes de presupuesto.

En el período 1976 a 1984, el F.N.D.R. se constituyó principalmente con aporte fiscal directo. En 1985 entró en vigencia el Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local, que es co-financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁵. Este programa constituye el principal financiamiento del Fondo y a partir de esta fecha la SUBDERE administra en una cuenta denominada "Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local", los recursos provenientes del respectivo contrato de préstamo.

En la actualidad los recursos del F.N.D.R. provienen de tres fuentes:

- ☐ Aporte fiscal directo, que da origen el financiamiento de proyectos conocidos como F.N.D.R.- Tradicional o F.N.D.R.-Recursos Propios, incluyendo estudios, programas y sectores no elegibles para el contrato de Préstamos BID.
- ☐ Aportes del Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local financiado mediante el Contrato de Préstamo BID 578/OC-Ch firmado entre la República de Chile y el BID el día 2 de marzo de 1990, por un monto de US\$ 300 millones, para ejecutar en un plazo de 4 años, cuyos antecedentes principales se presentan más adelante.
- ☐ Parte de los ingresos provenientes de las enajenaciones de bienes fiscales. Es así como la Ley de Presupuesto del año 1990 señala: "El producto de las ven-

5. Contrato BID 141/IC-CH del 8 de marzo de 1985.

tas de bienes inmuebles fiscales que no estén destinados por aplicación de lo dispuesto en el artículo 56 del Decreto Ley N° 1.939 de 1977, que efectúe durante el año 1990 el Ministerio de Bienes Nacionales, y las cuotas que se reciban en dicho año por ventas efectuadas en 1986 a 1989 se incorporan transitoriamente como ingreso presupuestario de dicho Ministerio. Esos recursos se destinarán a los siguientes objetivos: 65% al Fondo Nacional de Desarrollo Regional en la cual estaba ubicado el inmueble enajenado; 5% al Ministerio de Bienes Nacionales y 30% a beneficio fiscal, que ingresará a reglas generales."

La secuencia para la elaboración y asignación del F.N.D.R. considera las etapas de estimación del aporte fiscal y su distribución tentativa entre las regiones que realiza el Ministerio de Hacienda; la formulación de los respectivos presupuestos regionales que corresponde a los Intendentes con apoyo de las Secretarías Regionales de Planificación y Cooperación y de las Secretarías Regionales Ministeriales, en cuya aprobación participa el Consejo de Desarrollo Regional (CODERE); la compatibilización del presupuesto regional con las políticas nacionales, proceso en el cual interviene Hacienda, MIDEPLAN, Interior y las respectivas Intendencias; la aprobación de la Ley de Presupuesto en el Parlamento; y, finalmente, la asignación de recursos a cada proyecto y su implementación que compete a la SUBDERE y a los Intendentes respectivamente. En este proceso interviene, además, el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI), administrado por MIDEPLAN, que evalúa los proyectos de inversión pública desde el punto de vista de las políticas de Gobierno y de su factibilidad técnica.

Los criterios de distribución interregional

La distribución entre las regiones de los recursos del F.N.D.R. la realizó entre 1976 y 1984, la Oficina de Planificación Nacional por medio de un modelo que, considerando factores geopolíticos, económicos y sociales y luego de un largo y engorroso proceso de ponderaciones, llegaba a determinar los porcentajes de participación regional. En este proceso, los antecedentes disponibles permiten afirmar que no se recogían las sugerencias de las regiones en lo referente a los indicadores y a la metodología utilizada.

A partir del año 1985, la distribución inter-regional del F.N.D.R. le corresponde realizarla a la SUBDERE. La falta de transparencia técnica y política antes mencionada, es también válida para el período que se extiende entre 1985 y 1990. En 1985, la distribución del F.N.D.R. se realizó por medio de un modelo que pretendió determinar las necesidades de infraestructura y de desarrollo armónico del país, dada la entrada en vigencia del Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local, financiado con el contrato de préstamo BID 141/IC-

CH, que apuntó básicamente a mantener la cobertura y mejorar la infraestructura social en educación, salud, saneamiento básico y vialidad rural y urbana del país. En este sentido, los componentes básicos del modelo fueron, en primer lugar, la dispersión poblacional en el territorio regional, dado que éste es un factor determinante de costos de la infraestructura y, en segundo lugar, su potencialidad económica. Con esto se pretendía cubrir del déficit de infraestructura que se generaba en las regiones en crecimiento.

Desde 1986 hasta 1990, la distribución del F.N.D.R. se realizó siguiendo, en alguna medida, las pautas generales presentes en el modelo anteriormente señalado, pero básicamente recogiendo la experiencia relacionada con la capacidad de las regiones de gastar los recursos presupuestariamente asignados a ellas. Esta no es una consideración de menor importancia en la historia de la distribución del F.N.D.R.. A pesar de la falta de transparencia del proceso, se pretendió introducir, a partir de esa fecha, factores relacionados con la eficiencia del sector público nacional y regional para agilizar los procesos de asignación, selección y control de los proyectos de inversión, como con la capacidad de respuesta del sector privado para responder a las licitaciones. Ello modificó sustancialmente las consideraciones de equidad establecidas en el modelo, según se demuestra más adelante.

Los criterios de selección de proyectos

Los criterios de selección de los proyectos que se financian con los recursos del Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local, apoyados en los contratos de préstamos BID 141/IC-CH y 578/OC-Ch, constituyen uno de los elementos básicos para la comprensión del funcionamiento del F.N.D.R. a partir de 1985. A este respecto, la puesta en vigencia de ambos programas modifican sustancialmente el F.N.D.R. en lo siguiente: 1) el destino de los proyectos favorece básicamente a sectores sociales de bajos ingresos. Esta situación se enfatiza con el contrato de préstamo del BID 578/OC-CH cuyo *pari-passu* (relación aporte externo y aporte interno) 70-30, precisamente apunta a tal tipo de beneficiarios; 2) cambia sustancialmente el tipo de proyectos al definirse en ambos contratos el tipo de infraestructura a financiar; 3) la necesaria diferencia entre el F.N.D.R.-Tradicional, financiado con aporte fiscal, y el F.N.D.R.-BID, financiado con recursos de los préstamos; 4) la modificación de los criterios de asignación inter-regional como consecuencia de lo anterior.

La metodología de evaluación social utilizada incluye un análisis de costos y beneficios para los proyectos de saneamiento y vialidad. Para los proyectos de educación y salud, en cambio, se utiliza el análisis de costo-eficiencia.

Monto y distribución de los recursos del F.N.D.R.

El F.N.D.R. ha contado con un total de recursos de US\$ 764 millones en los últimos 14 años (1976-1989), que equivale a un promedio anual de inversión de US\$ 55 millones, destinados fundamentalmente a los sectores de obras públicas (agua potable, alcantarillado y vialidad rural), educación, salud y vivienda urbana. De dicho monto, los fondos destinados al sector obras públicas representan el 40% del total, alcanzando su valor máximo en 1981 (US\$ 38 millones), en tanto que la inversión en educación equivale a un 17%, alcanzando a US\$ 23 millones en los años 1986-1987. Por otra parte, el sector salud representa el 14% de la inversión total, con un promedio anual de US\$ 8 millones entre los años 1976 a 1989, mostrando un fuerte incremento durante 1988 y 1989, alcanzando este último año a US\$ 30 millones (ver Cuadros N° 1 y N° 2).

Cabe señalar que el comportamiento del F.N.D.R. no ha sido uniforme en este período, distinguiéndose, a lo menos, 3 períodos: entre los años 1976-1979 se tiene una inversión creciente, en el período 1980-1985, en cambio, un F.N.D.R. deprimido en el cual se alcanzan los niveles más bajos de inversión y, de 1986 a la fecha, se revierte la situación y se aprecia nuevamente un crecimiento significativo (ver Cuadro N° 1).

El nuevo préstamo BID

El contrato de préstamo BID 578/DC-Ch es la continuidad de la estrategia de inversión social que se ha venido realizando a través del F.N.D.R. permitiendo mejorar las condiciones de vida de la población de menor nivel de ingresos, proceso ya iniciado con el préstamo BID 141/1C-CH.

El programa en cuestión es por un monto de US\$ 300 millones, de los cuales US\$ 210 millones corresponden al crédito del BID y los US\$ 90 millones restantes, al aporte nacional. Su duración es de cuatro años, a contar de marzo de 1990.

Este Programa pretende incrementar el bienestar social de la población con énfasis en los sectores de menores ingresos, mejorando y aumentando la infraestructura actualmente disponible para la atención de las necesidades de salud y educación, mejorando y aumentando la dotación de agua potable y alcantarillado en sectores urbanos, habilitando caminos rurales, vías urbanas y aceras, así como extendiendo las redes eléctricas rurales, además del fortalecimiento institucional de la inversión pública. A través de este Programa se pretende contribuir a materializar proyectos concebidos a nivel comunal y regional y priorizados por las respectivas regiones del país.

El tipo de proyecto a financiar será el siguiente:

- ☐ Sector educación: construcción, reposición, ampliación, mejoramiento y/o equipamiento de establecimientos de educación de nivel prebásico, básico y

medio, así como construcción de viviendas de profesores en localidades rurales.

- ☐ Sector salud: construcción, reposición, ampliación, mejoramiento y/o equipamiento de establecimientos de atención primaria de salud: postas rurales, consultorios generales rurales y urbanos y hospitales tipo III y IV.
- ☐ Sector saneamiento: rehabilitación, reposición, ampliación y/o mejoramiento de sistemas de agua potable, así como construcción, rehabilitación, reposición, ampliación y/o mejoramiento de sistemas de alcantarillado sanitario.
- ☐ Sector vialidad: rehabilitación y/o mejoramiento de caminos rurales, y pavimentación de vías urbanas.
- ☐ Sector electrificación: extensión de redes eléctricas domiciliarias en zonas rurales.
- ☐ Otros sectores: está abierta la posibilidad de incorporar nuevos sectores al Programa. Para estos efectos se debe cumplir, entre otras condiciones: i) tener una metodología de evaluación aprobada por MIDEPLAN y ser ésta aprobada por el BID; ii) presentar una cartera con un mínimo de 5 proyectos para el sector, que comprometan, al menos el 1% de los recursos del financiamiento; y iii) presentar una muestra representativa de proyectos evaluados.

El programa contempla el financiamiento de estudios de prefactibilidad o factibilidad de diferentes sectores y tipos de proyectos y es el ánimo de la Subsecretaría diseñar un plan de utilización de estos recursos en forma conjunta con el sector privado, en acciones de fomento productivo.

Además, el Programa considera el financiamiento de los diseños definitivos de los proyectos de inversión que lo necesitan y la contratación de consultorías de ingeniería que éstos puedan requerir.

Finalmente, el desarrollo de un plan de fortalecimiento institucional pondrá el acento en el fortalecimiento de los gobiernos territoriales y de las comunidades beneficiadas con los proyectos. Se enfatizarán, por lo tanto, los aspectos más relevantes de: 1) la descentralización, el ordenamiento territorial y la localización de inversiones; 2) la descentralización del Sistema de Información de Proyectos; 3) las metodologías de formulación y evaluación de proyectos; y 4) un amplio programa de capacitación en los temas anteriores para funcionarios públicos e integrantes de los gobiernos territoriales y de las comunidades beneficiadas con los proyectos.

Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios

El Programa que es financiado parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tiene como objetivo fundamental contribuir a la reducción de las condiciones de marginalidad sanitaria de familias de bajos ingresos del país, dando atención preferencial al mejoramiento de barrios y campamentos irregulares con dotación deficitaria de servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad, trazado y pavimentación mínima).

El convenio con el BID fue suscrito el 2 de marzo de 1990, por un monto de US\$ 100 millones, de los cuales US\$ 30 millones corresponden a aporte nacional, por un plazo de cuatro años, para la ejecución de la tercera etapa de este Programa. Este convenio beneficia a aproximadamente 47 mil familias de escasos recursos con soluciones sanitarias y urbanizaciones, según sea el caso.

Descripción de la solución

La solución de mejoramiento de barrios y lotes con servicios, en el caso que el beneficiario careciera de toda infraestructura, considera los siguientes componentes:

i) **Sitio:** se entrega a la familia favorecida un sitio con una superficie mínima de 100 m².

ii) **Urbanización:** se constituyen redes públicas que permiten dotar a cada sitio de agua potable, alcantarillado sanitario y energía eléctrica. El escurrimiento de aguas lluvias ocurre generalmente en forma superficial. Si ello no fuera posible se consulta, además, un alcantarillado pluvial.

Además, se dota al loteo de infraestructura vial mínima, que de acuerdo a la localización geográfica, puede variar desde formación de calzadas en tierra hasta pavimento de asfalto u hormigón.

iii) **Caseta Sanitaria:** cada sitio es equipado de una caseta sanitaria de superficie entre 6 y 10 m², compuesta de baño, un ambiente de cocina y conexión para lavadero. Se entregan también a los beneficiarios planos tipo que muestran algunas alternativas de ampliación de esta caseta, esperando que éstos, mediante mecanismos de auto-ayuda, con asistencia técnica del Municipio consiga construir su vivienda definitiva.

iv) **Titulación:** la solución descrita es transferida en dominio al beneficiario mediante contrato de compra-venta. Una parte del precio de venta es financiado mediante una subvención municipal de hasta un 75% y el saldo, mediante un préstamo hipotecario, que para este efecto concede la Municipalidad al beneficiario, siendo cancelado por éste en cuotas mensuales a 12 años plazo sin intereses. Por otra parte, cabe señalar que los recursos ingresados al Municipio como recuperación de préstamos hipotecarios, queda a disposición de éste, para reinversión en el mismo sector en que se ejecutó el proyecto.

El Programa, de acuerdo con la infraestructura y las construcciones existentes en cada barrio, consiste en la ejecución de proyectos que varían desde la construcción de infraestructuras sanitarias en sectores urbanizados, hasta la construcción de infraestructuras sanitarias incluyendo obras de urbanización en loteos nuevos.

Los proyectos del Programa se pueden agrupar en dos grandes categorías:

a) **Radicación:** así se denominan las obras de mejoramiento in situ en barrios existentes, incluyendo según las necesidades del sector, la construcción de infraestructura sanitaria y la provisión de redes de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial (o combinado), electricidad y pavimentación.

b) **Erradicación:** corresponden a nuevas urbanizaciones de lotes con servicios para atender a familias que residen en localidades no susceptibles de mejoramiento debido a las características de los terrenos.

Ejecución de los proyectos

La selección de las poblaciones a beneficiar será efectuada por la correspondiente Municipalidad. Para ello, estos organismos cuentan con un diagnóstico comunal, que permite detectar las necesidades más urgentes de la comuna. El sector que se desee beneficiar deberá contar, como mínimo, con un 80% de familias con puntaje CAS bajo 600. Además, cada proyecto es evaluado socioeconómicamente, debiendo cumplir parámetros mínimos de rentabilidad (12%), lo cual asegura que se efectúe un buen uso de los recursos destinados a este Programa.

La SUBDERE será la encargada de determinar los proyectos a ejecutar en cada etapa del programa, basando la asignación de recursos en las nóminas de proyectos priorizados elaboradas por las intendencias regionales.

Los estudios que sea necesario efectuar para la ejecución de los proyectos deberán ser financiados y contratados por el respectivo Municipio.

La contratación de las obras será efectuada, en todos los casos, mediante licitación pública internacional, siendo las municipalidades las responsables del control financiero y físico de las obras.

Finalizadas las obras, el Municipio será el encargado de entregar los títulos de dominio, desarrollar la labor educativa que permita el correcto aprovechamiento de la caseta, cumpliendo el objetivo de mejorar la condición sanitaria de la población, prestar el apoyo técnico que sea necesario para la paulatina consolidación de la vivienda definitiva y constituir cartera hipotecaria para proceder al cobro de los dividendos correspondientes.

Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal

El Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal es un instrumento de inversión flexible administrado por el Ministerio del Interior a través de la SUBDERE, orientado a dotar de recursos de inversión a las comunas más pobres del país.

Este Programa tiene como principal finalidad financiar proyectos de infraestructura y equipamiento en asentamientos humanos precarios.

Es necesario señalar que el Programa, a pesar de denominarse de mejoramiento urbano, está abierto también a proyectos en las comunas rurales que, por lo habitual, cuentan con escasos recursos propios y con un reducido ítem de inversión. En este sentido, el Programa es también una fuente alternativa de financiamiento para aquellas entidades territoriales que han estado marginadas de las fuentes de recursos.

Otro de los objetivos del Programa consiste en apoyar las políticas de disminución del desempleo, priorizando proyectos intensivos en mano de obra.

Con el fin de dar una rápida respuesta a la ejecución de proyectos de desarrollo y adelanto comunal, el Programa muestra una gran agilidad y flexibilidad en su gestión (detección, formulación, postulación, elegibilidad, asignación) ya que abarca una amplia gama de proyectos y participan como unidades ejecutoras, no sólo las municipalidades sino también las organizaciones comunitarias. Estas últimas han sido incorporadas recientemente al Programa, en el diseño y puesta en marcha de proyectos de impacto social, como parte de los cambios que se han introducido en el año 1990.

La SUBDERE tiene la responsabilidad de la gestión y coordinación a nivel central del Programa, así como también la asignación y administración de sus recursos financieros.

El Fondo Común Municipal

Creado en 1979 por D.L. N° 3.063, Ley de Rentas Municipales, modificada por Ley N° 18.294 de 1984 y posteriormente por la Ley N° 18.591 de 1987, está destinado a redistribuir el financiamiento de los municipios, proveniente de tributos y derechos, para apoyar a las comunas que perciben ingresos más bajos de dichas fuentes. El F.C.M. se constituye a partir de los siguientes recursos:

- a) Un 60% del impuesto territorial
- b) Un 50% del impuesto por permisos de circulación de vehículos
- c) Un 65% de los que recaudan las Municipalidades de Las Condes y Providencia, por pago de patentes municipales
- d) Un 45% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago por concepto de patentes municipales.

Históricamente, el impuesto territorial constituye, en promedio, el 70% del Fondo, los permisos de circulación un 25% y las patentes municipales un 5%.

Durante el período 1984-1989, experimentó un crecimiento del 23,3% y el aumento estimado al año 1990 era del 19,2% en relación al año 1989.

El Fondo Común Municipal representa un 28,7% de los presupuestos municipales totales. Estos representan a su vez un 13,7% de los ingresos tributarios totales.

Con respecto a la distribución comunal del F.C.M. el Decreto Supremo N° 347 de 1987 del Ministerio del Interior, modificado por el Decreto Supremo N° 1.951 de 1989, reglamenta tanto el procedimiento de recaudación como la distribución del Fondo Común Municipal. La distribución se efectúa entre todas las comunas del país, de acuerdo a dos coeficientes de participación, a saber:

a) Coeficiente de participación trienal

Coeficiente calculado en base a las características propias de cada comuna (población, predios exentos e ingresos propios permanentes).

Este coeficiente es válido por un período de tres años consecutivos y su cálculo se efectúa de acuerdo a los siguientes parámetros:

- ☐ Un 10% en proporción directa al número de comunas del país;
- ☐ Un 20% en proporción directa al número de habitantes, incluida la población flotante para aquellas comunas consideradas balnearios y otras, que por su naturaleza, tengan variaciones poblacionales estacionales;
- ☐ Un 30% en proporción directa al número de predios exentos del pago de impuesto territorial por comuna; y
- ☐ Un 40% en proporción directa al menor ingreso propio permanente, por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional.

b) Coeficiente de participación por menores ingresos para gastos de operaciones ajustados.

Este coeficiente es válido por un período de un año y está destinado a cubrir los déficit que originan los gastos de operación en algunos municipios (gastos en personal y bienes de servicios de consumo).

Adicionalmente, se pueden considerar otras necesidades, especialmente el incremento de recursos para inversión, de modo de asimilarla al promedio nacional.

Anualmente se define el porcentaje del Fondo que se distribuirá por cada uno de los coeficientes indicados precedentemente. En todo caso, el aporte por

menores ingresos para gastos de operación ajustados, no puede ser superior al 10% del monto total a distribuir.

El Decreto Supremo N° 1.962 de 1989 del Ministerio del Interior, determina los coeficientes de participación por el trienio 1990-1992 y el coeficiente por menores ingresos para gastos de operación ajustados correspondiente al año 1990.

Los antecedentes de población, predios exentos, ingresos y gastos municipales que se consideran en el cálculo, corresponden al año anterior al de su vigencia.

Pese a los esfuerzos desarrollados para mejorar los coeficientes, de modo de lograr una redistribución de los ingresos municipales a través de este Fondo, no se ha alcanzado este objetivo en forma satisfactoria. Continúan presente los problemas que surgen del hecho que comunas pobres que afrontan problemas urgentes y de gran magnitud, por su naturaleza, no están en condiciones de captar los recursos indispensables, mientras unas pocas localidades cuentan con volúmenes superiores a sus demandas.

3. Políticas para 1990-1991

Se busca afianzar los logros de los programas sociales descentralizados obtenidos en 1990, incrementando el volumen de recursos, aumentando la eficiencia de estos programas, transfiriendo mayores grados de decisión a las regiones en su aplicación y mejorando la relación con el conjunto de sectores comprometidos en la inversión pública regionalizada.

Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R.)

Es el principal instrumento financiero de que dispone el Gobierno para canalizar a las regiones del país los recursos del presupuesto nacional. El actual Gobierno está decidido a impulsar su utilización lo cual es ratificado en el documento "Criterios para la elaboración del presupuesto del sector público año 1991" del Ministerio de Hacienda, que en su página 19 señala lo siguiente: "Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Este fondo constituye una fuente importante de recursos para proyectos de inversión definidos por las regiones. El Gobierno tiene especial interés en incentivar su utilización, por lo tanto, cualquier iniciativa de inversión a nivel regional debe considerar en primer lugar la posibilidad de ser abordada con estos recursos".

El presupuesto del F.N.D.R. para 1990 fue de 27.000 millones de pesos, los que se encuentran asignados a más de 1.850 proyectos que se están ejecutando en todo el territorio nacional y que cubren principalmente los sectores

señalados en educación, salud, obras públicas y vialidad urbana (ver Cuadro N°3)

Para 1991, el presupuesto asciende a M\$ 34.265.823 que en términos reales equivale a un aumento del 4,9% (ver Cuadro N°4) y financia proyectos en las diferentes regiones. El monto presupuestario asignado inicialmente de M\$ 28.097, representa el 1,5% de los ingresos tributarios y el 1,12% del total de ingresos del sector público.⁶

La gestión del F.N.D.R. que se propicia, considera las siguientes innovaciones.

a) Mejorar su gestión interna, optimizando su operación a través de la agilización de las postulaciones, asignaciones presupuestarias, proceso de licitación y adjudicación, implementando adecuados controles durante la fase de ejecución y una mejora general de la productividad de los procedimientos.

b) Optimizar el nivel de relación de los proyectos financiados vía F.N.D.R. con los programas y proyectos sectoriales, especialmente en salud, educación, obras públicas y vivienda y urbanismo. Dicho proceso de compatibilización se inició en la preparación presupuestaria de 1991, a través de reuniones efectuadas en el Ministerio de Hacienda con la totalidad de las regiones del país. A medida que en el ámbito de la acción social gubernamental se producen incrementos presupuestarios de significación, se anticipa una importante complementariedad al respecto.

c) Flexibilizar la normativa operacional vinculada al crédito 578/OC-CH del BID, especialmente en lo que se refiere a la consideración de nuevos sectores, la ampliación de normas de elegibilidad con algunos programas y el afianzamiento de la libertad de montos asociados a rubros que consignan dicho crédito.

d) La incorporación, tanto bajo la propia normativa del crédito BID como a través de los recursos propios (F.N.D.R.-Tradicional) de la actividad de preinversión a nivel regional, lo que permitirá ampliar el impacto de los recursos del F.N.D.R. hacia las actividades productivas y hará posible modalidades atractivas de asociación con la iniciativa privada en los niveles regionales.

La distribución del F.N.D.R., que se propone para 1991, considera un conjunto de indicadores de la calidad de vida regional (buscando servir prioritariamente a las zonas de mayor precariedad); los niveles de actividad (favoreciendo la acción en regiones con menores niveles de productividad y demandantes prioritarios de la inversión pública); la dispersión regional de la población (buscando beneficiar a las pequeñas localidades y centros medios de población); indicadores de ruralidad y distancia de la capital nacional (beneficiando a los po-

6. Dirección de Presupuestos. *Ley de Presupuestos del Sector Público, Año 1991*. Ministerio de Hacienda, Chile.

bladores rurales y distantes). Siempre es posible incorporar otras variables, pero se considera que eventuales indicadores adicionales están suficientemente cubiertos por los señalados.

El método utilizado se ha establecido para el ejercicio presupuestario de 1991 y debe considerarse como antecedente principal para el establecimiento de una metodología con plena sanción legal, en el marco de la normativa sobre gobiernos regionales.

A través de la metodología de "Análisis de los Componentes Principales (ACP)", se puede comprobar el alto grado de correlación existente entre las variables "población regional" y "distancia respecto de la Región Metropolitana", debido a lo cual es necesario optar por ellas; adicionalmente se identifica la importancia de variables de taxonomía regional (expresión de sus diferentes niveles de carencias sectoriales).

En este contexto, para la distribución del marco presupuestario inicial del F.N.D.R., se seleccionaron una serie de indicadores que expresan las desigualdades territoriales.

La idea básica que se propone es que a menor nivel de desarrollo de una región, mayor sea su participación en el monto global del F.N.D.R..

El método utilizado involucra al 80% del monto del F.N.D.R., reservándose un 20% que será sometido a concurso de proyectos. Esta modalidad ha sido muy efectiva, como se ha comprobado en las dos instancias en que se ha aplicado durante el marco presupuestario de 1990 (concurso de proyectos F.N.D.R. con recursos propios y proyectos en los territorios afectados por la sequía).

Este 20% del presupuesto inicial reservado, se distribuirá en el curso de 1991, según los siguientes criterios:

a) En primer lugar, como fondo de reserva para enfrentar situaciones de emergencia regional derivadas de catástrofes naturales, como inundaciones, sequías, sismos o similares.

b) En segundo lugar, en función de la velocidad en la asignación y en el gasto efectivo de los recursos comprometidos al mes de julio de 1991.

c) Finalmente, de acuerdo a la calidad de los proyectos que provengan de las regiones que prioricen el uso de fondos de preinversión.

El Gobierno procura realizar la distribución del F.N.D.R. de acuerdo a criterios, antes que a distribuciones preestablecidas, de modo de eliminar los factores de discrecionalidad, permitiendo de esta manera que el resultado de la dotación presupuestaria disponible para cada región, se construya con indicadores objetivos que hagan efectiva una política de descentralización y racionalización del ordenamiento territorial de Chile.

Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios

Inicialmente consideraba un presupuesto de \$9.400 millones, ampliándose con recursos de la Reforma Tributaria a \$14.800 millones para 1990. Ello permitirá complementar las 47.000 soluciones programadas entre 1990 y 1991, las cuales han sido consideradas en el crédito que se ha suscrito con el BID (70 millones de dólares del BID y 30 millones de dólares de aporte local).

El marco presupuestario para 1991 es de aproximadamente \$15.000 millones.

En los proyectos considerados en este ítem, se buscará una relación estrecha con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a objeto de complementar eficazmente las acciones en las diferentes regiones del país en proyectos específicos.

Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal

Se llevó a cabo desde 1987, pero se discontinuó en el presupuesto de 1990. Movilizó, entre 1987 y 1988, la cantidad de \$8.400 millones y para su reactivación el Ministerio de Hacienda aprobó una asignación especial con recursos de la Reforma Tributaria por \$2.500 millones para 1990.

Este Programa financia inversiones locales principalmente, y constituye un aporte vital para enfrentar la marginalidad urbana en los centros poblados de todo el país. En la actualidad, dicho programa es gestionado descentralizadamente por las gobernaciones provinciales y su ejecución directa está a cargo de las respectivas municipalidades.

El proyecto de presupuesto para 1991, asciende a la cantidad de \$4.235 millones. Para ello se cuenta ya con un volumen muy apreciable de proyectos que las gobernaciones provinciales están procesando y actualizando. Se quiere, además, vincular más estrechamente este Programa, a nivel regional, con el F.N.D.R. y el Programa de Mejoramiento de Barrios.

Fondo Común Municipal (F.C.M.)

Actualmente se están realizando estudios tendientes a aumentar los recursos que conforman el Fondo, teniendo en consideración su actual composición y los efectos que en las comunas tendrá la puesta en vigencia de las nuevas tasas a las propiedades agrícolas. Por otra parte, se están evaluando las diversas dimensiones o variables que componen los diferentes coeficientes de distribución, considerando la conveniencia y viabilidad de incorporar nuevos indicadores que reflejen las características sociales de cada comuna y su calidad de vida, así como la estratificación de éstas de acuerdo a su grado de ruralidad y

dispersión poblacional. Se está analizando cómo reactualizar, de manera más idónea, el número de habitantes de cada comuna, tratando de subsanar de este modo los errores o inadecuaciones existentes.

De igual modo, se están efectuando estudios para mejorar el coeficiente resultante de la variable predios exentos del impuesto territorial, puesto que se ha podido constatar que, de acuerdo a la metodología vigente, se puede hacer participar en igual proporción a las comunas que tienen las misma cantidad de predios exentos, sin considerar que dicha cantidad puede resultar insignificante en relación al número total de predios comunales. Para subsanar dicha situación se contempla ponderar la realidad comunal en materia de predios exentos y su importancia relativa a nivel nacional.

Igualmente, se ha evaluado hacer más representativa la variable ingresos propios por habitante, usando el promedio de un período determinado, en lugar de utilizar el valor correspondiente a un año específico, como ocurre en la actualidad. Se espera en esta forma minimizar los aspectos circunstanciales que pudieran haber influido en el aumento o baja de los ingresos propios permanentes de un municipio, en el año para el cual se aplica esta variable.

Finalmente, se está evaluando la posibilidad técnica de introducir nuevos parámetros en los coeficientes de distribución que reflejen en algún grado la pobreza relativa de la población comunal, tomando en consideración condiciones socioeconómicas, educacionales, de salud y nutricionales, escogiendo aquella o aquellas variables más sensibles y representativas y probadas como indicadores.

4. Conclusiones

Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R.)

La primera consideración que debe tenerse en cuenta en relación con este instrumento, se relaciona con el hecho de ser el único medio a través del cual se transfieren recursos a las regiones para financiar inversiones e implementar sus planes de desarrollo en forma autónoma. Desde esa perspectiva, el F.N.D.R. constituye un elemento de gran trascendencia en el proceso de descentralización, que el Gobierno se ha propuesto impulsar como parte de la democratización del país.

Dentro de este contexto, se aprecian los siguientes resultados de la política de Gobierno:

El presupuesto del año 1991 considera un aumento del 4.9 % en términos reales del F.N.D.R. Pero, para que este instrumento pueda cumplir su importante rol, no sólo se requiere un esfuerzo por aumentar sus recursos en un volumen adecuado a la función que se le ha asignado. Los avances en su gestión están íntimamente relacionados con las reformas a todo el régimen de gobierno y

administración del Estado -gobierno municipal y regional- que se debate en el Parlamento.

En esta forma, se logrará una adecuada coordinación del conjunto de recursos que financian el desarrollo regional y que los programas sociales que se implementen sean integrales y concreten la participación de la comunidad en los niveles locales y regionales.

Programa de Mejoramiento de Barrios

Se dio un fuerte impulso a su ejecución, acortando su plazo de duración a dos años, por lo que se alcanzaría la meta total de 47 mil soluciones programadas en cuatro años a fines de 1991 o comienzos del año 1992. Ello fue posible por la suplementación de su presupuesto con recursos de la Reforma Tributaria que se realizó en 1990.

Por su naturaleza, este Programa debe lograr una adecuada coordinación con los que se llevan a cabo en el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, especialmente con el de viviendas progresivas, ya que este último programa contempla un subsidio de características similares al de lotes con servicios. Al respecto, es importante no sólo capitalizar la experiencia de la SUBDERE en esta materia, sino facilitar la ejecución en el terreno de ambos programas al competir por los recursos técnicos, y mejorar la cobertura de la población objetivo.

Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunitario

Se reactivó este Programa que había sido discontinuado en el presupuesto del año 1990, asignándole recursos de la Reforma Tributaria. Además se concedió un rol más activo a los gobernadores provinciales, a objeto de agilizar su gestión con un apoyo más directo a los municipios que deben ejecutar los diferentes proyectos.

Parte importante de los proyectos que financia, corresponden al área del desarrollo urbano: equipamiento comunitario, pavimentación. En consecuencia, se requiere avanzar en una adecuada coordinación con los programas similares que lleva a cabo el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, ya que los déficit existentes en esa área son de envergadura en las poblaciones más pobres y los recursos actualmente disponibles en ambos ministerios, muy reducidos. De allí la urgencia de complementar acciones.

X. La situación del Medio Ambiente en Chile

1. Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo ilustrar los principales problemas que actualmente afectan al medio ambiente en Chile, partiendo de una somera revisión de las cuestiones ambientales prioritarias a nivel global. Aquí se expone el rol relevante que el gobierno democrático le ha otorgado a la dimensión ambiental, manifestado en la creación de una institucionalidad básica que ayudará a definir una Política Nacional del Medio Ambiente. Esta se fundará en una legislación acorde con una estrategia de desarrollo solidaria y ambientalmente sustentable, basada en la equidad y la justicia social. Se incluye, además, el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional para el cumplimiento de estos objetivos, así como las principales medidas y planes de acción que tienen por finalidad mitigar los problemas más urgentes de contaminación y degradación del medio ambiente.

2. Cuestiones ambientales globales

Hace menos de 25 años la cuestión del medio ambiente era examinada, casi exclusivamente, en círculos científicos.

Hoy en día, los científicos siguen examinando y analizando temas como el clima, el ozono, la erosión de los suelos, la deforestación, la contaminación del

agua y del aire, los desechos tóxicos y los productos químicos, pero ahora se han sumado a ellos los dirigentes políticos del mundo.

La causa ha sido el aumento de la preocupación de la población por los problemas ambientales. En la actualidad, el medio ambiente, ocupa un lugar prioritario en el calendario político.

Sin embargo, a pesar que el medio ambiente ha despertado un creciente interés, y de los progresos realizados en algunos sectores concretos y zonas locales, desde la Conferencia de Estocolmo de 1972, el panorama global es desolador.

Desde una perspectiva ambiental, cabe afirmar que, en general, el mundo está peor ahora que hace 20 años: la atmósfera está más contaminada, se han perdido grandes extensiones de tierra cultivable debido a la erosión y la desertificación, la cubierta forestal se ha reducido, el agotamiento de la capa de ozono continúa, los mares siguen amenazados y más especies se han extinguido o están en vías de extinción.

Los esfuerzos desplegados ante dichos problemas, no han conseguido anular los innumerables peligros que amenazan al sistema sustentador de vida de nuestro planeta.

Uno de estos esfuerzos ha estado dirigido a establecer una serie de instrumentos jurídicos internacionales, con el objeto de proteger el medio ambiente.

En ese marco, Chile ha ratificado tres convenios de la Organización Marítima Internacional (OMI), relativos a la prevención de la contaminación en el mar y seis instrumentos jurídicos dentro del Plan de Acción para la Protección del Medio Marino y Áreas Costeras del Pacífico Sudeste; es signatario de la Convención de Viena sobre la protección de la capa de ozono (1985), del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono (1987) y del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (1989); ha suscrito el Tratado de Tlatelolco que prohíbe el emplazamiento de armas nucleares y otras armas de distribución en masa en los fondos marinos, océanos y subsuelo y el Convenio Internacional sobre Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos.

Sin embargo, diversos instrumentos jurídicos se han debido enmendar, pues se han estimado insuficientes, como es el caso del Protocolo de Montreal.

La evaluación científica ha confirmado que, además de la disminución del 50% de la capa de ozono sobre la Antártida, ha habido una disminución de más del 5% en todas las latitudes bajo de los 60° de latitud sur, cubriendo el agujero cerca del 10% del Hemisferio Sur, amenazando así mayores superficies de Chile y Argentina. Agrégase a lo anterior, que la capa de ozono también se está reduciendo en el Hemisferio Norte. Por ello, se acordó por parte de la Comunidad Internacional que en el año 2000, cese toda la producción global de clorofluorcarbono de los países desarrollados, y en el año 2010, la producción de los países en desarrollo.

Por otro lado, se reconoce la incertidumbre que existe sobre las consecuencias para el clima de continuar las emisiones a la atmósfera de anhídrido carbónico y otros gases de efecto invernadero de origen industrial, las repercusiones regionales del calentamiento mundial y la elevación del nivel del mar.

Por su parte, las emisiones incontroladas de gases residuales de la industria se desplazan a menudo atravesando fronteras y océanos hasta llegar a otros territorios. Se ha detectado el transporte de dichas emisiones de los países industrializados a los países en desarrollo. Estos gases (óxidos de nitrógeno y de azufre) se transforman en componentes ácidos, que vuelven a la tierra en forma de depósitos secos o se precipitan en forma de lluvia o nieve. Los perjuicios de esta lluvia ácida, incluyen daños a los árboles y la acidificación de los suelos y de las aguas superficiales y subterráneas, con la consiguiente destrucción de organismos acuáticos y terrestres vulnerables. Similar preocupación acapara el derrame de hidrocarburos, acentuado por el daño ecológico sin precedente ocurrido en el Golfo Pérsico.

La lucha contra la desertificación, la pérdida de biodiversidad y de los recursos genéticos, así como el transporte y disposición final de los desechos peligrosos; son todos problemas que requieren que países como Chile participen activamente en acciones ambientales concertadas a nivel internacional. Por su parte la disponibilidad de recursos financieros adicionales y la transferencia de tecnología, cobran cada vez mayor importancia en el intento de adoptar medidas con respecto a las cuestiones ambientales, especialmente para los países en desarrollo.

3. Principales problemas del medio ambiente en Chile (Situación a marzo de 1990)

La Constitución Política de la República de Chile de 1980 en su capítulo III "de los derechos y deberes constitucionales" (artículo 19, número 8), señala: "el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación" y agrega que "es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza" y que "la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente".

Sin embargo, paradójicamente, durante la década de los 80, la explotación de los recursos naturales no cautelo el medio ambiente, cuestión básica para prolongar el dinamismo económico futuro. El crecimiento económico de Chile ha estado aparejado, a un daño del medio ambiente, en muchos casos irreparable y en otros de difícil solución en el corto o mediano plazo. Podría afirmarse que parte del llamado "boom" exportador se basó en el uso y abuso de los recursos naturales, dejando su manejo al libre juego del mercado, dando lugar a una degradación de los ecosistemas, superior a su capacidad de regeneración. Esto

condujo, además, a que amplios sectores de la población resultaran perjudicados, generándose un costo ambiental y social que redundó en un deterioro de la calidad de la vida.

No hay región en Chile que no sufra graves problemas en el medio ambiente. Esta despreocupación ambiental puede transformarse en "el talón de Aquiles" de la actual estrategia de crecimiento económico, si no se asume la sustentabilidad ambiental a través de internalizar, por parte del sector público y privado, los costos asociados a la conservación de los recursos y la protección ambiental.

Recientemente se ha publicado un diagnóstico de los problemas ambientales en Chile¹ con la cooperación de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y la Pontificia Universidad Católica de Chile, patrocinado por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiental (CONAMA).

Dicho estudio contó con la participación de numerosos expertos regionales de Chile (sobre 400) que apoyaron la iniciativa de los autores, permitiendo la identificación y jerarquización de más de 800 problemas ambientales, ordenados por Región político-administrativa, en base a variables que sintetizan distintos grados de insatisfacción respecto de la calidad del ambiente.

Este primer esfuerzo por presentar sistemática y ordenadamente los problemas del medio ambiente en Chile, es un paso importante en la búsqueda consensual de soluciones para los conflictos ambientales y un incentivo al desarrollo de diversas actividades complementarias que profundicen en la verificación y caracterización de los problemas ambientales del país, entre los cuales se enumeran los siguientes:

1. Erosión del suelo y desertificación.
2. Sobreexplotación de recursos naturales hidrobiológicos, especialmente los marinos.
3. Sobreexplotación de los recursos forestales y grave deterioro de los ecosistemas forestales.
4. Contaminación del aire.
5. Contaminación de las aguas (superficiales y subterráneas).
6. Contaminación acústica.
7. Expansión y crecimiento urbano inorgánico, incontrolado e ineficiente.
8. Deterioro ambiental de áreas urbanas consolidadas y tugurización.
9. Insuficiencia y mala distribución de la infraestructura, del equipamiento y de los servicios públicos en general.
10. Descarga de las aguas servidas urbanas a ríos y lagos del país.
11. Contaminación por desechos sólidos.

1. Hajek E.R., Gross P., Espinoza G.A., *Problemas Ambientales de Chile* vol. I y II, agosto de 1990.

12. Manejo de residuos y desechos peligrosos (tóxicos y radiactivos).
13. Existencia de vertederos de basura no regulados en la mayoría de las ciudades.
14. Uso inadecuado de plaguicidas agrícolas y presencia de sus residuos en alimentos.
15. Eutroficación de lagos y canales por la piscicultura.
16. Deterioro de las cuencas hidrográficas y desastres naturales.
17. Extinción de especies autóctonas y disminución de poblaciones de flora y fauna.
18. Introducción de especies exóticas en flora y fauna.
19. Problemas de salud derivados de la falta, insuficiencia e ineficiencia de sistemas de recolección, reutilización y disposición final de desechos urbanos.

Sin embargo, entre los problemas ambientales enumerados más importantes, no hay duda que el proceso de desertificación progresiva es hoy el colapso ecológico más amenazante, por su magnitud y sus consecuencias a largo plazo. En un año en Chile se destruyen 4.000 hectáreas de suelo fértil; un 50% de la superficie total está afectada por procesos de desertificación causados por la tala indiscriminada de árboles, el vaciado de aguas contaminadas, el avance de las ciudades y todos sus efectos, el sobrepastoreo, el sobrecultivo, el monocultivo, la defoliación de los bosques, el excesivo uso de pesticidas y fertilizantes, la contaminación del aire y la precipitación de lluvias ácidas.

Por otro lado, los daños que produce la contaminación son más inmediatos, pues afectan a la mayoría de la población que se concentra en los grandes centros urbanos. Como reductos contaminados se encuentran: el litoral de la Quinta Región (Valparaíso y sus alrededores); la costa de Chañaral y sus alrededores; Talcahuano, Concepción y sus costas aledañas; la ciudad cuprífera de Chuquicamata; Santiago; Ventanas, Puchuncaví y Catemu; Paipote y Potrerillos.

En el país, el 98% de las aguas servidas (domésticas e industriales) no tienen tratamiento alguno. Esto hace posible que se vacíen al mar, a los ríos y lagos grandes cantidades de bacterias, pesticidas, hidrocarburos y desechos minerales y tóxicos que van aniquilando la vida acuática, como es en los casos de los ríos Aconcagua, Toltén, Cautín, Bío-Bío, Rahue, Maipo y Valdivia; en los lagos Llanquihue, Villarrica, Calafquén, Rupanco, Puyehue y Colico, entre otros; y en importantes zonas del litoral como las ya mencionadas.

Los relaves mineros que se vierten a los ríos y al mar, han ocasionado grandes colapsos. El caso más conocido es el de Chañaral, en cuya costa se ha comprobado que no existe vida de ningún tipo hasta 15 kilómetros mar adentro, producto del vaciado de los desechos de los minerales de cobre "El Salvador" y "Potrerillos". Un fallo de la Corte Suprema de Chile -acogiendo un recurso de protección de los habitantes de Chañaral- dictaminó que el vaciado no se podía seguir haciendo, y en la actualidad la Corporación del Cobre (CODELCO) ha-

bilitó un tranque nuevo en Pampa Austral como vaciadero artificial, que recibe todo el material contaminante. El costo de la construcción del tranque fue de alrededor de 20 millones de dólares, incluyendo sus obras anexas.

En el caso de la contaminación atmosférica, ésta es muy aguda en la Región Metropolitana. En Talcahuano y Concepción se ha llegado a superar en 50 veces la cantidad permitida de monóxido de carbono expandido en el aire. En las áreas afectadas por la actividad minera, como es el caso de la fundición de cobre de Chagres de la Minera Disputada de Las Condes (subsidiaria de la Exxon) en Catemu, diversos estudios señalan que lanza a la atmósfera entre 2 y 5 toneladas de azufre por hora.

Por otro lado, la contaminación acústica en Santiago es tal que un estudio ha señalado que el 50% del tiempo el ruido hace dificultosa la conversación entre dos personas.²

La contaminación de alimentos, es otro serio problema -ya sea por aditivos, procesos de congelación deficientes, falsificaciones o contaminación química y bacterial- que no puede soslayarse. Un informe detectó un alto porcentaje del pesticida DDT (prohibido en Chile) en carnes de vacunos de la Décima Región.³ De igual manera, altas dosis de metales pesados (cadmio, mercurio y plomo, de preferencia) se han detectado en peces del litoral, lo que puede provocar intoxicaciones mortales en la población consumidora.

En lo que respecta al sector forestal, en los últimos 400 años ha desaparecido cerca del 75% de la superficie forestal. En Chile hoy existen 12 especies arbóreas o arbustivas en peligro de extinción y 26 en carácter de "vulnerables" (la araucaria, el alerce, entre otros). La superficie forestal autóctona, ha disminuido por la acelerada producción de astillas de fibra corta, talando bosque nativo. La superficie forestal introducida, como es el caso del pino insignie, cubre más de un millón 200 mil hectáreas; más que la araucaria y el alerce. El pino insignie, es el monocultivo más grande de Chile, con serios daños ecológicos para el país, como son la disminución de los cursos hídricos, procesos de aumento de acidez de los suelos, pérdida de agua mayor que la normal y disminución de la fauna.

En Chile, existen cinco mamíferos en peligro de "extinción" (el huillín, el chungungo, la chinchilla chilena, el lobo de dos pelos de la Isla Juan Fernández y el huemul chileno) y dos "vulnerables" (la vicuña y el huemul), además de un ave en peligro y cuatro "vulnerables". La exportación no tradicional de llamas y alpacas del norte chileno está terminando con las mejores especies genéticas camélidas (sólo a Nueva Zelandia se han exportado 10.000 y a Israel otras tan-

2. Revista APSI, julio 1990, pág. 12.

3. Idem.

tas). Pero en lo que a fauna se refiere, la sobreexplotación de especies marinas, es, sin duda, el problema ambiental de mayor magnitud. Se ha generado una sobreexplotación de recursos bentónicos como el loco, ostión, jaibas y erizos, y en años recientes, se está aplicando un esfuerzo intensivo sobre las almejas y machas que, de no controlarse, puede provocar serias consecuencias sobre la disponibilidad de estos recursos en el futuro.

Con respecto a la explotación de algas en praderas naturales, también se ha llegado a un estado de sobreexplotación que ha obligado a establecer períodos de veda y a crear centros de cultivos artificiales. Entre los recursos móviles, los más importantes son los pelágicos pequeños, como la sardina, anchoveta y jurel en la zona norte y el jurel en la zona centro sur, representando todos ellos el 90% de las capturas totales del país. Sin embargo, estos recursos han sido objeto de una intensa explotación y declarados en estado de plena explotación, lo que significa que no es permitido aumentar el esfuerzo pesquero sobre ellos, ya que se teme entrar en un grado de sobreexplotación e incluso de colapso.

4. Hacia una política ambiental nacional

La voluntad política del nuevo gobierno democrático, de desarrollar una Política Nacional Ambiental, destinada a la protección del medio ambiente y de los recursos, así como la incorporación de criterios de sustentabilidad ambiental en el proceso de desarrollo del país, tiene su antecedente en las "Bases Programáticas de la Concertación de Partidos por la Democracia" donde se señala que: "se garantizará en forma efectiva el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Será responsabilidad del Estado velar por la protección de las riquezas nativas en materia de Flora y Fauna, por la calidad del aire y el agua, de los ríos, lagos, lagunas y del mar territorial, de los recursos renovables y no renovables, de tal modo que se mantenga el equilibrio ecológico necesario para la vida y que la naturaleza no sea destruida por la actividad de explotación y usos indiscriminados".⁴

Bajo este ideario, y a los pocos días de haber asumido, el actual Gobierno prohibió la tala de la *araucaria* de cualquier forma, devolviéndole su condición de Monumento Nacional, que de hecho había perdido en diciembre de 1987, en virtud de un decreto del Gobierno anterior.

El 11 de abril de 1990, recién a un mes de asumir el mando, el Presidente de la República creó por decreto la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana, rubricando así la importancia que el gobierno de-

4. Concertación de Partidos por la Democracia, *Programa de Gobierno*, noviembre 1989, pág. 3-4. Editora Jurídica Publibly Ltda.

mocrático asigna al grave problema de la contaminación atmosférica, hídrica, acústica y de residuos tóxicos que aflige a la región, con serias consecuencias para la salud de la población y altos costos para la economía del país.

Dicha comisión vino a reemplazar a la Comisión de Ecología de la Región Metropolitana. Está integrada por un Comité de Ministros -que preside el Ministro del Interior y que es la instancia máxima de la Comisión en materia de aprobación de los Planes de Descontaminación- por un Comité Operativo y por una Secretaría Técnica y Administrativa.

Esta comisión ha elaborado una política general que orientará su acción, así como un plan maestro y un programa de medidas de emergencia frente a las situaciones de deterioro que se presenten en lo relativo a la contaminación atmosférica.

El objetivo básico de esta comisión es, coordinar los esfuerzos de toda la comunidad metropolitana para reducir el nivel de emisiones de los contaminantes atmosféricos de manera estable y permanente, a fin de recuperar y mantener una calidad ambiental de la ciudad y la Región Metropolitana, a niveles que sean considerados satisfactorios por la población y que protejan adecuadamente la salud de los habitantes de la ciudad.

El 5 de junio del año recién pasado se creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), con carácter interministerial y a cargo del estudio, propuesta, análisis y evaluación de todas aquellas materias relacionadas con la protección y conservación del medio ambiente. La integran un Comité de Ministros -presidido por el Ministro de Bienes Nacionales- formado por los Ministros de Salud, Economía, Fomento y Reconstrucción, Agricultura, Minería, Vivienda y Urbanismo y Transportes y Telecomunicaciones. Dicho comité es la instancia máxima de la comisión en materia de aprobación de los planes y proposición de decisiones políticas relativas al medio ambiente. La CONAMA está constituida, además, por un Comité Operativo formado por representantes de todos los ministerios con competencias ambientales y una Secretaría Técnica y Administrativa, como órgano técnico de la Comisión encargado de estudiar, analizar y elaborar proyectos, informes y propuestas al Comité de Ministros.

Específicamente, la tarea de la CONAMA es la de diseñar una política ambiental, elaborar una legislación coherente con los objetivos de esa política y crear la institucionalidad adecuada y eficiente para la gestión ambiental, a implementarse en los diversos estamentos territoriales de la Administración (regionales y provinciales). Pondrá, además, énfasis en la participación ciudadana, en el compromiso de las empresas privadas y públicas, en la colaboración muy importante de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) chilenas ligadas al medio ambiente, así como en la contribución de los organismos del sistema de Naciones Unidas y en la cooperación internacional.

Sin embargo, contar con una Política Nacional Ambiental, con su respectivo marco jurídico-institucional que oriente y dirija el curso de una gestión am-

biental eficaz y eficiente, pasa por superar la deficiente situación interna, derivada de:

- i) La carencia de una legislación ambiental integral.
- ii) Un alto grado de dispersión e incoherencia en la legislación vigente, que tiene relación con algunos componentes del medio ambiente (aguas, suelos, bosques, flora, fauna, etc.).
- iii) Una institucionalidad pública sectorial -que se encuentra repartida en varios Ministerios- relativa a la conservación, protección, control y mejoramiento ambiental que posee una variada gama de competencias, que muchas veces duplica esfuerzos, y con un alto grado de superposición entre diferentes cuerpos jurídicos y que actúa en forma dispersa e inorgánica.
- iv) La tendencia que muestran las distintas instituciones y autoridades sectoriales de la administración pública, que tienden a enfrentar los problemas ambientales de una manera puntual y sectorial, sin reparar en la naturaleza intersectorial de dichos problemas; y
- v) Las fuertes restricciones de tipo humano, financieras, materiales e institucionales que dejó el Gobierno anterior.

Debido a lo anterior, la futura política nacional ambiental auspicia una interacción mutuamente beneficiosa entre la protección ambiental y el crecimiento económico, y como parte integral de las políticas de desarrollo, deberá impulsar proyectos ambientales que demuestren los beneficios de incorporar la dimensión ambiental en las políticas y actividades económicas.

Para avanzar en la formulación de la política y la gestión ambiental, buena parte de los recursos disponibles se concentrarán en promover la comunicación social en materias ambientales. Será vital vigorizar la acción del Estado, insuficiente por sí misma, mediante la concertación de esfuerzos con la comunidad organizada; es decir, será necesario poner en marcha un Sistema Nacional Ambiental que, integrando los esfuerzos del sector público y privado, permita la aplicación de una Política Nacional Ambiental. Ella debe encontrar su expresión en la legislación correspondiente, para asegurar un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país y un mejoramiento de la calidad del medio ambiente.

En resumen, con la creación de la CONAMA, se establece el núcleo básico del Sistema Nacional Ambiental, concebido como una instancia de estudio -propuesta- coordinación y evaluación, donde la ejecución de programas, acciones y proyectos, se contempla descentralizadamente mediante los organismos o instituciones sectoriales y/o regionales del Gobierno y con amplia participación del sector privado y la sociedad civil.

Entre las instituciones sectoriales más importantes en este sentido, puede mencionarse: CONAF (Corporación Nacional Forestal) y SAG (Servicio Agrícola y Ganadero), en el Ministerio de Agricultura; la Subsecretaría de Pesca y SERNAP (Servicio Nacional de Pesca), en el Ministerio de Economía; el Ministerio de Transporte; el Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente, en el

Ministerio de Salud; y la Comisión Nacional de Energía. Adicionalmente, debe señalarse a CORFO (Corporación de Fomento) y sus institutos técnicos INFOR (Forestal), IFOP (de Fomento Pesquero), INTEC (Tecnológico), CI-REN (Centro de Información de Recursos Naturales) y CONICYT (Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica). Agrégase a lo anterior, las Unidades ambientales de los Ministerios de Minería, Obras Públicas, Bienes Nacionales, y Agricultura, entre otras, dentro del sector público y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) del sector privado como CIPMA (Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente); CEPATUR (Centro de Alternativas de Desarrollo); CODEFF (Comité Nacional Pro-Defensa de la Fauna y la Flora); el Instituto de Ecología Política y RENACE (Red Nacional de Acción Ecológica).

Por otra parte, en el marco de tareas de la CONAMA se incluye, además:

i) Proponer el establecimiento de un sistema y reglamentación nacional de evaluaciones de impacto ambiental.

ii) Desarrollar un programa de capacitación y entrenamiento profesional en gestión ambiental para funcionarios públicos y municipales.

iii) Crear el Sistema Nacional de Información Ambiental a través del CI-REN (Centro de Información de Recursos Naturales), que proporcione información sistematizada y actualizada para la toma de decisiones en materia ambiental (proyectos, políticas y normas) y para facilitar y mejorar los sistemas de control ambiental, a nivel nacional, regional y local.

iv) Elaborar un Programa de Extensión Ambiental que permita elevar el nivel de la conciencia e información ciudadana en torno a los principales problemas ambientales del país y a las formas nacionales de manejar los recursos naturales y ambientales, de modo de garantizar una participación popular informada y asegurar un proceso de desarrollo sustentable. Este objetivo apunta tanto a la actual población adulta del país, como a los niños en edad escolar, desde la educación básica hasta la educación media.

v) Coordinar con el Ministerio de Educación Pública un Programa Nacional de Educación Ambiental que permita generar cambios cualitativos en las conductas de los ciudadanos en relación con el medio ambiente global, a través del diseño, desarrollo, puesta en práctica y evaluación de estrategias educativas en los niveles básico y medio de la enseñanza formal, y

vi) Coordinar y canalizar los créditos y la cooperación internacional para el desarrollo de diversos proyectos sectoriales relacionados con estudios, diagnósticos, manejo y control de la explotación de los recursos naturales.

Finalmente, el 19 de julio de 1990, ODEPLAN se transforma en el actual Ministerio de Planificación y Cooperación y la institucionalidad vigente en la Ley N° 18.989 establece en su artículo 4° que "le corresponderá a MIDEPLAN evaluar el impacto en el medio ambiente, de los Planes y Proyectos de Desarrollo Nacional y Regional"

5. Programa de descontaminación ambiental y cooperación internacional

A continuación se señalan algunos de los esfuerzos sectoriales más relevantes iniciados en 1990, en cuanto a descontaminar el medio ambiente local.

i) **Programa de Descontaminación Ambiental del Área Metropolitana de Santiago.** El Programa de Descontaminación de Santiago tiene como principal antecedente el trabajo de la Comisión del Medio Ambiente, de la Concertación, que funcionó durante los meses de septiembre a diciembre de 1989, en el marco de la campaña presidencial de don Patricio Aylwin. Además, se ha tenido como antecedente adicional un conjunto de estudios elaborados en los últimos años por el Gobierno anterior y encomendados por la Intendencia de la Región Metropolitana, con financiamiento parcial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).⁵

El Plan de Descontaminación de la Región Metropolitana ha sido formulado para ser aplicado dentro del marco legal heredado de anteriores gobiernos. Las atribuciones básicas están contenidas en una cadena de decretos supremos de los Ministerios de Salud y Transportes, que a su vez emanan de disposiciones originalmente contenidas en el Código Sanitario y en la Ley Orgánica del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. (Véase anexos)

No obstante la existencia del actual marco legal, el Gobierno ha dictado disposiciones que facilitan las medidas de gestión del transporte metropolitano.

Es el caso de la Resolución N°157 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, de fines de 1990, que señala el retiro de circulación, en todo el país, de todos los microbuses cuyo año de modelo (año de su fabricación, anota-

5. De entre los cuales se destacan los siguientes:

- *Universo de Fuentes Emisoras de Contaminantes Atmosféricos e inventario Real de Emisiones para Santiago.* Realizado por CADE-IDEPE.
- *Desarrollo de un Modelo de Dispersión de Contaminantes Atmosféricos.* Realizado en conjunto por la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, ENSR e INTEC Chile.
- *Sistema de Derechos de Emisión de Contaminantes Atmosféricos.* Realizado por la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile e INTEC Chile.
- *Estudio Epidemiológico sobre Efectos de la Contaminación Atmosférica.* Realizado por el Consorcio ARA/SEEBLA/CONSECOL.
- *Estudio Base de Generación de Niveles de Ruido.* Universidad de Santiago de Chile. Facultad de Ciencia. Departamento de Física.
- *Estudio Base para la Definición de un Programa de Control de la Contaminación Hídrica.* Realizado por ARA/SEEBLA/CONSECOL.
- *Plan Maestro de Alcantarillado de Santiago* y los estudios de diagnóstico y contaminación atmosférica: *Estudios de Impuestos a la Emisión de Contaminantes Atmosféricos en la Región Metropolitana* y *Estudio de Caracterizaciones Físicas y Químicas de Partículas en suspensión en la Región Metropolitana.* Realizados por la Universidad de Chile en el período 1980-1989.

do en el Registro Nacional de Vehículos Motorizados) sea inferior o igual a 1973.

Esto significó para el Gran Santiago (Provincia de Santiago, y Comunas de Puente Alto y San Bernardo) el retiro de alrededor de 2.400 microbuses, lo que corresponde aproximadamente al 20% del parque de la locomoción colectiva del Gran Santiago.

Por su parte, el retiro de los microbuses en el resto de las regiones se hará a partir del 1º de enero de 1992, los modelos de 1965 o anterior; del 1º de enero de 1993, los modelos de 1970 o anteriores; y del 1º de enero de 1994, los modelos de 1973 o anteriores.

Junto con la Resolución señalada, se aprobó la Ley Nº19.040 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de enero de 1991, que establece las normas para la adquisición por el Fisco de los vehículos retirados, así como la indemnización a los conductores.

Por otra parte, se dictó a fines de 1990 la Ley Nº 19.011, que faculta al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para licitar públicamente el uso de las vías para determinados tipos de vehículos y/o servicios, así como el establecimiento de un Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros, como catastro global de todas las modalidades de servicios de transporte público de pasajeros.

Además, se encuentran en trámite otros proyectos de ley que facilitarán y complementarán el Plan de Descontaminación, ya mencionado, como es el Proyecto-Ley para impedir la importación de piezas y partes usadas de vehículos de locomoción colectiva y el de tarificación de vías congestionadas para los automóviles.

Finalmente, los beneficios de estas medidas serán: reducir la congestión en el área metropolitana, ahorrar recursos y disminuir las emisiones en un 25%.

Programa de inversiones. En 1990, la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana contó con alrededor de 400 millones de pesos (US\$ 1.3 millones), cifra inferior a la presupuestada, cumpliendo por ello sólo con una parte del Plan de Descontaminación para el presente año. De las acciones realizadas durante 1990 se destacan, principalmente: la puesta en marcha de la propia Comisión; el control parcial de las emisiones por fuentes móviles y fijas, por parte del Ministerio de Salud, de Transportes y Telecomunicaciones y de Carabineros de Chile; el programa de difusión ambiental asumido por las diferentes municipalidades de la Región Metropolitana; y la puesta en marcha de las medidas del Programa de Emergencia (véase Anexo A).

Para el período 1991-1993, el total de los créditos solicitados al BID (principalmente para la descontaminación atmosférica) es de US\$ 66 millones, a los que se agregan US\$37 millones de aporte público nacional y US\$45 millones de aporte privado nacional, lo que da un monto total de US\$148 millones para financiar el Programa de Descontaminación, establecido en las siguientes líneas:

- a) Apoyo al cambio de motores/vehículos.

- b) Reforzamiento y mejoramiento de talleres de mantención.
- c) Apoyo a retrofitting y adquisición de convertidores catalíticos.
- d) Apoyo a inversiones en equipos de control de emisiones provenientes de fuentes fijas, y
- e) Pavimentación de calles.

Específicamente para 1991, la Comisión ha presupuestado, incluyendo fondos para inversión pública y privada, alrededor de 10.995 millones de pesos (US\$ 36.6 millones), de los cuales 8.100 millones de pesos (US\$ 27 millones) corresponderían a la entrada de la primera cuota de un crédito BID, que estaría destinado a financiar inversiones en el sector del transporte urbano (programas para taxis, buses, talleres de mantención), en el sector industrial (crédito para equipos descontaminantes) y para pavimentación urbana. A través del Fondo de Descontaminación Ambiental (FDA), financiado por la Intendencia y las diferentes Municipalidades de la Región Metropolitana, ingresarían 90 millones de pesos (US\$ 300 mil). Además, 1.625 millones de pesos (US\$ 5,4 millones), como contrapartida al crédito BID, que otorgaría el Ministerio de Hacienda para la realización de un conjunto de estudios y programas pilotos requeridos para el financiamiento de las inversiones y cuyos fines serían:

- ☐ Preparar la infraestructura técnica y reglamentaria necesaria para asegurar un eficiente uso de los recursos de inversión destinados a superar el problema de contaminación de la ciudad.
- ☐ Diseñar políticas estructurales técnicas, de acción en áreas ambientales.
- ☐ Completar la base de conocimiento respecto a ciertos problemas ambientales.

Estos estudios y programas pilotos son:

- a) Incentivo al desarrollo de la capacidad empresarial en el sector de transporte público urbano.
- b) Definición de normas de emisión para fuentes móviles y desarrollo y complementación de la capacidad de evaluación, control y certificación estatal de emisiones, al igual que las prácticas de mantención para vehículos.
- c) Desarrollo de mayor capacidad estatal para el control de emisiones de fuentes fijas.
- d) Medición y determinación de factores de emisión de material particulado proveniente de calles con y sin pavimento. Evaluación y recomendaciones para su control.
- e) Desarrollo de política de control de residuos industriales líquidos (RI-LES).
- f) Planificación de lugares de disposición y definición de políticas de mediano y largo plazo para el manejo de residuos sólidos, domiciliarios e industriales (tóxicos y peligrosos).
- g) Desarrollo de procedimientos de certificación de calidad de productos.

h) Desarrollo de programas de evaluación sobre los efectos producidos por la contaminación atmosférica en la salud humana.

En las bases de cálculo se incluyen además, fondos que están comprometidos con el Gobierno de Holanda (MUS\$ 1.0) y fondos italianos (parte donación y parte crédito) destinados a mejorar la capacidad de monitoreo; así como el uso de préstamos españoles para la adquisición de equipos de abatimiento de emisiones fiscales. El total de los programas de donación y préstamos europeos es de 1.180 millones de pesos (MUS\$ 3.9). Está prevista, además, la asistencia técnica de Japón (JICA) para estudios de diagnósticos en el marco de la cooperación internacional.

ii) **Programa de Descontaminación Hídrica.** En el Programa de Descontaminación Hídrica del área Metropolitana de Santiago y de la V Región (Valparaíso), correspondiente al sector agua potable y alcantarillado, sobresalen las empresas de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), tales como EMOS S.A. (Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias S.A.) y ESVAL S.A. (Empresas de Obras Sanitarias V Región S.A.), cuyos principales proyectos descontaminadores para el período 1991-1993 se presentan a continuación:

EMOS S.A.	MUS\$ ⁶
-Construcción Interceptor Aguas Servidas Zanjón de la Aguada I Etapa (Desde la Rotonda Departamental hasta aguas abajo del Canal Ortuzano).	26.240
-Construcción Colectores Interceptores de Aguas Servidas Río Mapocho I Etapa (Entre la rotonda Pérez Zujovic y Canal La Punta).	11.600
-Construcción Planta Piloto Tratamiento de Aguas Servidas Alcantarillado de Santiago.	8.000
ESVAL S.A.	MUS\$
-Mejoramiento y Ampliación del Servicio de Alcantarillado Gran Valparaíso (saneamiento de la Cuenca del estero Marga-Marga y Bahía Valparaíso).	34.666

El financiamiento de estos proyectos proviene de recursos propios de EMOS S.A. y ESVAL S.A. y créditos del Banco Mundial.

6. MUS\$ = millones de dólares.

iii) **Sector Minero.** Las empresas del sector minero están desarrollando una serie de proyectos tendientes a atenuar los problemas de contaminación.

Específicamente, CODELCO-CHILE, está desarrollando un Programa de Descontaminación que incluye, entre otros, los siguientes proyectos por división:

Chuquicamata:

-Control de la contaminación ambiental por gases de fundición	(US\$ 88 millones).
-Planta de tratamiento de polvos en fundición	(US\$ 8.7 millones).
-Descontaminación con cambio tecnológico en plantas de metales nobles	(US\$ 6.2 millones).

El Teniente:

-Construcción planta ácido sulfúrico, fundición	(US\$ 73.2 millones).
-Mejoramiento tecnológico en planta de metales nobles. Chuquicamata	(US\$ 6.2 millones).

iv) **Programa de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).** El Banco Mundial, aportará un crédito de hasta US\$ 20 millones para poner en acción las tareas de la CONAMA, sintetizadas en el diseño de una política ambiental, la elaboración de una legislación acorde con esa política y el fortalecimiento de una institucionalidad para la gestión ambiental.

v) **Otros Programas de Cooperación Internacional (1991-1993).** En la actualidad, el país experimenta una gran afluencia de recursos financieros adicionales y/o donaciones por parte de la cooperación multilateral y bilateral. En esta última, se destaca la cooperación alemana, la italiana y la española, entre otras.

Por su parte, la Cooperación Multilateral a través del BID está financiando un Programa de Preinversión (alrededor de US\$ 2,5 millones), previsto para 1992 para estudios en manejo de cuencas. Este crédito estará destinado a estudios básicos y específicos sobre manejo y protección de recursos naturales renovables; para terminar con el diagnóstico de las cuencas más prioritarias en relación a su potencial deterioro; y definir el Programa de Inversión de manejo de cuencas, financiado por el BID, de alrededor de US\$ 50 millones.

vi) **Conversión deuda/naturaleza.** El Gobierno de los Estados Unidos ha propuesto un Programa para la Reducción de la Deuda con América Latina a través de Programas Ambientales.

La idea podría traducirse en una moratoria de entre 5 y 10 años sobre los pagos de la deuda existente, de modo que el país pueda utilizar los fondos así economizados en programas de intercambio de la deuda, por medidas ecológicas u otros programas de desarrollo social.

Existirían, en el mismo sentido, otras iniciativas por parte de ONGs y Fundaciones Internacionales, tanto públicas como privadas, interesadas en financiar programas de protección del medio ambiente en Chile; ofertas que el país tendrá que evaluar.

6. Conclusiones

El crecimiento económico de Chile en los últimos años se ha realizado a expensas de la escasa consideración de criterios de protección ambiental y conservación de los recursos naturales.

El actual gobierno está incorporando en la formulación de la política de desarrollo, aquellos aspectos que se acercan a las aspiraciones de sustentabilidad ambiental. Chile debe llegar a convertir el manejo racional de su medio ambiente en un criterio distintivo, una especie de "sello de calidad" que abra nuevos horizontes y que le otorgue mayor competitividad en los mercados mundiales frente a otros países en desarrollo.

Finalmente, existe conciencia de que se requieren recursos financieros adicionales, en gran escala, para recuperar los ecosistemas exhaustos o sometidos al riesgo de un alto nivel de deterioro; así como es necesario desarrollar e incrementar la conciencia social -a través de la educación formal e informal- y la participación ciudadana tanto en la denuncia de los problemas ambientales, como en la propuesta y ejecución de soluciones.

Anexo A: Programa de Descontaminación Atmosférica del Area Metropolitana de Santiago

1. Generalidades

La ciudad de Santiago se encuentra ubicada en una zona de gran estabilidad atmosférica (baja velocidad, turbulencia y frecuencia de vientos y la constante presencia de una inversión térmica de altura, además de la aparición de inversiones térmicas radiativas de superficie durante los meses de invierno) y bajas precipitaciones. Situaciones éstas que implican una mala dispersión y difusión de los contaminantes emitidos a la atmósfera por las distintas actividades que coexisten en la ciudad.

Estas condiciones de Santiago, que además son comunes para toda la macro zona central de Chile, hacen que la ciudad presente niveles de contaminación atmosférica que son densamente altos para una ciudad con los niveles de emisión de la capital. Es decir, ciudades de países desarrollados cuyas actividades tienen emisiones mayores que Santiago, presentan calidades ambientales mucho mejores. Por lo tanto, para descontaminar Santiago será necesario efectuar inversiones y esfuerzos proporcionalmente mayores a los incurridos en ciudades de otras latitudes. Consecuentemente, al producirse por parte de las actividades afectadas una internalización de estos esfuerzos e inversiones, el costo de vivir en Santiago será, por estas efectos, mayor al de otras ciudades del país.

La contaminación atmosférica de Santiago (provincia de Santiago más Puente Alto y San Bernardo) se puede diferenciar en términos generales como aquella producida por gases y la producida por material particulado.

La contaminación atmosférica es evaluada con respecto a las normas de calidad ambiental, establecida por Resolución N° 1.215 de 22.07.78 del Ministerio de Salud Pública.

NORMAS CHILENAS DE CALIDAD DEL AIRE Y NIVEL DE REFERENCIA PARA PARTÍCULAS EN SUSPENSIÓN FRACCIÓN RESPIRABLE, PARA DISTINTOS PERÍODOS DE EXPOSICIÓN

	1 Hr. (1)	8 Hrs.(1)	24 Hrs.(1)	1 Año
Partículas totales en suspensión (PTS)			260	75 (2)
Fracción respirable (PM10) (3)			150	50 (4)
Dióxido de azufre (SO ₂)			365	80
Monóxido de carbono (CO)	40.000	10.000		
Oxidantes fotoquímicos (O ₃) (5)	160			
Dióxido de nitrógeno (NO ₂)				100

Nota: Todas las concentraciones en µg/m³.

(1) No se deben sobrepasar más de una vez por año.

(2) Promedio geométrico.

(3) No es norma oficial chilena. Partículas de menos de 10 micrones. Normal federal EPA.

(4) Promedio aritmético.

(5) Expresados como ozono.

Fuente: Resolución N° 1215 del 22.07.78 del Ministerio de Salud.

Las fuentes responsables de los distintos contaminantes se listan a continuación, como aportes promedio anual de emisión para toda la ciudad de Santiago:

a) Monóxido de carbono.	Porcentaje
Residencias y otros.	9
Industria.	10
Vehículos a gasolina.	79
Vehículos diesel.	2
b) Óxidos de Nitrógeno.	Porcentaje
Residencias y otros.	2
Industria.	8
Vehículos a gasolina.	59
Vehículos diesel.	31
c) Óxidos de azufre.	Porcentaje
Residencias y otros.	5
Industria.	82
Vehículos a gasolina.	9
Vehículos diesel.	4
d) Compuestos orgánicos volátiles.	Porcentaje
Residencia y otros.	23
Industria.	29
Vehículos a gasolina.	44
Vehículos diesel.	4
e) Partículas totales en suspensión.	Porcentaje
Residencias y otros.	5
Industria.	17
Polvo natural.	72
Vehículos a gasolina.	2
Vehículos diesel.	4
f) Partículas respirables.	Porcentaje
Residencias y otros.	7
Industria.	20
Polvo natural.	49
Vehículos a gasolina.	5
Vehículos diesel.	19

Fuente: Universo de fuentes emisoras de contaminantes atmosféricos e inventario real de emisiones para Santiago. IRM/Cade Idepe, 1989. Elaboración propia.

En Tabla g) se presenta la participación relativa de las distintas fuentes, en la concentración ambiental del material particulado respirable.

g) Partículas respirables.

	Participación en concentración ambiental (%)
Residencias y otros.	2
Industria.	6
Polvo natural.	15
Vehículos a gasolina.	6
Vehículos diesel.	71

Fuente: Caracterización físico/química material particulado. SSMA/U. de Ch., 1985. Elaboración propia.

2. Medidas específicas contra la contaminación atmosférica de Santiago (A partir de la creación de la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana)

1. Programa de educación e información ambiental. (Contínuo)
2. Definición de factores de emisión obligatorios para el corto plazo, para cada rama de actividad (fuentes fijas y móviles). (3 meses)
3. Mantenimiento y mejoramiento del inventario de emisiones de contaminantes atmosféricos. (Contínuo)
4. Ampliación red monitorea de contaminantes atmosféricos. (24 meses)
5. Programa de vigilancia epidemiológica de los efectos de la contaminación atmosférica en la salud de la población. (Contínuo a contar de Junio 1990)
6. Fiscalización del cumplimiento de los factores de emisión. (Contínuo a partir de Noviembre 1990)
7. Definición de factores de emisión obligatorios para el mediano/largo plazo por cada rama de actividad para fuentes fijas. (6 meses)
8. Control de los niveles de contaminación atmosférica en los puntos de máximo impacto. (Contínuo)
9. Fiscalización del cumplimiento de los programas de reducción de emisiones destinados a cumplir las metas de largo plazo. (Contínuo a contar de Noviembre 1992)
10. Diseño de factores de emisión, mantenimiento y procedimientos de revisión y certificación de emisiones para fuentes móviles. (12 meses a contar de Junio 1990)
11. Modernización del sistema de transporte público. (Contínuo)
12. Desincentivo al uso del automóvil particular. (Contínuo, comienzo del programa en Marzo 1991)
13. Mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura de transporte a través de medidas de gestión de tránsito. (Inmediato y contínuo)
14. Regulación del uso de las vías por parte de vehículos de locomoción colectiva urbana. (12 meses)

15. Optimización sistemas de control de tránsito. (Contínuo)
16. Pavimentación calles y programas de construcción de vías priorizando aquellas por donde transita la locomoción colectiva. (Contínuo)
17. Forestación urbana y áreas rurales del entorno de Santiago. (Contínuo a contar de Junio 1990).

Anexo B

1. Acciones de cooperación pública para la descontaminación de Santiago.

Respecto a la vivienda:

- ☐ Barrer diariamente en húmedo las veredas pavimentadas y retirar el polvo acumulado en bolsas.
- ☐ Revisar, limpiar y reparar los equipos de calefacción, especialmente el hogar, sistema de regulación de aire y cañón de chimenea.
- ☐ Abstenerse por completo de usar carbón mineral, leña húmeda o ramas verdes, en equipos diseñados para leña (salamandras, estufas convertivas, calderas domésticas, etc.).
- ☐ No quemar basura u hojas.
- ☐ Dentro de las posibilidades económicas de cada grupo familiar, preferir los combustibles más limpios, como acción de solidaridad.
- ☐ Ahorrar energía en cualquiera de sus formas ya que favorece la descontaminación y además produce un ahorro de dinero en los hogares.

Respecto a los vehículos:

- ☐ Efectuar mantención preventiva (afinamiento) de los automóviles, al menor síntoma de mal funcionamiento o aumento de consumo de combustible.
- ☐ Exigir del mecánico una revisión de gases y garantía por los resultados, acudir a la revisión oficial en caso de dudas.
- ☐ Si el vehículo quema aceite, lo que implica un alto nivel de contaminación e infracción a las normas vigentes, repararlo ya que en caso contrario será retirado de la circulación.
- ☐ Respetar y hacer respetar la normativa del tránsito.
- ☐ No calentar el auto en las mañanas, prenderlo y comenzar el viaje inmediatamente.
- ☐ Coordinarse para compartir el uso del auto.
Planificar el día. Los viajes innecesarios contribuyen a una mayor contaminación, más congestión y pérdida de tiempo.
- ☐ Tomar locomoción colectiva sólo en paraderos autorizados, hacer respetar esta normativa por parte de los conductores.
- ☐ Evitar las calles de tierra y sólo transitar en ellas cuando no exista alternativa y a velocidad reducida.

Anexo C: Programa de Emergencia

La aplicación de este programa, debe ser en función de los índices de calidad de aire en lo relativo a gases (dada su disponibilidad inmediata al término de un período de medición) y del estimado del índice de calidad de aire en lo relativo a material particulado respirable (los niveles PM 10 son conocidos 24 horas después de terminado el período de monitoreo).

Se presenta a continuación dos tablas en que se muestra el índice de gases y material particulado respirable y los efectos sobre la salud humana.

INDICE DE GASES Y MATERIAL PARTICULADO RESPIRABLE

Índice	CO	SO ₂	NO ₂	O ₃	Partículas Respirables	Calificación
0-100	0	0	0	0	0	Bueno
101-200	9	365	470	160	150	Regular
201-300	19	929	1.290	470	195	Malo
301-400	30	1.493	2.110	780	240	Crítico
401-500	40	2.056	2.930	1.090	285	Peligroso
501 o +	50	2.620	3.750	1.400	330	

Notas: - Los valores indicados, son el inicio de cada tramo de calidad.

- Todos los valores en µg/m³, salvo CO que están en partes por millón (ppm).

- Las concentraciones de CO son para un período de 8 hrs.; 24 hrs. para SO₂ y partículas y 1 hr. para NO₂ y O₃.

Fuente: Resolución 369 del 12.04.88 del Ministerio de Salud.

CALIFICACIÓN ÍNDICE Y EFECTOS EN LA SALUD HUMANA

ÍNDICE	CALIFICACIÓN	EFECTOS EN EL SALUD (1)
0-100	Bueno	
101-200	Regular	Efectos suaves en personas susceptibles. Síntomas de irritación en población sana.
201-300	Malo	Empeoramiento significativo de síntomas y baja de la tolerancia al ejercicio en personas enfermas del corazón o pulmones. Síntomas generalizados en población sana.
301-400	Crítico	Aparición prematura de enfermedades, empeoramiento de síntomas y disminución de la tolerancia al ejercicio en personas sanas.
401-500	Peligroso	Muerte prematura de personas enfermas o ancianas. Personas sanas experimentarán síntomas adversos que afectarán su actividad normal.

(1) Emergency episode plans and episode action plans, EPA.

Fuente: Resolución 369 del 12.04.88 del Ministerio de Salud.

El programa de emergencia, considera la acción automática en caso de que los índices o estimadores (para el caso de partículas respirables) de los índices de calidad del aire sobrepasen los niveles indicados.

El Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente comunicará diariamente a la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana, los niveles de los índices y de sus estimadores. En base a esta información, el Presidente de la Comisión comunicará las medidas que deben ser adoptadas por los organismos públicos respectivos, de acuerdo a los planes específicos para cada medida. Paralelamente, se emitirá un comunicado a los medios de difusión de manera que estos informen a la comunidad.

Las medidas del programa de emergencia son:

1. Acciones preventivas permanentes para el período de alta contaminación.
 - a) Establecimiento de un sistema de aviso a los conductores sobre obstáculos o atochamientos en las vías.
 - b) Prohibición de encendido de chimeneas residenciales de hogar abierto, de lunes a viernes ambos incluidos entre el 15 de mayo y el 15 de agosto.
 - c) Plan extraordinario de lavado de calles entre el 15 de mayo y el 15 de agosto.
 - d) Restricción vehicular de 20%, locomoción colectiva y vehículos particulares en Provincia de Santiago más Puente Alto y San Bernardo, entre el 1º de abril y el 15 de diciembre de 1990.
2. Acciones de emergencia en función del índice de contaminación o de sus indicadores.

INDICE	MEDIDAS
301-500	— Limitación del 20% de emisión grandes fuentes. — Restricción vehicular de 20% adicional (hasta completar un 40%) en las horas fuera de punta en el centro para vehículos de locomoción colectiva y particulares. — Prohibición de quema de carbón mineral sin equipo de control de emisiones. — Prohibición de quema de leña en equipos sin control o sin doble cámara en residencias.
Mayor 500	— Limitación del 30% adicional de emisión grandes fuentes (hasta completar 50%). — Restricción vehicular de 20% adicional (total 40%) en todo Santiago, por todo el día para vehículos de locomoción colectiva y particulares. — Limitación de nivel de actividad de algunos sectores para disminuir la demanda sobre transporte.

XI. Deportes y Recreación

1. Introducción

Este capítulo se compone de tres secciones. En la primera, que corresponde a la introducción, se describe la estructura y organización del sector, sus fuentes de financiamiento y los principales programas a través de los cuales opera. Luego, en la segunda, se describe la situación en que se encontraba el sector Deportes y Recreación a marzo de 1990, identificándose los principales problemas detectados. Finalmente, en la última sección, se desglosan las políticas sociales que se implementarán y los programas adoptados para llevarlas a cabo.

Marco institucional

La organización del sector Deportes y Recreación tiene una composición mixta, ya que coexisten en él instituciones privadas y públicas.

La visión del sector que se entrega en este documento corresponde a DIGEDER.

La mayor parte de las entidades que componen el sector son de carácter privado, frente a las cuales DIGEDER actúa como ente coordinador y normativo (ver Anexo N° 1). Estas son, entre otras, los clubes deportivos, agrupaciones de recreación, asociaciones y ligas, consejos locales de deportes, canales de participación, entidades afines-cooperadoras y federaciones deportivas. Además, colaboran con el sector, las municipalidades en cada comuna del país.

La Dirección General de Deportes y Recreación es un servicio público centralizado dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, creado mediante la Ley N° 17.276 de 1970. Sus funciones principales son las de fomento de las actividades deportivas y recreativas, normativas, de superintendencia, de planificación indicativa, de asignación de subsidios y de investigación y desarrollo.

DIGEDER, al no estar regionalizada, opera en la práctica con los consejos provinciales de deportes, organismos privados creados por ley y reglamentados por Decreto Supremo N° 396, del 13 de julio de 1971. Estos organismos funcionan en la realidad como representantes de DIGEDER en las regiones, ya que cuentan con una planta de funcionarios, bienes muebles e inmuebles y recursos transferidos por DIGEDER, para el fomento y desarrollo del deporte y la recreación. Estos consejos provinciales adoptan el nombre de Coordinaciones Regionales de Deportes y Recreación (COORDYR), existiendo una en cada región (I a la XII) y dos en la Región Metropolitana (Area Norte y Area Sur).

Asimismo, a nivel comunal, las orientaciones se materializan mediante los Consejos Locales de Deportes (COLODYR), organismos autónomos cooperadores del Estado en la función de fomentar el deporte y que tienen a su cargo la coordinación de actividades deportivas locales, la administración de recintos deportivos y la representación de las necesidades del deporte comunal a las autoridades del deporte regional y nacional. Estas entidades fueron creadas por la Ley N° 17.276, del 15 de enero de 1970 y reglamentadas por decreto N° 396, del 13 de enero de 1971. Se integran al Consejo Local de Deportes las asociaciones afiliadas a las respectivas federaciones deportivas nacionales, los clubes deportivos y recreativos, las ligas y otros organismos reconocidos por DIGEDER. Existe a los menos un COLODYR por comuna.

La acción desarrollada en el Sector Deportes y Recreación se financia con tres tipos de aportes:

- ☐ El gasto de las personas o empresas que realizan actividades deportivas y recreativas.
- ☐ El aporte municipal al deporte comunal.
- ☐ El aporte estatal a través de DIGEDER que se obtiene del Sistema de Pronósticos Deportivos, Polla Gol, (Ley N° 1.298, del año 1975) y los ingresos generados por el Estadio Nacional.

Los recursos aportados por el Sistema de Pronósticos Deportivos están determinados en el Decreto Ley N° 1.298 de 1975 y sus posteriores modificaciones. La distribución relativa vigente de los recursos generados por Polla Gol después de impuesto, es la siguiente:

- 37% para DIGEDER
- 35% para premios
- 10% para Agentes de Polla Gol

9% para la Polla Chilena de Beneficencia

6% para el fútbol profesional

3% para la Federación de Fútbol de Chile

Del 37% para DIGEDER, se establece en el Decreto Supremo N°379 del 15 de junio de 1976 y su modificación por Decreto Supremo N° 137 del 17 de agosto de 1983, que un 15% vaya al Comité Olímpico de Chile y sus federaciones afiliadas (ver Cuadro N°1).

La Dirección General de Deportes y Recreación con la finalidad de cumplir sus funciones de fomento de todo el deporte y recreación, ha definido las siguientes líneas de acción:

1. Fomento del deporte y la recreación en el ámbito educacional.
2. Fomento del deporte y la recreación en el ámbito popular.
3. Cooperación al deporte de alta competencia y deporte de espectáculo.
4. Administración y coordinación del sector.

2. Situación a marzo de 1990

En marzo de 1990, la nueva administración de DIGEDER recibió al sector con problemas estructurales y de funcionamiento. Uno de los problemas de mayor relevancia es la legislación, que presenta grandes vacíos, destacándose los siguientes:

La Ley de Deportes N° 17.276 de 1970, no corresponde a la organización que ha alcanzado hoy en día el sector, lo que se traduce en un funcionamiento sin respaldo jurídico adecuado. Las relaciones entre las organizaciones se establecen sólo de hecho y sus áreas de competencia no están bien delimitadas. A modo de ejemplo, se puede citar al Consejo Provincial de Deportes, ente legal privado que funciona como oficina regional (COORDYR), sin que sea ese su ámbito de jurisdicción.

La legislación vigente no reconoce a DIGEDER como servicio regionalizado, a pesar de que es imprescindible poseer una estructura organizacional que tenga representación regional, concordante con las necesidades del Servicio y las políticas del Gobierno, en el sentido de hacer efectiva la regionalización del país.

En general, la legislación no facilita un funcionamiento expedito a las organizaciones, que sea dinámico y moderno para un sector que lo requiere por sus particulares características.

Otro aspecto problemático detectado mediante la observación del comportamiento de las entidades, tiene relación con la imagen distorsionada de DIGEDER por parte de la comunidad, la que atribuye a este organismo la disposición de cuantiosos recursos, exigiéndole cada vez mayor financiamiento para sus actividades.

Uno de los problemas centrales lo constituye el sistema de financiamiento para desarrollar su acción de fomento; por una parte, es altamente inestable, al depender de un juego de azar y por otra, presenta una tendencia decreciente en el tiempo, siendo el año 1990 el de más baja recaudación desde la creación del sistema y con una proyección aun más baja para 1991, preocupación (ver Cuadro N° 1 y Gráfico N° 2).

También, se estableció como problema, la insuficiente vinculación de las autoridades del deporte nacional con organismos extranjeros gubernamentales y no gubernamentales, desaprovechándose diversas oportunidades de intercambio y cooperación en esta área.

En la mayoría de las disciplinas del Deporte de Alta Competencia, se aprecia un deterioro del nivel competitivo del país en el campo internacional, lo que se explica en parte porque nuestro avance ha sido más lento que el experimentado por otros países que se encontraban en niveles comparables con el nuestro. Asimismo, no se han generado nuevas figuras que proyecten valores positivos para nuestra juventud y no se observa con claridad un comportamiento apegado a los principios éticos que inspiran al deporte.

A nivel de las actividades recreativas en el país, se observa que los programas realizados no han logrado atraer a la familia e integrarla. Por el contrario, muchas disciplinas se orientan excesivamente a lo competitivo, lo cual tiende a separar al núcleo familiar.

Finalmente, en esta breve síntesis de los problemas, se puede señalar la insuficiente consolidación de las organizaciones deportivas y recreativas del sector, lo que se explica en parte porque:

- ☐ La mayoría de los dirigentes deportivos no son representativos de sus bases, dado que no existía una generación democrática en la ocupación de los cargos. Por otra parte, la mayoría de ellos han permanecido por largos años en sus funciones, no dando cabida a la integración de gente joven.
- ☐ Independientemente de lo señalado, el nivel de preparación de los dirigentes del sector es insuficiente.
- ☐ La capacidad de gestión al interior de las organizaciones es escasa, lo cual impide un mayor desarrollo organizacional.
- ☐ Los programas DIGEDER, desarrollados para apoyar a las organizaciones de base, se limitan a acciones puntuales, sin proyección en el tiempo.
- ☐ Existe una gran carencia de programas intersectoriales para cubrir en forma amplia los problemas de la juventud.

Existe una inadecuada progresividad del gasto en sectores de menores ingresos, lo que se traduce en bajos niveles de participación sistemática de las personas en actividades deportivas y recreativas, en subutilización de la infraes-

estructura deportiva en las comunas y en una carencia de recintos para la actividad recreativa y social.

En los aspectos positivos podemos destacar:

- La existencia de un sistema de asignación de recursos mediante presentación de proyectos, que permite a las entidades deportivas y recreativas formular sus iniciativas, postular al subsidio estatal y, luego de un proceso de priorización y selección de proyectos, obtener los recursos requeridos. No obstante lo anterior, la participación de las entidades en este proceso no representaba a toda la comunidad y se limitaba a requerimientos sin proyección en el tiempo.

- La disponibilidad de infraestructura para deporte y recreación a lo largo del país es numerosa, pero no existen los mecanismos adecuados que permitan su plena utilización.

- La mantención de los niveles de participación de dirigentes que se desempeñan en su tiempo libre en el sector. Se estima que alcanzan a unas 150.000 personas trabajando en clubes, asociaciones, Consejos Locales de Deportes, canales de participación y otras entidades.

3. Políticas sectoriales e inversiones 1990-1991

Orientaciones generales

La justificación para la preocupación del Estado por el deporte y la recreación se fundamenta en reconocer que estas actividades son del interés general de la sociedad. Si bien es cierto, que el deporte y la recreación por sí solos no solucionan problemas sociales tales como la delincuencia, drogadicción y alcoholismo, entre otros, estas actividades coordinadas con acciones de otros sectores como salud, educación, justicia, ayudan efectivamente a contrarrestar las patologías sociales señaladas.

Las actividades deportivas y recreativas tienen gran aceptación entre la juventud, y le otorgan un atractivo especial a cualquier programa de atención integral que se les ofrezca.

En conformidad a lo anterior, la acción del Gobierno en deporte y recreación se fundamenta en los siguientes principios:

- ☐ Búsqueda de la equidad: para ello DIGEDER orientará preferentemente sus recursos a los sectores de extrema pobreza.
- ☐ Solidaridad: se incentivará en el sector un espíritu solidario, mediante el cual las organizaciones y personas con más recursos, aporten en mayor proporción al financiamiento de sus actividades, y reconozcan como prioridades sociales aquellas acciones que favorecen a los sectores más necesitados.
- ☐ Eficiencia: se realizarán esfuerzos para que los recursos que se asignan lleguen oportunamente a los sectores beneficiados, maximizando la cobertura,

pero resguardando el logro de los objetivos preestablecidos, todo lo cual permitirá optimizar los escasos recursos disponibles.

La eficiencia implica obtener el máximo beneficio social con un mínimo de inversión, es decir, el mayor efecto positivo que la inversión produce en la comunidad.

En el área de infraestructura deportiva y recreativa, una inversión será socialmente más eficiente en la medida que la capacidad instalada de un recinto preste la máxima cantidad de servicios a un número creciente de usuarios. Este criterio se aplicará en las futuras inversiones que realice DIGEDER.

Acción integral: las acciones que DIGEDER fomentará se coordinarán con otros sectores de acción social, para mejorar su efectividad y mejor llegada a la comunidad. Este principio se aplicará especialmente en aquellos programas destinados a erradicar la extrema pobreza.

Participación: inspirada en este principio, DIGEDER apoyará aquellas iniciativas insertas en planes de desarrollo elaborados por la propia comunidad, respetando con ello sus características, cultura y realidades particulares. Con este fin, se apoyará este proceso participativo con capacitación y una mayor descentralización de las decisiones. Se promoverá en el sector que a todo nivel se analicen los problemas en forma abierta, dando oportunidad de exponer sus planteamientos a todas las partes involucradas y llegando a acuerdos sobre la base del respeto mutuo.

Los principios de la acción social del Gobierno para el deporte y la recreación, enunciados anteriormente, y la situación diagnosticada, traen consigo una redefinición de los objetivos de DIGEDER, que le permitirán contribuir más decididamente en el desarrollo social del país, rol que va mucho más allá de limitar su acción al solo financiamiento de actividades deportivas, situación que predominaba a marzo de 1990.

La nueva estrategia de crear oportunidades para un aumento significativo de la participación en deportes y recreación, con igualdad de oportunidades y en las mejores condiciones de práctica, logrando lo anterior desde los sectores más necesitados en forma prioritaria, ha llevado a DIGEDER a definir los siguientes objetivos generales y primordiales para su acción.

a) Elevar el nivel del deporte de alta competencia. El desarrollo alcanzado por la Educación Física y el Deporte en el mundo, constituye un firme pilar para fomentar las relaciones de amistad y entendimiento entre los pueblos. En este sentido, DIGEDER apoyará acciones para incentivar la participación y mejorar los resultados en competencias internacionales, lo que además de favorecer la reinserción del país en la comunidad deportiva internacional, permitirá una motivación por la práctica deportiva y el surgimiento de nuevas figuras jóvenes que sirvan de ejemplo a las futuras generaciones.

Las acciones en este ámbito se llevarán a cabo mediante el apoyo en la formulación y desarrollo de planes y proyectos por parte de las federaciones deportivas nacionales y del Comité Olímpico de Chile, según sea el caso.

b) Impulsar la formación física de la juventud. El deporte y la recreación constituyen un medio efectivo para la formación del individuo y su adecuada integración a la sociedad. Esta política pretende ser desarrollada en el sector etéreo que presente mayor riesgo de desviación conductual a la vez que fomentar la participación de toda la comunidad nacional. Para cumplir este objetivo, DIGEDER buscará concretar programas de apoyo y fomento con otros sectores orientados a integrar al joven al proceso de desarrollo de su comunidad. Asimismo, se buscará facilitar su participación activa, capacitándolo en áreas de dirección de organizaciones deportivas y recreativas, monitorías deportivas y otras acciones similares.

c) Ampliar la cobertura del deporte popular. Este objetivo apunta directamente a llegar con el aporte estatal para el deporte y recreación a los sectores más desposeídos o tradicionalmente postergados de los beneficios de una acción social de gobierno. Es por ello que se han abierto áreas específicas para focalizar el gasto, como son el sector rural, el sector campesino, el sector indígena, el sector laboral, vecinal y recreativo.

Al respecto, no sólo se busca ampliar la cobertura de participación, sino lograr que los programas sean de mejor calidad, dirigidos profesionalmente, sistemáticos, con proyección en el tiempo, desarrollados en recintos adecuados y con el equipamiento suficiente, que asegure el logro de los objetivos. De esta manera se pretende optimizar la capacidad instalada de los recintos existentes.

Esta acción se llevará a cabo mediante proyectos insertos en Planes Comunales de Deportes y Recreación, los cuales se elaborarán y ejecutarán a través de las mismas organizaciones del deporte comunal y popular, como también por acciones directas impulsadas por DIGEDER y en coordinación con otros sectores.

d) Desarrollar una recreación integradora y participativa. Es sabido que las actividades recreativas son potencialmente las más adecuadas para fomentar la participación de todos los grupos de edad, sin exclusión alguna. Asimismo, constituyen la alternativa de participación que mejores resultados entrega para reunir a la familia, integrarla e incorporarla a su comunidad. Es por esta razón que DIGEDER fomentará planes de recreación para sectores poblacionales, estimulando el surgimiento de las expresiones más espontáneas, gratificantes y enriquecedoras, propias de las personas y del acervo cultural de las comunidades locales. Se busca, así, ayudar a las personas a una relación más fraterna con su prójimo y con la naturaleza.

e) Diversificar fuentes de financiamiento para DIGEDER que permitan estabilizar sus ingresos en niveles adecuados. El logro de estos objetivos relevantes y

que son producto de legítimas demandas de nuestra comunidad, no se podrá concretar sin una planificación de mediano y largo plazo, la cual requiere contar con los recursos financieros permanentes, estables y suficientes en el tiempo. Para poder cumplir este objetivo DIGEDER elaborará y propondrá las iniciativas legales a las instancias pertinentes.

f) Actualizar la legislación del sector. Los cambios y dinámica del sector en términos de su crecimiento y modernización, y en general la evolución experimentada en el país, no están asimilados en la legislación del deporte y la recreación. Es por este motivo que se plantea como acción prioritaria, el iniciar los estudios y trabajos tendientes a proponer un cuerpo legal, acorde a las necesidades de funcionamiento y a las proyecciones de desarrollo que hoy en día se están definiendo.

Los objetivos prioritarios señalados en los puntos anteriores no son de alcance en un corto plazo, sino que orientarán los esfuerzos y recursos institucionales en los próximos años.

Programas adoptados en 1990 y contemplados para 1991

Consecuentemente con los objetivos prioritarios que orientan la nueva acción social del Gobierno en Deporte y Recreación, DIGEDER, compatibilizando estos objetivos con sus disponibilidades de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros, impulsó en 1990 un conjunto de iniciativas, programas y acciones que tienen como orientación común el acercar al deporte y recreación a todos los chilenos, facilitando su integración a estas actividades, en un clima solidario fraterno y de reencuentro.

Sin embargo, es preciso establecer que 1990 no permite configurar un panorama claro y completo de los planes que proyecta desarrollar DIGEDER en esta nueva etapa, pues se debió enfrentar decididamente serias dificultades que se venían presentando en los últimos años, especialmente en materia de financiamiento, problema que se agudizó, y llegó a niveles críticos.

En cuanto a las acciones institucionales más importantes iniciadas por DIGEDER en 1990, y proyectadas en una etapa de continuación y consolidación en 1991, cabe señalar las siguientes:

- Con el objeto de entregar al sector Deportes y Recreación un documento normativo que respalde su funcionamiento y favorezca su desarrollo en el tiempo, DIGEDER inició en 1990 la elaboración de una nueva Ley del Deporte y Recreación Nacional. Este trabajo, por su complejidad, diversidad de materias que aborda, alcance y trascendencia para todas las organizaciones públicas y privadas del sector, requiere estudiar cuidadosamente cada una de las materias y luego de sucesivas aproximaciones a través de documentos preliminares sometidos a revisión, obtener como resultado una proposición de

Ley que interprete en lo gubernamental a todos los sectores, y que pueda ser sometida con éxito a consideración de la instancia legislativa del país. Durante 1991, se continuarán los estudios y trabajos para lograr este objetivo.

- Una segunda acción relevante puesta en marcha en 1990, se refiere a la asesoría técnica prestada por DIGEDER a las organizaciones comunales, regionales y nacionales, para la elaboración de planes de desarrollo de mediano plazo. Esta acción, que se continuará durante 1991, otorgará una direccionalidad al Deporte y Recreación Nacional: ésta se ha traducido en que 235 comunas del país y 25 federaciones deportivas nacionales afiliadas al Comité Olímpico de Chile, cuentan a la fecha con este documento orientador de los esfuerzos y coordinador de las iniciativas, elaborado con la amplia participación de las bases que lo conforman. Se espera que a fines de 1991 la totalidad de las entidades hayan elaborado este documento.
- Paralelamente a la acción anterior, DIGEDER está apoyando el proceso de democratización de las organizaciones del sector, lo que resulta fundamental para la participación efectiva de la comunidad. Se espera que en 1991 concluya este proceso.
- Desde 1990, un cambio radical en la estrategia de DIGEDER frente a sus relaciones externas, ha sido su acercamiento a diversas organizaciones y amplios sectores sociales para establecer en conjunto planes de trabajo y cooperación.
- En el campo internacional, se han efectuado numerosos contactos con organizaciones y países que quieren establecer mecanismos de cooperación con Chile. Se puede destacar un ventajoso convenio protocolizado con el gobierno español, el que traerá el año 1991 beneficios concretos para el atletismo, esgrima, ciclismo, natación, básquetbol, hockey patín, remo y canotaje.

En 1991, se prevé concretar otros convenios y materializar líneas de crédito para infraestructura y equipamiento de alta tecnología.

- Otra acción relevante concretada en 1990 es la creación de la Escuela Nacional de Dirigentes y Técnicos Deportivos y Recreacionales (ENADYR). Mediante esta iniciativa se pretende formar, capacitar y perfeccionar dirigentes y técnicos deportivos recreacionales de niveles nacionales, regionales y locales, dando prioridad a los sectores populares vecinales a nivel de club, asociación local y consejos locales. Durante el año 1990 se llevaron a efecto 72 jornadas de validación curricular a lo largo del país, con participación de más de 1.000 dirigentes. En 1991, se llevarán a cabo jornadas de capacitación, proyectándose beneficiar con esta acción a los menos 15.000 personas, entre dirigentes y técnicos.
- En materia de actualización de información del sector, DIGEDER inició en 1990 la reactualización de un catastro nacional de infraestructura deportiva.

recreativa, trabajo que se concluirá en 1991. Asimismo, en 1990, se realizó un estudio de opinión en el área metropolitana que reveló importantes conclusiones para orientar las políticas y programas del servicio.

- Finalmente, dentro de las acciones relevantes iniciadas, cabe mencionar la proposición de un proyecto de ley que modifica la distribución del producto de Polla Gol, y propone destinar un 15% de los concursos Loto, Bingo y otros que cree la Polla Chilena de Beneficencia, a DIGEDER. De la materialización de esta iniciativa depende el poder contar para 1991 con un presupuesto de \$6.634 millones (ver Cuadro N° 2), cifra sobre la cual se han proyectado las acciones de fomento para el presente año.

Además de las acciones señaladas anteriormente, DIGEDER apoyó un conjunto de programas y proyectos a lo largo del país los que brevemente se señalan, atendiendo los ámbitos de acción en que se están llevando a cabo.

A) Acciones 1990-1991 en el ámbito del DYR educacional

En 1990, se realizaron con gran éxito los siguientes proyectos:

- Primeros Juegos de la Educación Superior de la Región Metropolitana.
- Plan de Montañismo Escolar.
- Programa "Chile, Primavera y Juventud" realizado en el Estadio Nacional.
- Olimpíadas Especiales de Escuelas Diferenciales.
- Torneo de Atletismo Escolar de Sordomudos, realizado en Valparaíso.
- Encuentro masivo de mini básquetbol nacional, realizado en Melipilla.

En estos proyectos se alcanzó una participación de alrededor de 10.000 escolares, provenientes principalmente de escuelas básicas y establecimientos de enseñanza media, de sectores de pobreza y áreas rurales más apartadas.

Para 1991, DIGEDER proyecta, en conjunto con el Departamento de Educación Extra Escolar del Ministerio de Educación, la realización de los XIV Juegos Nacionales Deportivos Escolares, evento que aumentará su cobertura de participación en forma sustancial.

Se espera una participación, a nivel de todo el país, de 700 mil escolares damas y varones; incorporando simultáneamente a 17.000 profesores y 13.000 organizaciones deportivas escolares, en un programa de actividades que va desde marzo a octubre, en forma ininterrumpida. Las disciplinas deportivas consideradas para estos juegos son: Ajedrez, Atletismo, Básquetbol, Fútbol, Gimnasia Rítmica, Tenis de Mesa y Voleybol.

El programa contempla la realización de 330 eventos comunales, 42 provinciales, 13 regionales y 7 nacionales.

Por otra parte, en el ámbito de la Educación Superior, se planea realizar los juegos deportivos con una cobertura nacional, y proyectados como una actividad sistemática y permanente.

B) Acciones 1990-1991 en el ámbito del DYR popular

Durante 1990, se llevaron a cabo un sinnúmero de proyectos en este ámbito, los cuales permitieron mostrar la nueva orientación que se está dando a la acción social en deporte y recreación. Entre las acciones más destacadas, por región, cabe señalar:

I Región	Programa de Ciclismo Altiplánico Programa de Rehabilitación Contra la Drogadicción.
II Región	Primeros Juegos Altiplánicos Programa Popular de Actividades Náuticas en Antofagasta
III Región	Juegos de Hombres de Mar Juegos Populares
IV Región	Juegos Populares Regionales
V Región	Rodeo Laboral Regional Plan de Pedetrismo
VI Región	Programa de Excursionismo de Media Montaña a Nivel Regional
VII Región	Campeonato de Fútbol Campesino
VIII Región	Programa Regional de Montaña en Antuco Campeonato Regional de Fútbol Campesino Campeonato Regional de Chueca
IX Región	I Encuentro Nacional de Deportes y Recreación y Culturas de Poblaciones Autóctonas Campeonato de Fútbol Campesino
X Región	Programa de Montaña Antillanca Campeonato de Fútbol Campesino
XI Región	Campeonato de Fútbol Campesino
XII Región	Campeonato Internacional de Fútbol de Salón
Región Metropolitana	DIGEDER Recrea a la Gente Presentación de Escuelas Deportivas y celebración del Día del Niño. DIGEDER-UNICEF Encuentros de la Tercera Edad en San Miguel, Renca, Conchalí, Estación Central y Estadio Nacional Programa recreacional para hijos de temporeras de fruta en Talagante. DIGEDER, JUNAEB,

SERNAM, Sindicatos y Municipalidades
 Presentaciones de Gimnasia para Dueñas de Casa. Plan Piloto
 Programa de Montaña en refugio Lagunillas. Excursionismo y Ski.

En el aspecto organizacional del ámbito del Deporte y Recreación Popular durante 1990, DIGEDER creó nuevos canales de participación, como son el canal rural y el canal de los discapacitados. Asimismo, se realizaron acciones para fortalecer la organización del canal vecinal, tarea que se proyecta consolidar en 1991.

DIGEDER, en su función orientadora, propició la recuperación de los juegos populares y criollos a nivel vecinal, rescatando con ello actividades autóctonas y propias del acervo cultural de nuestras comunidades locales. En 1991, se asignarán importantes recursos a este tipo de iniciativas.

Finalmente, en este recuento de las acciones más relevantes durante 1990, cabe señalar el inicio de la construcción de 6 Centros Abiertos para Deporte y Recreación que estarán ubicados en escuelas y que permitirán la participación del grupo familiar y de la comunidad del sector. Las unidades beneficiadas con este programa son:

CIUDAD	ESCUELA	MONTO M\$
Antofagasta	Escuela N°80	13.000
Viña del Mar	Escuela D 334 Santa Julia	13.000
Talcahuano	Liceo A-87	13.000
Villarrica	Escuela F-763	23.000
La Florida	Colegio 456 Los Almendros	13.000
Conchalí	Escuela F-150	13.000

Para 1991, se proyecta extender la cobertura de participación de los proyectos iniciados en 1990. Por otra parte, existen otras acciones a realizar que resultan significativas por su impacto social, como las siguientes:

- ☐ Plan de Fomento de la Natación. Este proyecto, inserto en un programa de seguridad en el agua, tiene ya veinte años de desarrollo ininterrumpido, cumpliendo 2 objetivos fundamentales: en primer lugar, enseñar al niño y al joven a nadar y observar las normas de seguridad en el agua; en segundo lugar, servir de posibilidad de vacaciones y esparcimiento. En el verano de 1991, sólo en la Región Metropolitana, se atendieron a 40.000 personas.
- ☐ Proyecto Juventud en Verano. Este proyecto significó poner en marcha centros de deportes en las comunas de Conchalí, Peñalolén, San Bernardo, y San Miguel. Se realizó en coordinación con el Instituto Nacional de la Juventud.

- Proyecto Jamboree 1991, San Carlos, VIII Región. Este proyecto, que DIGEDER apoyó, permitió llevar a esta zona a 5.000 jóvenes que mantuvieron una intensa actividad formativa, recreativa, y en contacto con la naturaleza. Se coordinó con la Agrupación Nacional de Boy Scouts de Chile.
- Juegos Deportivos y Recreativos del Cono Sur Austral. Para 1991, se proyecta realizar la primera versión de estos juegos, que se llevarán a cabo en Coyhaique. Permitirán la integración de las regiones IX, X, XI y XII que estarán representadas por sus mejores exponentes en diversas disciplinas deportivas. En la fase final se reunirán cerca de 400 deportistas. Esta es una acción impulsada por DIGEDER a través de las Coordinaciones Regionales respectivas.
- Finalmente, como acciones nacionales relevantes, se encuentran en preparación el proyecto de los Primeros Juegos Deportivos Nacionales para Discapacitados, un Encuentro Nacional de Gente de Mar y el Segundo Encuentro Nacional de Culturas Indígenas.

C) Acciones 1990-1991 en el ámbito del deporte de alta competencia

Durante 1990 se apoyó, mediante transferencia de recursos a las distintas federaciones deportivas nacionales, la participación en competencias nacionales en distintas categorías de a lo menos 30 deportes, en los cuales participan los seleccionados de asociaciones y clubes federados. Asimismo, se apoyó la participación de alrededor de 15 deportes en torneos internacionales de nivel sudamericano y panamericano.

El evento más importante llevado a cabo, fue Juegos ODESUR, realizado en Perú. Los resultados obtenidos fueron:

DEPORTE	MEDALLAS DE ORO
Atletismo	13
Boxeo	1
Ciclismo	3
Esgrima	3
Judo	3
Natación	2
Tiro al Blanco	5
Tae Kwon Do	2
Tenis	3
Tiro al Vuelo	2
Vela	6

Para 1991, se prevé como una de las acciones más relevantes, lograr que las federaciones implementen un sistema nacional de entrenamientos acorde al nivel de desarrollo de cada una de ellas.

Asimismo, otra acción que se apoyará se refiere a la participación de Chile en los Juegos Panamericanos de La Habana, Cuba, pretendiendo estar presente con, a lo menos, 15 deportes y alrededor de 70 deportistas.

Finalmente, se implementará un proyecto que permita el desarrollo de deportistas de alta competencia internacional, proyectados en un horizonte de 4, 8 y 12 años, respectivamente, con el objeto de mantener cuadros permanentes de deportistas de niveles de iniciación, perfeccionamiento y competición.

En el área del fútbol profesional, se apoyará la realización de la Copa América que se llevará a cabo en nuestro país.

D) Metas agregadas para 1991

La planificación que sustenta DIGEDER para 1991, como se ha señalado en los puntos anteriores, se realizó bajo una proyección de ingresos anuales del servicio de \$6.634 millones de pesos (ver desglose en el Cuadro N°4).

Indudablemente que el contar con recursos inferiores a esta cantidad, afectará la implementación de planes comunales de desarrollo y planes de federaciones nacionales.

De darse las condiciones previstas en cuanto al financiamiento, DIGEDER estima alcanzar el siguiente nivel de cobertura, señalado por ámbitos de acción:

Deporte y recreación educacional: Se atenderán 7.091 organizaciones deportivas educacionales (jardines infantiles, escuelas básicas, establecimientos de enseñanza media e instituciones de educación superior). Se estima que esta acción logrará 1.110.249 participantes.

Deporte y recreación popular: Se atenderán 19.580 organizaciones deportivas y recreativas de este ámbito (clubes, agrupaciones, ligas, asociaciones de todos los sectores, incluyendo el rural, urbano, laboral, vecinal y recreativo). Se estima que esta acción logrará 2.169.542 participantes.

Deporte de alta competencia: Se atenderán 4.158 entidades de este ámbito (clubes federados y asociaciones deportivas). Se estima que esta acción logrará 528.792 participantes.

4. Conclusiones

En términos generales podría decirse que es necesaria una modernización del sector Deportes y Recreación. Este proceso debe abarcar el nivel del deporte

de alto rendimiento, aquel de carácter profesional y el denominado masivo o generalizado. La modernización ha de ser un proceso que se despliegue, coordinadamente, en distintas dimensiones. En este último sentido se requiere profundizar la solidaridad de los sectores ya individualizados con el deporte popular. Al respecto, existe el convencimiento de que también en el área de Deportes y Recreación debe desarrollarse con más énfasis una acción equitativa.

La tarea más significativa para el sector, consiste en socializar la necesidad del deporte y la recreación, como una parte integral del desarrollo del hombre y la sociedad. Dicho en otros términos, se necesita promocionar una cultura del deporte y la recreación. Esta es una labor de largo tiempo que requiere iniciar acciones ahora mismo. En este sentido se estima que es necesario introducir algunos cambios en la enseñanza básica y media.

De manera muy concreta es visible que existe una crisis en la organización del deporte. La opinión pública sólo observa uno de los efectos de esta crisis, que es el permanente conflicto entre los dirigentes deportivos. Sin embargo, en el sustrato de esta crisis se encuentra una errónea organización del deporte, que no logra conciliar la participación y representatividad al interior de los organismos deportivos, con el necesario profesionalismo que ello implica.

Durante 1990, DIGEDER impulsó un conjunto de iniciativas que han permitido acercar el deporte y recreación a la población, aun enfrentando serias dificultades financieras. Se iniciaron acciones tendientes a reformular la institucionalidad de DIGEDER, tales como la Ley de Deporte y Recreación Nacional; se elaboró un plan de desarrollo regional y comunal de mediano plazo en conjunto con organismos sociales; y un programa de democratización de las organizaciones del sector.

Se creó la Escuela Nacional de Dirigentes y Técnicos Deportivos y Recreacionales y se inició la confección de un catastro nacional de la infraestructura deportiva y recreativa.

Actualmente, se está estudiando un proyecto de ley que modifica la distribución de los ingresos de la Polla Gol, Loto y Bingo.

A lo anterior, se agrega el apoyo que DIGEDER brindó a una serie de eventos a lo largo del país, tanto en el ámbito educacional como del deporte popular.

Además, el instrumento público, indicativo y ordenador del deporte y recreación, DIGEDER, enfrenta también grandes desafíos. El primero de ellos se refiere a su forma de financiamiento. En la actualidad, es imposible desarrollar una planificación deportiva si se depende del mayor o menor rendimiento de uno o varios juegos de azar. DIGEDER requiere de una mayor estabilidad en su financiamiento para poder sostener una programación consistente en el mediano plazo. Un segundo problema significativo para DIGEDER, consiste en la necesidad de actualizar la ley que le dio vida. En el intertanto han ocurrido cambios importantes en el país a los cuales DIGEDER debe adecuarse. Para

mencionar sólo una muestra del anacronismo de la entidad, digamos que DIGEDER está definida como un organismo centralizado y carece de organismos legales a nivel regional.

Finalmente, es indispensable que DIGEDER pueda estrechar sus vínculos con otros organismos del Estado que se encuentran empeñados en una política de erradicación de la pobreza. DIGEDER constituye una parte de la respuesta significativa en integración de los más pobres al desarrollo social. Los programas focalizados de acción social, en especial aquéllos que se refieren a la juventud, deben considerar, en el diseño y ejecución, el papel que puede cumplir la DIGEDER. Hasta el momento ello se ha logrado en algunos programas asociados al FOSIS y al SERNAM, pero es posible lograr desarrollar potencialidades mucho mayores.

Tercera Parte

Anexo

Cuadro N°1

DISTRIBUCION DEL GASTO FAMILIAR POR QUINTILES DE HOGARES

Gran Santiago

QUINTIL DEL N° HOGARES	PARTICIPACION EN EL GASTO TOTAL (%)		CONSUMO MENSUAL PROMEDIO POR HOGAR (Pesos de junio 1988)	
%	1978	1988	1978	1988
20 Bajo	5,2	4,4	19.768	16.722
20 Medio-Bajo	9,3	8,2	35.433	31.213
20 Medio	13,6	12,6	51.834	48.001
20 Medio-Alto	21,0	20,0	79.907	76.651
20 Alto	51,0	54,9	194.381	209.863

Fuente: INE, "Encuesta de Presupuestos Familiares".

Cuadro N°2

PORCENTAJE DE HOGARES EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA

1969 — 1989

AÑOS	INDIGENTES	POBRES NO INDIGENTES	TOTAL DE POBRES
1969	8,4	20,1	28,5
1976	27,9	29,0	56,9
1979	11,7	24,3	36,0
1980	14,4	25,9	40,3
1982	10,8	20,4	31,2
1984	23,0	25,5	48,5
1985	19,2	26,2	45,4
1986	24,7	26,2	50,9
1987	22,6	26,0	48,6
1988	22,9	26,8	49,7
1989	14,9	26,3	41,2

Fuentes: 1969-1987 "POLLACK Y UTHOFF" Pobreza y empleo: un análisis del período 1969-1987 en el Gran Santiago "PREALC" calculado en base a la Encuesta de empleo de la U. de Chile.
 1988-1989 "SCHKOLNIK M., TEITELBOIM B. "Encuesta de Empleo en el Gran Santiago 1 y 2 da.". Utiliza la misma metodología que PREALC en base a encuesta propia.

Cuadro N°3

CHILE: HOGARES EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA 1970—1987 A NIVEL NACIONAL (porcentajes)

	URBANO		RURAL		TOTAL	
	1970	1987	1970	1987	1970	1987
Hogares en situación de Indigencia	3,0	13,0	11,0	15,7	6,5	13,5
Hogares en situación de Pobreza	12,0	36,6	25,0	44,9	17,0	38,1

Fuente: 1970: Oscar Altimir "La dimensión de la pobreza en América Latina"

Cuadernos de la Cepal N° 27, N.U., Stgo., 1979.

1987: Cepal, "División de Estadísticas y Proyecciones", en base a Casen 1987 realizada por Odeplan.

Cuadro Nº4

CHILE, 1987: HOGARES EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA POR REGIONES Y AREAS

REGIONES	U R B A N O				R U R A L				T O T A L N A C I O N A L			
	INDIGENCIA Nº de Hogares	%	POBREZA Nº de Hogares	%	INDIGENCIA Nº de Hogares	%	POBREZA Nº de Hogares	%	INDIGENCIA Nº de Hogares	%	POBREZA Nº de Hogares	%
Región 1	7.174	10,4	26.076	37,7	408	8,8	992	21,4	7.582	10,3	27.068	36,6
Región 2	8.310	9,8	26.859	31,8	230	16,4	390	27,8	8.540	10,0	27.249	31,8
Región 3	4.054	9,8	15.420	37,4	476	11,5	1.428	34,5	4.530	10,0	16.848	37,1
Región 4	9.993	14,5	28.948	42,0	4.563	14,5	15.391	49,0	14.556	14,5	44.339	44,2
Región 5	33.063	11,4	93.200	32,1	5.472	10,7	21.915	42,9	38.535	11,3	115.115	33,7
Región 6	11.214	13,8	32.367	39,8	7.896	12,5	25.004	39,5	19.110	13,2	57.371	39,6
Región 7	13.352	13,6	37.104	37,7	11.235	14,4	34.240	43,8	24.587	13,9	71.344	40,4
Región 8	53.496	20,4	126.140	48,1	16.866	19,0	47.338	53,4	70.362	20,0	173.478	49,4
Región 9	23.704	22,0	54.219	50,4	21.344	28,1	41.561	54,7	45.048	24,6	95.780	52,2
Región 10	21.446	18,9	50.081	44,2	10.508	13,4	33.820	43,1	31.954	16,7	83.901	43,8
Región 11	558	4,5	2.790	22,4	260	4,0	1.300	19,9	818	4,3	4.090	21,5
Región 12	1.608	4,7	5.896	17,4	70	4,0	301	17,4	1.678	4,7	6.197	17,4
Región 13	120.235	10,9	365.970	33,2	3.255	8,0	12.648	31,0	123.490	10,8	378.618	33,2
Nacional	308.207	13,0	865.070	36,6	82.583	15,7	236.328	44,9	390.790	13,5	1.101.398	38,1

Fuente: Cepal, División de Estadísticas y Proyecciones
Casen II 1987 Odeplan

Cuadro Nº5
CHILE, 1987: POBLACION EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA POR REGIONES Y AREAS

REGIONES	URBANO				RURAL				TOTAL NACIONAL			
	INDIGENCIA Nº de Hogares	%	POBREZA Nº de Hogares	%	INDIGENCIA Nº de Hogares	%	POBREZA Nº de Hogares	%	INDIGENCIA Nº de Hogares	%	POBREZA Nº de Hogares	%
Región 1	37.332	12,7	130.344	44,2	2.170	12,4	5.362	30,7	39.502	12,6	135.706	43,4
Región 2	45.813	13,0	134.328	38,2	1.175	21,5	2.040	37,4	46.988	13,2	136.368	38,2
Región 3	21.800	12,9	77.446	45,9	2.975	15,8	8.177	43,4	24.775	13,2	85.623	45,7
Región 4	52.324	18,0	142.768	49,2	27.807	17,9	88.326	57,0	80.131	18,0	231.094	51,9
Región 5	158.609	14,0	433.007	38,2	29.979	13,1	109.647	47,9	188.588	13,8	542.654	39,8
Región 6	56.646	16,7	152.810	45,0	44.086	16,2	123.986	45,6	100.732	16,5	366.862	46,9
Región 7	67.869	16,3	182.394	43,8	61.204	16,7	184.468	50,5	129.073	16,5	366.862	46,9
Región 8	279.234	24,1	627.007	54,0	100.383	22,8	262.998	59,7	379.617	23,7	890.005	55,6
Región 9	122.773	27,9	250.242	56,9	127.880	36,2	225.653	63,9	250.653	31,6	475.895	60,0
Región 10	114.491	23,6	243.099	50,1	63.148	18,0	177.898	50,7	177.639	21,2	420.997	50,3
Región 11	2.418	5,1	12.214	26,0	1.222	5,5	5.928	26,9	3.640	5,3	18.142	26,2
Región 12	6.784	5,5	23.800	19,2	308	5,0	1.365	22,1	7.092	5,4	25.165	19,3
Región 13	636.573	13,5	1.823.733	38,7	16.182	8,9	63.705	35,2	652.755	13,3	1.887.438	38,6
Nacional	1.602.666	16,1	4.233.192	42,5	478.519	19,8	1.259.553	52,1	2.081.185	16,8	5.492.745	44,4

Fuente: Cepal, División de Estadísticas y Proyecciones
Casen II 1987 Odeplan

Cuadro N°6

PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO TOTAL Y PER CAPITA

AÑO	PESOS DE 1977			INDICE BASE 1960=100	
	POBLACION (miles)	PGB (millones)	PGB PER CAPITA (miles)	PGB	PGB PER CAPITA
1980	11.144,8	363.446	32,61	95	96
1981	11.327,3	383.551	33,86	100	100
1982	11.329,7	329.523	29,08	86	86
1983	11.716,8	327.180	27,92	85	82
1984	11.918,6	347.926	29,19	91	86
1985	12.121,7	356.447	29,41	93	87
1986	12.327,0	376.627	30,55	98	90
1987	12.536,4	398.230	31,77	104	94
1988	12.748,2	427.530	33,54	111	99
1989	12.956,8	470.243	36,29	123	107
1990	13.177,1	480.323	36,45	125	108

Fuentes: Banco Central de Chile, "Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988", "Boletín Mensual", varios números.

Cuadro N°7

GASTO FISCAL SOCIAL 1985 - 1991 (a)
(millones de \$ de 1990) (b)

AÑO	SALUD (c)	VIVIENDA (d)	PREVISION (e)	EDUCACION (f)	SUBSIDIOS (g)	OTROS (h)	GASTO SOCIAL	GASTO TOTAL (i)	Gasto Social/ Gasto Total
1985	67.867	42.120	392.159	260.044	145.913	42.932	951.035	1.407.635	67,6%
1986	63.957	42.641	436.936	259.948	113.289	36.512	953.283	1.430.808	66,6%
1987	64.844	50.393	425.431	242.335	95.158	51.164	929.325	1.418.023	65,5%
1988	73.673	76.284	466.335	242.080	79.053	21.354	958.779	1.546.007	62,0%
1989	63.097	50.342	415.564	233.503	56.786	22.291	841.583	1.399.728	60,1%
1990 /1	62.777	42.916	417.880	185.386	43.636	23.318	775.913	---	---
1990	67.463	59.844	477.987	228.573	57.928	19.025	910.820	1.396.479	65,2%
1991 /2	81.697	73.595	512.145	244.260	60.563	49.895	1.022.155	---	---

NOTAS

/1 Corresponde al presupuesto para 1990.

/2 Corresponde al estimado para 1991.

/a Aporte Fiscal y programas del Tesoro Público.

Las cifras anteriores a 1985 publicadas por el Banco Central no son comparables por un cambio en la metodología de deflacción, así como también por modificaciones en la subclasificación.

/b Deflacionado según IPC promedio anual.

/c Ministerio salud menos subsidios maternales y FNDR salud.

/d Ministerio de la Vivienda y programa de Lotes con Servicios del Ministerio del Interior.

/e Cajas de previsión, Subsecretaría de Previsión Social, Superintendencia de Seguridad Social y Superintendencia de AFP (Ministerio del Trabajo); prestaciones previsionales, programa de Operaciones Complementarias del Tesoro Público menos desahucios personal sector público y anticipos desahucios para compra de acciones.

/g Programas de absorción de cesantía (PEM y POJH), subvenciones Tesoro Público, Fondo Unico de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía, subsidio de impuesto maternal, subsidios de cesantía sector público, subsidio al consumo de agua potable, Subsidio Unico Familiar.

/h Resto Ministerio del Trabajo, SENAME, aporte a bomberos, ONEMI, Fondo Social, FUNACO, INDAP y DIGEDER.

/i Gasto total Tesoro público menos servicio deuda pública menos devoluciones de impuestos.

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

Cuadro N°8

INDICE GASTO FISCAL SOCIAL PER CAPITA 1985 - 1991 /a /b

AÑO	POBLACION (miles)	SALUD (c)	VIVIENDA (d)	PREVISION (e)	EDUCACION (f)	SUBSIDIOS (g)	OTROS (h)	GASTO SOCIAL
1985	12.121,7	100	100	100	100	100	100	100
1986	12.327,0	93	100	110	98	76	84	99
1987	12.536,4	92	116	105	90	63	115	94
1988	12.748,2	103	172	113	89	52	47	96
1989	12.956,8	87	112	99	84	36	49	83
1990 /1	13.177,1	85	94	98	66	28	50	75
1990	13.177,1	91	131	112	81	37	41	88
1991 /2	13.385,8	109	158	118	85	38	105	97

NOTAS

/1 Corresponde al presupuesto para 1990.

/2 Corresponde al estimado para 1991.

/a Aporte Fiscal y programas del Tesoro Público.

Las cifras anteriores a 1985 publicadas por el Banco Central no son comparables por un cambio en la metodología de deflatación, así como también por modificaciones en la subclasificación.

/b Deflactado según IPC promedio anual.

/c Ministerio salud menos subsidios maternos y FNDR salud.

/d Ministerio de la Vivienda y programa de Lotes con Servicios del Ministerio del Interior.

/e Cajas de previsión, Subsecretaría de Previsión Social, Superintendencia de Seguridad Social y Superintendencia de AFP (Ministerio del Trabajo); prestaciones previsionales, programa de Operaciones Complementarias del Tesoro Público menos desahucios personal sector público y anticipos desahucios para compra de acciones.

/f Ministerio de Educación, JUNJI, JUNAEB, Becas Presidente de la República y FNDR educación.

/g Programas de absorción de cesantía (PEM y POJH), subvenciones Tesoro Público; Fondo Unico de Prestaciones Familiares* y Subsidios de Cesantía, subsidio de reposo maternal, subsidios de cesantía sector público, subsidio al consumo de agua potable, Subsidio Unico Familiar.

/h Resto Ministerio del Trabajo, SENAME, aporte a bomberos, ONEMI, Fondo Social, FUNACO, INDAP y DIGEDER.

/i Gasto total Tesoro público menos servicio deuda pública menos devoluciones de impuestos.

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

Cuadro Nº9

PARTICIPACION DE LOS SECTORES SOCIALES EN EL GASTO FISCAL SOCIAL 1980-1989

AÑO	SALUD	ASISTENCIA SOCIAL	VIVIENDA	PREVISION	EDUCACION	FONDO SOCIAL	F.N.D.R.	GASTO FISCAL SOCIAL TOTAL
1980	13,99%	8,58%	5,45%	29,50%	33,54%	5,71%	3,23%	100%
1981	11,28%	18,20%	4,00%	30,25%	30,73%	2,87%	2,67%	100%
1982	10,08%	21,71%	1,35%	33,20%	29,70%	2,77%	1,19%	100%
1983	8,56%	26,15%	2,69%	33,12%	26,19%	2,33%	0,95%	100%
1984	7,83%	21,26%	3,87%	39,03%	24,86%	2,47%	0,69%	100%
1985	7,07%	19,64%	4,43%	41,33%	24,64%	2,51%	0,38%	100%
1986	6,46%	15,61%	4,41%	46,30%	24,09%	2,06%	1,08%	100%
1987	6,81%	13,59%	5,49%	47,11%	23,64%	1,61%	1,76%	100%
1988	6,98%	10,67%	7,73%	49,10%	21,98%	1,51%	2,04%	100%
1989	7,32%	9,21%	5,63%	51,16%	23,39%	1,45%	1,85%	100%

NOTA

Este cuadro ha sido elaborado en base a la información publicada periódicamente por el Banco Central. Un cambio en la metodología de deflatación, así como una nueva clasificación de algunos ítems lo hacen no comparable con los cuadros Nº 7 y Nº 8 recientemente elaborados por la DIPRES. Sin embargo, para fines comparativos respecto a la evolución de la participación de los sectores sociales es adecuado por cuanto la metodología es la misma para todos estos años.

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

Cuadro N°10

INGRESO FISCAL 1980-1989
CONSOLIDADO EN MONEDA NACIONAL Y EXTRANJERA
(millones de US\$ de 1976)

AÑO	IMPUESTOS DIRECTOS	IMPUESTOS INDIRECTOS	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	INGRESOS DEL COBRE	TOTALES	INDICE (BASE 1980=100)
1980	841,7	1.963,4	254,7	519,0	3.578,8	100
1981	914,6	2.291,3	417,0	219,0	3.841,9	107
1982	809,0	1.926,1	312,4	191,8	3.239,3	91
1983	559,0	2.070,0	151,6	244,2	3.024,8	85
1984	599,7	2.345,4	129,9	166,2	3.241,2	91
1985	562,7	2.597,5	182,0	161,5	3.503,7	98
1986	572,2	2.794,6	289,2	185,4	3.841,4	107
1987	554,4	3.024,3	401,1	238,1	4.217,9	118
1988	482,0	2.938,5	591,7	637,0	4.649,2	130
1989	654,6	2.973,4	348,0	814,2	4.790,2	134

Fuente: Banco Central de Chile, "Boletín Mensual", varios números.

Cuadro N°1

SUBSIDIOS MONETARIOS (pesos de 1989 y número)

AÑO	ASIGNACIONES FAMILIARES (1)		PENSIONES ASISTENCIALES (2)		SUBSIDIO UNICO FAMILIAR (3)				SUBSIDIOS DE CESANTIA (4)		MONTOS TOTALES	
	Nº Promedio Mensual Est. de Cargas Pagadas	Montos (millones de pesoQ)	Valor Unitario (pesos)	Número Promedio Mensual Pagadas	Monto Anual (millones de pesoQ)	Número de Causantes (menores)	Número de Embaraz. Ingresadas (*)	Totales (Promedio mensual)	Monto Anual (millones de pesos)	Número Promedio Mensual	Monto Anual (millones de pesos)	Monto Anual (millones de pesoQ)
1981	3.962.484	76.267,3	1.485	155.499	14.492,0	-	-	-	-	-	-	90.759,3
1982	3.870.939	74.494,9	1.540	183.217	18.233,4	-	-	-	-	130.799	23.545,7	116.274,0
1983	3.929.011	58.755,3	1.271	228.718	21.522,5	526.566	108.622	635.188	9.543,5	142.520	21.341,9	111.163,3
1984	3.990.365	58.074,3	1.220	278.447	27.674,2	699.131	101.920	801.051	14.468,9	97.822	11.944,7	112.162,0
1985	4.025.681	51.147,3	1.061	320.789	28.115,8	967.273	82.289	1.049.562	15.645,5	97.327	10.538,8	105.447,4
1986	4.024.515	42.690,9	888	324.115	27.917,8	1.044.383	41.078	1.085.461	12.301,6	84.410	6.643,0	89.553,3
1987	4.015.198	35.775,7	741	318.715	22.414,4	954.661	29.852	984.513	9.599,6	66.051	4.150,4	71.940,1
1988	3.816.829	29.437,7	646	290.966	23.122,3	914.198	11.926	926.124	8.169,0	51.750	2.959,6	63.688,6
1989	3.734.900	26.489,9	552	292.191	21.776,1	-	-	886.589	7.527,3	39.241	1.905,7	57.699,0

NOTAS:

Pensiones Asistenciales programa creado a partir de 1975.

Subsidio Unico Familiar programa creado en 1981.

Subsidio de Cesantia creado el año 1982.

(*) Resulta de multiplicar el número de embarazadas ingresadas por los meses promedio de beneficio (9,5).

Se usó como deflactor el índice de Precios al Consumidor.

FUENTES:

(1) SEGURIDAD SOCIAL, Estadísticas, Superintendencia de Seguridad Social, varios años. Informe Social 1987-89. ODEPLAN, 1989.

(2) SEGURIDAD SOCIAL, Op.Cit. Informe Social, Op.Cit.

(3) SEGURIDAD SOCIAL, Op.Cit. Informe Social, Op.Cit.

(4) SEGURIDAD SOCIAL, Op.Cit. Informe Social, Op.Cit.

Banco Central de Chile, "Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988", "Boletín Mensual", varios números.*

Cuadro N°2

INDICE REAL DE REMUNERACIONES Y DE SALARIO MINIMO (a)

AÑO	INDICE REAL DE REMUNERACIONES PROMEDIO (Base 1970=100)	VARIACION EN 12 MESES	INDICE REAL DE SALARIO MINIMO (Base sept.81=100) (b)	VARIACION EN 12 MESES
1981	96,4	-----	100,0	-----
1982	96,1	-0,3%	91,0	-9,0%
1983	85,8	-10,7%	75,1	-17,5%
1984	85,9	0,1%	62,6	-16,6%
1985	82,2	-4,3%	58,7	-6,3%
1986	83,8	1,9%	56,5	-3,7%
1987	83,6	-0,2%	58,0	2,8%
1988	89,1	6,6%	62,9	8,3%
1989	90,8	1,9%	68,7	9,2%
1990	92,4	1,8%	78,7	14,6%

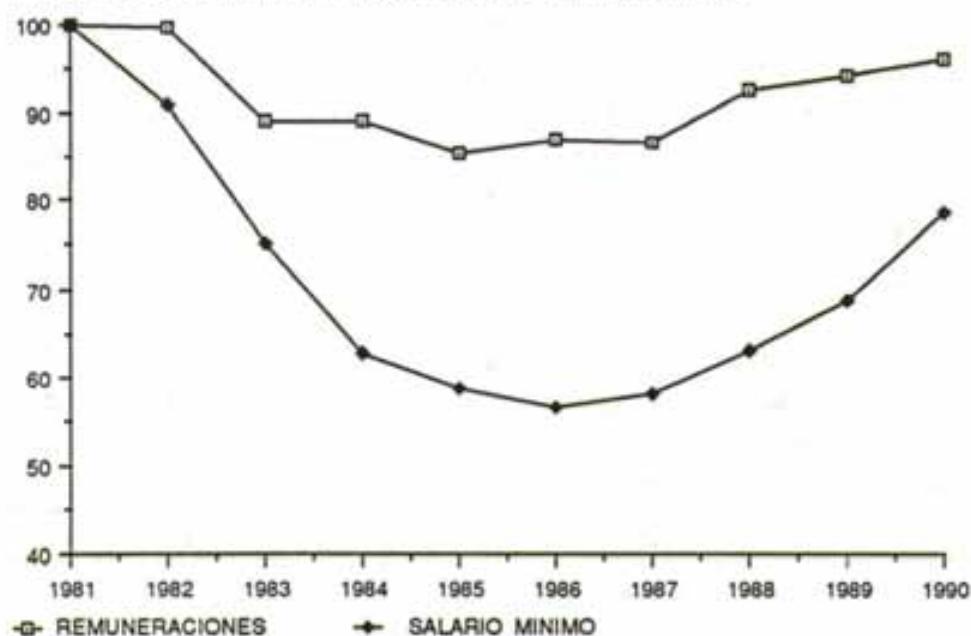
(a) Deflactados por IPC oficial.

(b) Corresponden al mes de septiembre de cada año.

Fuente: INE

Cuadro N°3

INDICE REAL DE REMUNERACIONES Y DE SALARIO MINIMO



□ REMUNERACIONES

◆ SALARIO MINIMO

Cuadro N°1

VIVIENDAS INICIADAS Y APROBADAS E INVERSIÓN PÚBLICA: 1953-1988

PERIODO	SECTOR PÚBLICO N° UND. PROM.	SECTOR PRIVADO N° UND. PROM.	TOTAL PAÍS N° UND. PROM.	INVERSIÓN VIV. % P.G.B.
1953-1958	5.949	6.118	12.084	b/ —
1959-1964	17.735	12.730	30.465	2.71
1965-1970	22.054	17.803	39.859	2.67
1971-1973	39.089	13.043	52.132	2.97
1974-1988 a/	32.074	9.923	41.997	c/ 2.38

FUENTE: "Políticas de Vivienda Social: Experiencia chilena de las tres últimas décadas". E. Haramoto, en *Vivienda Social. Reflexiones y experiencias*.

Eds. Joan Mac Donald, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago-Chile, 1983.

a/. BANCO CENTRAL: Indicadores Económico-Sociales 1960-1988.

MINVU: Memoria 1988. Santiago de Chile.

b/. Sólo datos para 1953: 3.02% y 1954: 3.3%.

c/. Corresponde a 1974-1979, en 1988 este índice fue: 0.9%, y la inversión total, 3.2 %.

FUENTE: Irene Cerdán, "Estudio de Inversión Sectorial". Depto. Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile, Santiago, 1989.

Cuadro N°2

SECTOR PÚBLICO: DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE PROGRAMAS

VIVIENDAS TERMINADAS Y SUBSIDIOS DEL PERIODO 1973-1989

REGION	TOTAL VIVIENDAS AÑOS 1973-1989			TOTAL SUBSIDIOS AÑOS 1978-1988 *		
	N° VIVIENDAS	SUPERFICIE M²	% VIV.	N° SUBS. OTORGADOS	N° SUBS. PAGADOS	% SUB.
I	13.638	601.682	3,7	3.123	1.890	1,8
II	10.001	415.857	2,7	4.312	2.914	2,8
III	9.254	351.672	2,5	1.499	742	0,7
IV	15.425	562.570	4,1	4.776	3.211	3,1
V	33.738	1.710.118	10,4	12.801	8.943	8,5
VI	14.975	637.951	4,0	7.145	4.299	4,1
VII	14.216	568.361	3,8	13.543	9.219	8,8
VIII	44.334	1.859.742	11,9	14.775	10.020	9,6
IX	19.675	758.958	5,3	5.185	4.188	4,0
X	18.697	809.965	5,0	4.967	2.899	2,8
XI	3.842	152.320	1,0	319	147	0,1
XII	6.036	261.006	1,6	1.530	1.325	1,3
METROP.	164.263	6.943.802	44,0	87.643	55.102	52,5
TOTAL	373.094	15.634.004	100,0	161.617	104.899	100,0

FUENTE: MINVU Memoria 1989. Santiago, Chile.

* MEMORIA 1988, Santiago, Chile. Sólo incluye Subsidios Unificados.

Cuadro N°3

GASTO PUBLICO SOCIAL-% del P.G.B.

AÑOS	GASTO PUBLICO SOCIAL	
	% EN VIVIENDA	% TOTAL
1970	2.35	19.80
1973	3.04	17.60
1974	2.63	16.50
1975	1.68	18.60
1976	1.47	16.70
1977	1.84	18.00
1978	1.17	16.70
1979	1.26	16.30
1980	1.28	16.60
1981	1.20	18.30
1982	0.87	22.80
1983	0.76	21.10
1984	1.01	20.70
1985	1.32	19.50

FUENTE: E. Haindl, E. Budinich, Urrazabal. "Gasto Social Efectivo. Un instrumento para la superación de la pobreza crítica". ODEPLAN, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile. Santiago de Chile, 1989.

Cuadro Nº4**INVERSION POR LINEA DE ACCION: PRESUPUESTO 1989 Y 1990**

(Cifras en U.F.)

Líneas de acción	Presupuesto 1989	Presupuesto 1990	Diferencia
Subsidios	4.239.614	3.456.975	-782.639
Subsidio especial	1.195.411	909.472	-285.939
Viviendas básicas	3.671.635	2.824.896	-846.739
Pavimentación	846.845	978.912	132.067
Vialidad urbana	231.456	623.540	392.084
Otras líneas inversión	141.222	62.432	-78.790
Inversión regional	10.326.183	8.856.227	-1.469.956
Estudios para inversión	19.625	47.793	28.168
Terrenos	126.205	131.226	5.021
TIR	422.062	261.192	-160.870
Parque Metropolitano	9.471	38.678	29.207
SUB-TOTAL	10.903.546	9.335.116	-1.568.430
Inversión Funcionam.	15.491	7.220	-8.271
Vehículos	5.760	4.519	-1.241
INVERSION REAL	10.924.797	9.346.855	-1.577.942

FUENTE: Mensaje Presidencial 1990. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Santiago de Chile, 1990.

Cuadro N°5

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO PRESUPUESTO DE INVERSION 1988-1991 (millones de pesos 1990)

	1988	1989	1990		1991	1991 **
			VIG. MARZ.	MODIFIC.	AUTOR M. HDA.	(MONEDA 1991)
PRESUPUESTO TOTAL	85.089	82.091	77.194	91.972	110.028	131.890
INVERSION TOTAL	69.712	65.706	59.973	73.281	87.979	106.233
1. Inversión real	60.560	62.693	57.285	67.289	84.058	101.489
1.1 Inversión regional	58.299	59.275	54.502	59.922	77.681	93.774
1.1.1 Viviendas Básicas	18.390	20.652	17.023	19.712	25.728	33.320
1.1.2 Viviendas Progresivas	—	—	—	—	9.141	8.201
1.1.3 Subsidios Unif. y Rural	27.782	24.363	21.164	23.655	24.334	29.222
1.1.4 Subsidios P.E.T. (ex P.E.V.)	4.634	7.062	5.556	5.741	5.043	6.102
1.1.5 Subsidio Viv. Progr.	—	—	—	—	134	833
1.1.6 Proyectos Des. Urbano	7.493	6.388	10.759	10.814	13.301	16.096
Saneamiento Poblac.			146	161	146	177
Saneam. Títulos			181	166	112	136
Pavimentación	5.070	4.097	6.218	6.218	8.000	9.680
Vialidad	665	1.363	3.906	3.906	4.500	5.445
Equipamiento			72	72	268	325
Parque Metropolitano			236	291	275	333
Otros*	1.758	928				
1.2 Inversión no regional						
1.2.2 TIR	2.261	3.418	2.783	7.367	6.377	7.715
1.2.2 Estudios			1.604	6.199	5.100	6.171
1.2.3 Resto			293	273	300	363
			886	895	977	1.181
2. Inversión financiera						
2.1 Créditos C.P.	9.152	3.013	2.688	5.992	3.921	4.744
2.2 Anticipos			605	3.909	601	727
			2.083	2.083	3.320	4.017

FUENTE: MINVU. División Finanzas

* Incluye en esos años: Saneam. Pobl., Saneam. Tit., Equipamiento, y Parque Metrop.

Cuadro N°1

GASTO PUBLICO EN EL SECTOR SALUD: TOTAL Y POR BENEFICIARIO
(\$ de 1989)

AÑOS	GASTO PUBLICO TOTAL (Millones de \$)	GASTO PUBLICO POR BENEFICIARIO (pesos)
1974	\$117.005	\$13.280
1975	\$99.071	\$11.066
1976	\$92.821	\$10.210
1977	\$96.394	\$10.451
1978	\$108.452	\$11.592
1979	\$119.619	\$12.600
1980	\$118.619	\$12.305
1981	\$132.596	\$13.619
1982	\$140.795	\$14.368
1983	\$117.161	\$11.843
1984	\$113.790	\$11.443
1985	\$109.282	\$10.995
1986	\$108.969	\$11.184
1987	\$108.146	\$11.579
1988	\$122.577	\$13.365
1989	\$128.926	\$14.286
1990 (1)	\$118.768	\$13.374
1990 (2)	\$128.502	\$14.470

Fuente: Ministerio de Salud.

(1) Ley de Presupuestos.

(2) Gasto Ejecutado 1990.

Factor de Actualización: IPC corregido (Cortazar y Marshall).

Nota: Los montos per cápita se calcularon utilizando la pob. beneficiaria del Sistema Público estimada por el MINSAL y publicada en: "Indicadores Financieros Sector Salud Público 1974-1988". Stgo. mayo 1989.

No se encuentran disponibles otras comparables para los años 1970 a 1973.

No se incluye gasto extrasectorial.

Cuadro Nº2

APORTE FISCAL SECTOR SALUD: TOTAL Y POR BENEFICIARIO
(\$ de 1988)

AÑOS	APORTE FISCAL TOTAL (Millones de \$)	APORTE FISCAL POR BENEFICIARIO (pesos)
1974	\$70.203	\$7.968
1975	\$48.004	\$5.362
1976	\$44.620	\$4.908
1977	\$46.789	\$5.073
1978	\$51.473	\$5.502
1979	\$53.586	\$5.645
1980	\$66.225	\$6.870
1981	\$66.444	\$6.824
1982	\$63.867	\$6.517
1983	\$52.683	\$5.326
1984	\$49.981	\$5.026
1985	\$45.555	\$4.583
1986	\$42.301	\$4.342
1987	\$42.355	\$4.535
1988	\$46.684	\$5.090
1989	\$44.444	\$4.925
1990 (1)	\$40.332	\$4.542
1990 (2)	\$50.563	\$5.693

Fuente: Ministerio de Salud.

Factor de Actualización: IPC corregido (Cortazar y Marshall).

Nota: Los montos per cápita se calcularon utilizando la pob. beneficiaria del Sistema Público estimada por el MINSAL y publicada en: "Indicadores Financieros Sector Salud Público 1974-1988", Stgo. mayo 1989.

(1) Ley de Presupuestos.

(2) Aporte Fiscal Electivo.

No se encuentran disponibles cifras comparables para los años 1970 a 1973.

Cuadro N°3**FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO PUBLICO EN SALUD PARA 1990**

(Millones de \$ de 1990)

LEY DE PRESUPUESTOS	\$175.180
REFORMA TRIBUTARIA	\$9.603
Requerimientos de Continuidad	\$5.417
Nuevas Actividades	\$4.186
TOTAL	\$184.783

Fuente: Ley de Presupuestos y Ministerio de Salud.

Cuadro N°4**DESTINO RECURSOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA PARA 1990**

(Millones de \$ de 1990)

FINANCIAMIENTO DE CONTINUIDAD:	\$5.417
Remuneraciones	\$2.093
Subsidios Maternales	\$1.378
Bienes y Servicios de Consumo	\$1.430
Inversión Real	\$516
NUEVAS ACTIVIDADES:	\$4.186
Superintendencia de ISAPRES	\$187
Reforzamiento Atención Primaria	\$1.261
Campaña Antismog (SS. Ambiente)	\$21
Manejo Enfermedades Respiratorias	\$48
Inversión Real	\$252
Suplemento Bienes y Servicios de Consumo Hosp.	\$1.817
Reparaciones Equip. Industrial Hosp.	\$600
TOTAL	\$9.603

Fuente: Departamento de Recursos Financieros, Ministerio de Salud.

Cuadro N°5

INVERSIONES SECTOR SALUD
(En Millones \$1988)

AÑO	FONDOS SECTORIALES	FNDR-BID FNDR TRADIC.	TOTAL	INVERSION REAL COMO % DEL GASTO PUBLICO EN SALUD
1974	11.106		11.106	9,5%
1975	5.545	166	5.711	5,8%
1976	4.452	1.268	5.720	6,2%
1977	2.420	1.000	3.420	3,5%
1978	2.621	1.155	3.776	3,5%
1979	3.575	1.424	4.999	4,2%
1980	4.495	1.506	6.001	5,1%
1981	3.619	1.545	5.165	3,9%
1982	3.279	3.233	6.512	4,6%
1983	970	898	1.869	1,6%
1984	1.949	575	2.525	2,2%
1985	2.500	320	2.820	2,6%
1986	1.734	1.697	3.430	3,1%
1987	1.665	2.170	3.835	3,5%
1988	2.989	4.733	7.702	6,3%
1989	3.904	6.060	9.964	7,7%

Factor de Actualización: IPC Corregido (Cortázar y Marshall).

Fuente: MINSAL.

Cuadro N°6

GASTOS EN MANTENCION Y REPARACION EN EL SNSS
(En Millones de \$ de cada año)

AÑO	GASTOS OPERACION	GASTOS EN MANTENCION Y REPARACIONES	GASTOS MANTENCION COMO % GASTOS OPERACION
1981	23.185	634	2,7%
1982	26.863	601	2,2%
1983	28.473	654	2,3%
1984	34.042	712	2,1%
1985	42.069	909	2,2%
1986	50.443	1.084	2,1%
1987	62.942	1.504	2,4%
1988	90.897	2.634	2,9%
1989	112.720	2.594	2,3%

Fuente: Balances de Ejecución Presupuestaria SNSS (1981-89).

Cuadro N°7

PERSONAL POR MIL HABITANTES.
S.N.S.S. 1978-1988

AÑO	MEDICOS		ENFERMERAS		AUXILIARES	
	Nº	POR MIL HTES.	Nº	POR MIL HTES.	Nº	POR MIL HTES.
1978	5.248	0,49	2.550	0,24	21.389	1,98
1979	5.671	0,52	2.780	0,25	21.286	1,94
1980	4.128	0,37	2.509	0,23	23.136	2,08
1981	4.128	0,36	2.509	0,22	23.136	2,04
1982	5.416	0,47	2.717	0,24	23.172	2,01
1983	5.527	0,47	2.710	0,23	23.277	1,99
1984	6.067	0,51	2.777	0,23	23.346	1,96
1985	5.549	0,46	2.800	0,23	23.589	1,95
1986	5.928	0,48	2.715	0,22	23.377	1,90
1987	5.744	0,46	2.461	0,20	21.943	1,75
1988	5.348	0,42	2.186	0,17	20.418	1,60

Fuente: Anuarios de Atenciones y Recursos 1978 - 1988.

Notas: No se incluyen los datos de los Organismos Independientes tales como FONASA, ISP, CENABAST y Subsecretaría de Salud.

La información está referida a cargos (y no a personas).

No se incluyen cargos de la estructura jerárquica.

Cuadro N°8

INDICADORES BIODEMOGRAFICOS Y DE COBERTURA
1970-1988

AÑO	ATENCIÓN PROFES. DEL PARTO	TASA DE MORTALIDAD INFANTIL	TASA DE MORTALIDAD MATERNA	POBLACIÓN BAJO CONTROL	DESNUTRICIÓN INFANTIL	ESPERANZA DE VIDA
1970	81,1	79,3	16,8			63,60
1971	83,6	70,5	14,2			64,30
1972	85,0	71,1	16,3			65,00
1973	85,1	65,2	13,2			65,70
1974	86,4	63,3	12,2			66,50
1975	87,4	55,4	13,1	1.014.959	15,5%	67,20
1976	87,1	54,0	11,5	1.047.796	15,9%	67,90
1977	89,0	47,5	10,2	1.070.767	14,9%	68,70
1978	89,6	38,7	9,2	1.047.623	13,0%	69,50
1979	90,4	36,6	7,3	1.022.657	12,2%	70,20
1980	91,4	31,8	7,3	1.047.534	11,5%	71,00
1981	92,2	27,2	6,6	1.062.862	9,9%	71,10
1982	94,2	23,6	5,2	1.160.813	8,8%	71,20
1983	95,2	21,9	4,1	1.194.351	9,8%	71,30
1984	96,7	19,6	3,5	1.226.491	8,4%	71,40
1985	97,4	19,5	5,0	1.258.151	8,7%	71,50
1986	97,7	19,1	4,7	1.261.610	9,1%	71,60
1987	98,1	18,5	4,8	1.237.032	8,8%	71,70
1988	98,4	18,9	4,1	1.240.241	8,6%	71,80

Fuente: Ministerio de Salud, Departamento de Coordinación e Informática.

Cuadro N°9

TASAS DE MORBILIDAD FIEBRE TIFOIDEA Y PARATIFUS Y SARAMPION
1970-1988

AÑOS	F. TIFOIDEA Y PARATIFUS	SARAMPION
1970	57,0	236,2
1971	50,1	185,1
1972	46,6	64,8
1973	37,3	39,1
1974	46,2	166,8
1975	59,6	82,1
1976	59,1	24,3
1977	108,2	10,0
1978	120,8	141,7
1979	98,6	315,0
1980	97,9	34,6
1981	95,5	57,8
1982	111,4	82,2
1983	120,1	57,8
1984	76,8	40,1
1985	62,1	141,1
1986	58,6	101,9
1987	45,7	20,9
1988		74,4

* Tasa por 100.000 habitantes.

Fuente: Anuarios de Enfermedades de Notificación Obligatoria. Ministerio de Salud.

Cuadro N°10

MORTALIDAD INFANTIL SEGUN SERVICIO DE SALUD DE RESIDENCIA
CHILE 1988

SERVICIO DE SALUD DE RESIDENCIA	DEFUNCIONES MENORES DE UN AÑO	TASA MORTALIDAD INFANTIL
ARICA	56	14,2
IQUIQUE	71	18,9
ANTOFAGASTA	178	17,8
ATACAMA	126	23,4
COQUIMBO	230	18,9
VALPARAISO	173	19,0
VIÑA-QUILLOTA	307	18,9
SN FELIPE-LOS ANDES	80	18,4
LIB. B. O'HIGGINS	280	17,6
MAULE	422	21,0
ÑUBLE	208	22,6
CONCEPCION	376	24,8
TALCAHUANO	133	17,1
BIO-BIO	156	20,0
ARAUCANIA	420	21,4
VALDIVIA	166	20,3
OSORNO	78	15,6
LLANCHIPAL	212	22,4
AYSEN	54	24,6
MAGALLANES	23	7,2
NORTE	238	16,7
OCCIDENTE	422	18,5
CENTRAL	216	13,7
ORIENTE	266	12,3
SUR	397	15,9
SUR-ORIENTE	310	15,3
TOTAL PAIS	5.598	18,9

(Tasas por Mil Nacidos Vivos).

Fuente: Ministerio de Salud.

Cuadro N°11

MORTALIDAD MATERNA SEGUN SERVICIO DE SALUD DE RESIDENCIA
CHILE 1988

SERVICIO DE SALUD DE RESIDENCIA	DEFUNCIONES MATERNAS	TASA MORTALIDAD MATERNA
ARICA	4	10,11
IQUIQUE	2	5,33
ANTOFAGASTA	2	2,00
ATACAMA	3	5,57
COQUIMBO	3	2,46
VALPARAISO	5	5,50
VIÑA-QUILLOTA	15	9,21
SAN FELIPE-LOS ANDES	3	6,90
LIB. B. O'HIGGINS	2	1,26
MAULE	11	5,47
ÑUBLE	4	4,34
CONCEPCION	4	2,64
TALCAHUANO	1	1,29
BIO-BIO	7	8,97
ARAUCANIA	16	8,14
VALDIVIA	6	7,32
OSORNO	0	0,00
LLANCHIPAL	4	4,23
AYSEN	0	0,00
MAGALLANES	0	0,00
NORTE	7	4,91
OCCIDENTE	8	3,50
CENTRAL	5	3,18
ORIENTE	1	0,46
SUR	4	1,61
SUR-ORIENTE	6	2,96
TOTAL PAIS	123	4,15

(Tasas por Diez Mil Nacidos Vivos).

Fuente: Ministerio de Salud.

Cuadro Nº12

DESNUTRICION PESO/EDAD EN POBLACION INFANTIL BAJO CONTROL SEGUN TIPO DE ESTABLECIMIENTO (URBANO- RURAL)
Diciembre 1988

SECTOR	TIPO DE ESTABLECIMIENTO	TOTAL	PROPORCION DE DESNUTRICION SEGUN ESTABLECIMIENTO									
			MINIMA		MEDIANA		MAXIMA		MEDIA		D.S.	
			n	%	%	%	%	%	%	%	%	%
URBANO	Consultorio Adosado Hospital 1 - 2	19		3.1	7.9	18.8	7.9	3.43				
	Consultorio General Urbano	201		1.6	8.1	15.8	8.3	2.61				
RURURBANO	Consultorio Adosado Hospital 3 - 4	111		0.8	8.3	16.4	8.4	2.86				
	Consultorio General Rural	128		2.3	9.75	42.1	10.2	4.97				
RURAL	Posta de Salud Rural	995		0.0	8.9	50.0	9.6	0.06				

Fuente: Ministerio de Salud.

Cuadro N°13

INVERSIONES FINANCIADAS CON PRESUPUESTO SECTORIAL 1990
(\$ de 1990)

PROYECTOS FINANCIADOS	M\$
Equipamiento Nueva Unidad de Esterilización Hospital Gustavo Fricke de Viña del Mar	100.725
Reposición del Consultorio de Especialidades de Valparaíso	73.886
Normalización Hospital Regional de Talca	432.602
Equipamiento de Lavandería y Cocina Hospital Regional de Talca	155.109
Construcción Mansarda Hospital Regional de Valdivia	103.228
Normalización Complejo Hospitalario de Valdivia	183.200
Reposición de Lavandería y Obras de Emergencia Hospital de Valdivia	196.482
Normalización Hospital Gustavo Fricke de Viña del Mar	304.290
Reparación estructural del Hospital de Arica	84.000
Banco de Tubos de Rayos X	100.000
Equipamiento de Radioterapia-Bomba de Cobalto para el Hospital Caupolicán Pardo Correa	150.000
Adquisición de Viteógrafo para la Asistencia Pública	45.000
Adquisición de un Scanner para el Hospital Guillermo Grant Benavente de Concepción	116.630

Fuente: Departamento de Recursos Físicos. Ministerio de Salud.

Cuadro Nº14

SECTOR SALUD

PRINCIPALES PROYECTOS QUE HAN RECIBIDO O POSTULAN A FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

CRÉDITOS MULTILATERALES				
FINANCIAMIENTO	COMPONENTES	PERIODO	MONTO	LOCALIZACIÓN
MINSAL-BANCO MUNDIAL	Desarrollo Institucional nivel superior. Estudios de Financiamiento del Sistema de Salud Público. Rediseño del Sistema de Abastecimientos del SNSS. Mejoría Capacidad de Gestión ISP. Readequación del Sistema Público de Atención. Desarrollo Integrado de Servicios de Salud. Cáncer Cérvico Uterino. Reforzamiento Acciones contra la contaminación. Evaluación del PNAC.	1991-1994	US\$ 215 mill. (aprox.)	Nacional Nacional Nacional SS: Sur, Central, Oriente, Occidente, Norte, Surorienté, Llanchipal, Antiofagasta.
MINSAL-BID ETAPA I	Desarrollo de Modelos de Gestión Hospitalaria. Estudios de Diagnóstico SNSS. Diseño de un Programa Nacional de Mantenimiento. Diseño de un Sistema de Capacitación técnica en el Área Asistencial. Diseño de un programa de Capacitación para la Gestión en los Servicios de Salud. Estudios de Prefactibilidad, Factibilidad y Preinversión Etapa II. Implantación de Sistemas de Información. Implementación Progr. de Capacitación para la Gestión. Obras Físicas para la Racionalización de la Red Asistencial en Hospitales y Adquisición de Equipamiento Médico e Industrial, Comunicación y Transporte.	1991-1994	Etapa I: US\$83 mill. (aprox.)	Nacional Nacional Nacional Nacional Nacional SS: Iquique; San Felipe-Los Andes; Valdivia. SS: Iquique; San Felipe-Los Andes; Valdivia. SS: Iquique; San Felipe-Los Andes; Valdivia. (4 hospitales).
MINSAL-BID ETAPA II	Obras Físicas en Hospitales según Resultados del Diagnóstico de etapa I	1992-1995	US\$143 mill. (aprox.)	No definida.

Cuadro Nº14 (continuación)

CREDITOS BILATERALES				
FINANCIAMIENTO	COMPONENTES	PERIODO	MONTO	LOCALIZACION
ALEMANIA	Rehabilitación de Establecimientos Hospitalarios de Nivel Secundario en 4 Servicios de Salud (reequipamiento médico e Industrial).	1991-1992	US\$17,5 mill.	29 hospitales para los SS: Valparaíso-San Antonio; Suroriente; Concepción-Arauco y Araucanía.
FRANCIA-ESPAÑA	Programa de Equipamiento Médico y de Transporte de los Establecimientos Hospitalarios del SNSS.	1991-1992	US\$47,8 mill. (aporte externo: US\$33,1 mill.)	aproximadamente 39 hospitales a lo largo del país.

Cuadro Nº14 (continuación)

DONACIONES				
FINANCIAMIENTO	COMPONENTES	PERIODO	MONTO	LOCALIZACION
USA-AID	1) Proyectos con ONG's en Atención Primaria. 2) Salud Rural: Equipamiento, capacitación y coordinación con Servicios de Salud. 3) Proyectos Innovadores en Salud Mental: Red de Centros comunitarios de Salud Mental Familiar; Unidad de Educación sobre Drogas y Alcohol; Salud para víctimas de violaciones a los Derechos Humanos. 4) Detección y Prevención de Enfermedades Crónicas. 5) Educación en Atención Primaria de Salud. 6) Sistemas de Información y aumento de capacidad resolutive Servicio Metropolitano Occidente. 7) Salud Familiar y Salud de los andanos. 8) Estudios de Gestión (SIGMO; Administración Regional; Costo-Efectividad de Programas; Asistencia Técnica).	1991-1992	US\$10 mill. (total)	Comunas urbanas de extrema pobreza y 104 comunas rurales de más alto riesgo biomédico del país.
FRANCIA	1) Equipamiento de Transportes: ambulancias, ambulancias de rescate; unidades móviles. 2) Otros.	1990	US\$5 mill. (US\$4,1, a transporte)	SNSS
ITALIA	1) Construcción y Equipamiento de Consultorios. 2) Donación de Drogas Oncológicas. 3) Donación de Ambulancias (12). 4) Capacitación a personal en APS. 5) Sistemas de Administración de la Mantención. 6) Reequipamiento Médico Básico en APS. 7) Red de Comunicaciones. 8) Desarrollo comunitario en protección ambiental.	1992-1993	US\$ 8,8 mill. (aprox.)	Area Urbana de Concepción Talcahuano; Valparaíso-Viña del Mar; La Pintana; La Florida; San Ramón. Nacional 12 comunas Nacional Nacional Nacional Nacional Nacional

Gráfico N°1

GASTO PUBLICO EN SALUD

(Índice 1974 = 100)

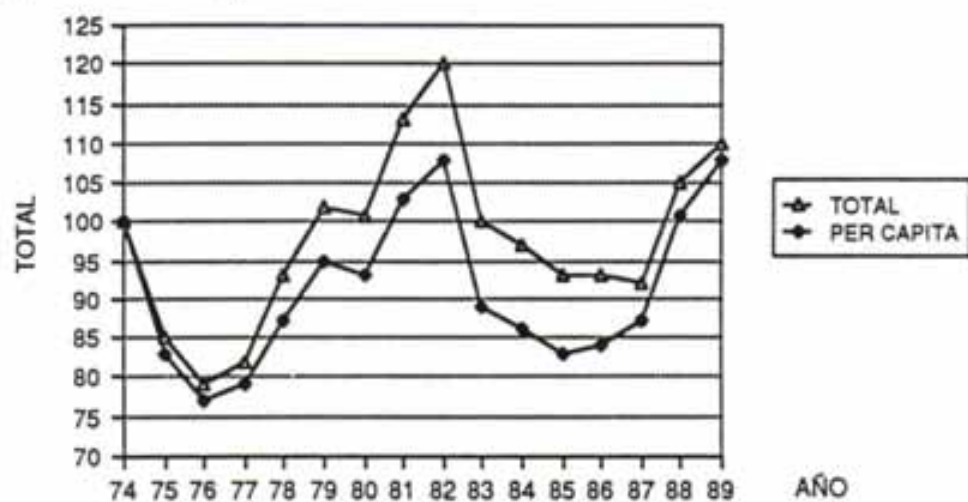
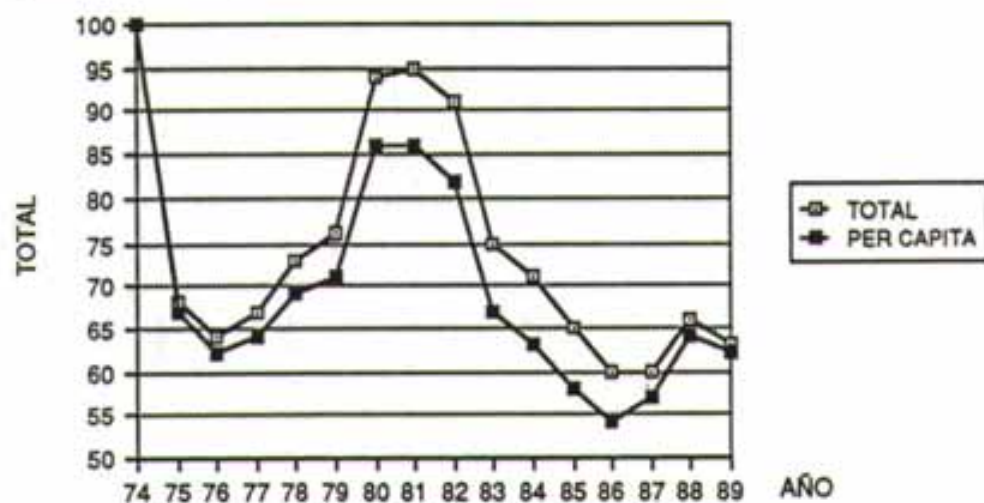


Gráfico N°2

APORTE FISCAL SECTOR SALUD

(Índice 1974 = 100)



Cuadro N°1

COBERTURA DE ATENCION PRE-ESCOLAR POR REGIONES

REGIONES	A POBLACION TOTAL	B % EXT. POB.	C POBLACION 0-5	D EXT. POB. (β - β)	E EXT. POB. (β - β)	F JARDIN JUNI CTS	G CASEL JUNI CTS	H FUNCO (C.A.) CTS	I JUN Y N PRE BASICA	J MINEDUC PRE BASICA	K O.N.G. PRE BASICA	L COBERTURA (JG + ONG)	M NIÑOS 2-5 años SAT	N NIÑOS 2-5 años PEX SAT	O %				
I	335.360	11,9	46.068	28.871	6.048,0	3.992	27	3.572	-	12	1.041	-	7.234	25.258	(821)	(15,6)			
II	375.945	11,0	49.135	32.439	8.895,0	4.551	12	1.684	-	14	714	-	7.193	29.695	1.807	39,7			
III	196.465	15,8	25.636	17.274	5.034,0	3.322	13	1.362	1	40	1.210	27	3.895	14.635	683	20,6			
IV	468.208	20,8	64.905	42.254	15.056,0	9.937	26	2.992	46	1.588	10	1.172	-	8.523	36.572	4.255	42,8		
V	1.352.895	11,6	166.903	109.863	25.378	16.749	42	5.304	36	1.488	48	3.933	171	28.340	98.061	4.947	29,5		
VI	633.958	14,2	78.905	51.805	14.958	9.871	16	1.720	7	260	12	1.090	38	11.413	48.292	6.358	64,4		
VII	816.092	16,3	125.963	81.953	20.706,0	13.666	30	3.548	19	786	36	3.077	41	11.433	74.464	6.177	45,2		
VIII	1.641.110	15,5	222.160	145.675	41.956,0	27.691	40	4.544	33	1.338	100	8.221	156	28.294	132.324	14.340	51,8		
IX	768.309	21,1	120.387	78.109	26.085,0	17.216	16	1.620	8	260	84	5.791	134	9.065	68.758	7.865	45,7		
X	908.692	17,4	124.035	81.482	26.637	17.590	16	1.620	5	170	50	3.307	1.292	12.581	74.824	10.922	62,1		
XI	78.431	17,2	10.823	6.754	2.191	1.446	5	508	-	14	535	139	1.142	-	5.572	264	18,3		
XII	150.217	6,4	18.353	11.977	1.539	1.016	8	848	-	5	290	-	2.100	-	1.138	10.839	(122)	(12,0)	
R.M.	5.024.443	12,2	667.923	440.821	116.395	76.824	183	22.922	28	1.092	107	12.485	1.890	96.868	5.756	44.145	396.676	32.679	42,5
TOTAL PAIS	12.748.125	14,2	1.721.196	1.130.277	308.876	203.861	434	51.844	183	7.022	503	40.866	4.164	224.979	1.015.971	89.555	43,9		

NOTA: La explicación de cada columna se encuentra en el capítulo 2 de este estudio.

A. Población total año 1988.

B. Porcentaje de población en extrema pobreza según censo 1982.

C. Población menor de 6 años y población entre 2 y 5 años.

D. Población en extrema pobreza menor de 6 años.

E. Población en extrema pobreza entre 2 y 5 años.

F. Cobertura de Jardines de Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) 1989. Niños 3 - 5 años (Centro - Niños).

G. Cobertura de centros CADEL de la JUNJI 1989. Niños de 2 - 5 años (Centros - Niños).

H. Cobertura de Centros Abiertos de la Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad (FUNACO) 1988. Niños 2 - 5 años (Centros - Niños).

I. Cobertura de Jardines de la Fundación Nacional de Jardines Infantiles y Naveidad. (Niños 2 - 5 años, 1989).

J. Cobertura de educación pre-básica del Ministerio de Educación, pre-kinder y kinder. La mayoría son niños de 5 y 6 años. 1988.

K. Cobertura de jardines infantiles de Organismos no Gubernamentales. Niños 2 - 5 años. 1988.

L. Cobertura total de jardines infantiles de Organismos Gubernamentales y de Organismos no Gubernamentales. No incluye columna J. Niños 2 - 5 años, 1988-1989.

M. Niños de 2 - 5 años sin atención de jardines infantiles o centros de atención al pre-escolar, 1988.

N. Niños de 2 - 5 años en situación de extrema pobreza sin atención de jardines infantiles o centros de atención al pre-escolar, 1988.

O. Porcentajes de N.

Fuente: UNICEF; Atención a Pre-escolares en situación de Extrema Pobreza. Santiago, 1990 p. 19.

Cuadro N°2

GASTO FISCAL TOTAL EN EDUCACION COMO PORCENTAJE DEL P.G.B. Y COMO PORCENTAJE DEL GASTO FISCAL TOTAL

	Gasto Fiscal en Educación como % del PGB	Gasto Fiscal en Educación como % del Gasto Fiscal Total
1970	4.18	15.6
1971	5.28	17.3
1972	5.72	18.8
1973	4.29	10.1
1974	4.90	15.3
1975	4.50	16.3
1976	3.80	14.8
1977	4.00	16.0
1978	3.80	16.0
1979	3.60	15.9
1980	3.60	15.8
1981	4.10	16.4
1982	4.90	17.6
1983	4.30	14.8
1984	4.20	15.0
1985	4.00	14.1
1986	3.50	13.4
1987	3.00	12.4
1988	2.73	12.7

Fuente: Arriagada, Patricio. "El Financiamiento de la Educación Superior en Chile 1960-1988". FLACSO, Santiago. Enero 1989. Cuadros N° 2 y N° 3.

Citado en: C. Cox y C. Jara: Datos Básicos para la discusión de Políticas en Educación. (1970-1988) CIDE-FLACSO, Sigo. 1989, p. 6.

Cuadro N°3

GASTO SOCIAL POR HABITANTE EN EDUCACION

AÑO	INDICE (1970 = 100)
1970	100.0
1974	79.9
1975	63.2
1976	67.6
1977	78.9
1978	83.0
1979	90.8
1980	88.7
1981	96.7
1982	114.8
1983	99.2
1984	94.5
1985	92.0
1986	89.4
1987	86.8
Promedio Período 74-87	87,5

Fuente:

Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook (varios números).

INE-CELADE, Chile: Proyecciones de Población.

CIEPLAN, J. Marshall, "Gasto Social del Sector Público en Chile 1969-79".

Citado en: Patricio Meller (compilador), Resultados Económicos de Cuatro Gobiernos Chilenos, 1958-1989.
Apuntes CIEPLAN N° 89, Santiago, octubre 1990. 90 pp.s/n

Cuadro N°4

PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR JUNAEB, ENTREGA DE RACIONES
ALIMENTICIAS EN ESCUELAS, PERIODO 1970-1988
(Miles de raciones)

	DES/ONC (1)	COBERTURA (2)	ALMUERZO	COBERTURA
1970	1.301.2	63.69	619.2	30.31
1971	1.408.4	64.01	653.6	29.71
1972	1.538.6	67.89	715.9	31.63
1973	1.445.6	62.32	674.3	29.07
1974	1.338.5	57.38	663.2	28.43
1975	745.7	30.98	593.6	24.66
1976	769.8	32.18	361.0	15.09
1977	1.055.2	43.72	296.3	12.28
1978	1.054.6	43.80	307.6	12.77
1979	759.4	31.44	294.5	12.19
1980	759.9	32.56	295.0	12.64
1981 (3)	759.1	33.19	295.0	12.90
1982	689.7	30.61	332.9	14.77
1983	673.3	30.11	332.9	14.89
1984	674.6	29.99	424.9	18.89
1985	691.0	30.10	543.6	23.68
1986	662.3	28.95	547.1	23.91
1987	477.8	21.08	463.1	20.43
1988	490.8	21.78	497.5	22.08

(1) Desayunos/Oncas.

(2) La cobertura se calculó en base a la matrícula del nivel Básico Regular, Básico Especial y Pre-Básico. No incluye la matrícula atendida por la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

(3) No se incluyen las raciones financiadas por las Municipalidades que JUNAEB entrega desde el año 1981.

Fuente: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) Anuario Estadístico 1988

Citado en: C. Cox y C. Jara, Op. Cit., 1989, p. 21.

Cuadro N°5

POBLACION EN EDAD ESCOLAR NO INCORPORADA AL SISTEMA ESCOLAR POR DECILES DE INGRESO

DECIL	POBLACION TOTAL 6 - 13 años	POBLACION QUE ASISTE	POBLACION NO ASISTE	% POBLACION NO ASISTE
1	323.406	281.061	42.345	13,09
2	304.883	271.750	33.133	10,87
3	227.592	202.993	24.599	10,81
4	190.386	170.900	19.486	10,23
5	182.636	163.202	19.434	10,64
6	156.173	140.347	15.826	10,13
7	120.632	111.047	9.585	7,95
8	137.820	121.969	15.851	11,50
9	114.075	103.082	10.993	9,64
10	117.888	108.333	9.555	8,11
TOTAL	1.875.491	1.674.684	200.807	10,71

DECILES DE MENORES INGRESOS

DECIL	POBLACION TOTAL 6 - 13 años	POBLACION QUE ASISTE	POBLACION NO ASISTE	% POBLACION NO ASISTE
1	323.406	281.061	42.345	13,09
2	304.883	271.750	33.133	10,87
3	227.592	202.993	24.599	10,81
SUB-TOTAL	855.881	755.804	100.077	11,69

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta Casen 1987.

Cuadro N°6

RENDIMIENTO ESCOLAR: PORCENTAJE DE LOGRO DE OBJETIVOS ACADEMICOS EN CASTELLANO Y MATEMATICAS POR REGIONES, 4º BASICO, AÑOS 1984 (PER) Y 1988 (SIMCE) (1)

REGION	RENDIMIENTO OBSERVADO			
	CASTELLANO		MATEMATICAS	
	PER	SIMCE (2)	PER	SIMCE
I	66,8	61,5	61,3	57,6
II	64,2	59,0	58,4	55,2
III	67,1	61,6	59,8	58,3
IV	62,5	54,4	55,6	52,1
V	64,2	60,3	57,7	56,3
VI	60,4	56,9	55,1	53,8
VII	58,0	54,0	51,9	52,0
VIII	59,3	54,9	53,7	52,7
IX	57,6	53,8	51,7	51,5
X	61,9	56,0	55,7	52,2
XI	65,1	61,0	59,5	57,3
XII	69,2	65,1	61,4	60,8
R.M.	61,7	58,6	55,8	55,2

(1) PER: Prueba de Evaluación del Rendimiento.

SIMCE: Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.

(2) Los resultados del SIMCE se refieren al logro de objetivos académicos para una muestra comparable, pero no igual, a la del PER-84, la que incluyó 3.480 establecimientos en ciudades de más de 20.000 habitantes.

Fuente: Ministerio de Educación.

Citado en: C. Cox y C. Jara, op.cit., 1989, p. 32.

Cuadro N°7

RENDIMIENTO ESCOLAR: PORCENTAJE DE LOGRO DE OBJETIVOS, MATEMATICAS 4º BASICO
POR REGIONES SEGUN DEPENDENCIA, SIMCE AÑO 1988

REGION	MUNICIPAL		PARTICULAR SUBVENCIONADO		PARTICULAR PAGADO		TOTAL		
	Nº Curso	Pm. R. *	Nº curso	Pm. R.	Nº curso	Pm. R.	Nº curso	Nº alum.	Pm. R.
I	143	54.92	24	62.41	19	66.69	186	6.122	57.08
II	173	52.45	38	58.55	14	71.79	225	8.142	54.69
III	110	54.39	26	62.72	2	80.06	138	4.558	56.33
IV	335	48.17	75	56.44	6	74.40	416	9.782	55.04
V	540	49.17	249	56.51	88	72.44	877	23.879	53.96
VI	448	47.82	75	56.81	19	73.95	542	13.239	49.98
VII	629	46.52	80	55.65	14	74.77	723	16.984	48.08
VIII	997	47.14	231	53.61	44	75.31	1.272	32.778	49.29
IX	339	46.58	191	46.92	15	68.13	545	12.363	47.30
X	592	47.15	148	48.85	18	77.09	758	16.326	48.19
XI	32	54.09	11	62.03			43	1.458	56.12
XII	60	57.03	11	64.75	8	73.16	79	2.626	59.74
R.M.	1.159	49.23	1.162	55.01	312	74.65	2.633	85.710	54.79
TOTAL	5.557	48.50	2.321	54.40	559	73.89	8.437	233.967	51.81

* Promedio de Rendimiento

* La comparación de los rendimientos entre los establecimientos municipales y los particulares subvencionados debe tener presente que 1) la mayoría de los establecimientos rurales, de rendimientos marcadamente más bajos son municipales y no particulares subvencionados, 2) entre los establecimientos particulares subvencionados se contabilizan todos los religiosos gratuitos, que en general obtienen rendimientos notoriamente superiores que el resto de esta categoría. Ambos factores pueden estar contribuyendo a explicar las diferencias de rendimiento en favor del sector particular subvencionado. Desafortunadamente, la información hecha pública hasta ahora por el SIMCE no permite especificar los rendimientos en términos de las distinciones señaladas.

Fuente: Ministerio de Educación.

Citado en: Cox y C. Jara; op.cit., 1989, p. 34.

Cuadro N°8

RENDIMIENTO ESCOLAR: PORCENTAJE DE LOGRO DE OBJETIVOS, CASTELLANO 4º BASICO
POR REGIONES SEGUN DEPENDENCIA, SIMCE AÑO 1988

REGION	MUNICIPAL		PARTICULAR SUBVENCIONADO		PARTICULAR PAGADO		TOTAL		
	Nº Curso	Pm. R. *	Nº curso	Pm. R.	Nº curso	Pm. R.	Nº curso	Nº alum.	Pm. R.
I	144	57,76	24	69,93	19	71,66	187	6.153	60,73
II	174	55,68	38	62,3	14	77,21	226	8.143	58,12
III	109	57,06	26	67,58	2	87,1	137	4.546	59,5
IV	337	49,87	75	59,23	6	79,36	418	9.790	51,97
V	540	53,45	249	61,87	88	77,15	877	23.966	57,6
VI	442	48,8	75	60,98	18	78,29	533	12.873	51,46
VII	627	46,83	80	59,32	14	77,96	721	16.888	48,82
VIII	999	48,13	231	56,83	44	80,86	1.274	32.546	50,84
IX	338	47,78	190	48,2	15	74,02	543	12.305	48,65
X	592	48,65	148	51,09	18	81,93	758	16.280	49,92
XI	32	57,29	11	66,83			43	1.461	59,73
XII	60	61,23	11	70,32	8	78,74	79	2.630	64,27
R.M.	1.162	51,5	1.153	58,74	314	79,86	2.629	85.034	58,06
TOTAL	5.558	50,16	2.309	58	560	78,99	8.425	232.615	54,22

* Promedio de Rendimiento.

Fuente: Ministerio de Educación. Ver nota Cuadro anterior.
Citado en: Cox y C. Jara; op.cit., 1989, p. 34.

Cuadro N°9

POBLACION EN EDAD ESCOLAR NO INCORPORADA AL SISTEMA ESCOLAR POR DECILES DE INGRESO

DECIL	POBLACION TOTAL 14 - 17 años	POBLACION QUE ASISTE	POBLACION NO ASISTE	% POBLACION NO ASISTE
1	157.637	114.416	43.221	27,42
2	150.030	116.131	33.899	22,59
3	131.437	99.252	32.185	24,49
4	118.983	94.487	24.496	20,59
5	100.252	82.429	17.823	17,78
6	93.844	78.994	14.850	15,82
7	92.292	75.111	17.181	18,62
8	76.435	66.963	9.472	12,39
9	69.539	63.754	5.785	8,32
10	60.681	56.995	3.686	6,07
TOTAL	1.051.130	848.532	202.598	19,27

DECILES DE MENORES INGRESOS

DECIL	POBLACION TOTAL 14 - 17 años	POBLACION QUE ASISTE	POBLACION NO ASISTE	% POBLACION NO ASISTE
1	157.637	114.416	43.221	27,42
2	150.030	116.131	33.899	22,59
3	131.437	99.252	32.185	24,49
SUB-TOTAL	439.104	329.799	109.305	24,89

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta Casen 1987.

Cuadro N°10

SISTEMA EDUCACION SUPERIOR: MATRICULA SEGUN NIVEL Y TIPO DE FINANCIAMIENTO, 1970-1988

	1970	1973	1980	1985	1988
Universidades	76.979	145.663	118.978	118.079	125.529
Con aporte fiscal	76.979	145.663	118.978	113.128	116.283
Sin aporte fiscal	—	—	—	4.951	9.246
Institutos Profesionales	—	—	—	32.636	33.787
Con aporte fiscal	—	—	—	18.071	9.951
Sin aporte fiscal	—	—	—	14.565	23.836
C.F.T. (1)	—	—	—	50.425	73.832
TOTAL	76.979	145.663	118.978	201.140	233.148

(1) C.F.T.: Centros de Formación Técnica. Todos los C.F.T. son privados.

Fuente: Ministerio de Educación. División de Educación Superior.

Citado en: C. Cox y C. Jara; Op. cit., 1989, p. 39.

Cuadro N°11

EDUCACION DE ADULTOS: MATRICULA POR NIVELES Y TIPO DE DEPENDENCIA, PERIODO 1970-1988

	1970	1973 (1)	1980	1985	1988
Básico	52,366	58,335	57,97	27,889	20,361
Fiscal	50,73	—	57,017	25,013	18,922
Part. Subvencionado	—	—	825	2,236	1,116
Part. Pagado	1,636	—	128	640	323
Medio	46,539	60,641	90,448	63,979	52,613
Fiscal	44,369	—	84,059	57,89	42,748
Part. Subvencionado	—	—	5,46	4,013	8,802
Part. Pagado	2,17	—	929	2,076	1,063
TOTAL (2)	98,905	118,976	148,41	91,868	72,974

(1) Las estadísticas oficiales para 1973 no distinguen la educación fiscal y particular.

(2) No se consideran los telecentros, la Educación Técnica Elemental de Adultos (ETEA), ni otras iniciativas en este campo, como el Decreto 12, que permite realizar más de un grado por año.

Fuente: Ministerio de Educación.

Citado en: C. Cox y C. Jara; Op. Cit., 1989, p. 15.

Cuadro N°12

MONTO DE SUBVENCION SEGUN NIVELES DEL SISTEMA ESCOLAR, 1989
(EN USE)

PARVULARIA	
	0,909
KINDER	
BASICA	
1º - 6º	1,000
7º - 8º	1,107
MEDIA CIENTIFICO-HUMANISTA	
1º - 4º	1,245
MEDIA TECNICO -PROFESIONAL	
1º - 5º	1,245
ADULTOS	
BASICA	0,316
MEDIA	0,375
DIFERENCIAL	2,312

(*) USE: Unidad de Subvención Educacional.

Valor USE para efecto del pago de subvenciones: Julio 1989: \$ 3.001,04.

Fuente: Ministerio de Educación.

Citado en C. Cox y C. Jara, Op. Cit., 1989, p. 18.

Cuadro Nº1

DATOS BASICOS DE COBERTURA

Año	Semestre	Cubiertos a fines del del período	Ocupados (miles)	Sindicalizados	NEGOC.COLECTIVA Cubiertos sobre Ocupados	SINDICALIZADOS Sindicalizados sobre Ocupados
1980	I	269.882	3.257,1	----	8,3%	---
1981	I	---	3.270,9	395.951	---	12,1%
1982	I	281.826	2.943,1	347.470	9,6%	11,8%
1983	I	252.581	3.215,7	320.903	7,9%	10,0%
1984	I	198.863	3.349,3	343.329	5,9%	10,3%
1985	II	259.154	3.537,4	360.963	7,3%	10,2%
1986	II	256.236	3.895,7	386.987	6,6%	9,9%
1987	II	286.588	4.010,8	422.302	7,1%	10,5%
1988	II	307.038	4.265,8	446.194	7,2%	10,5%
1989	II	350.152	4.424,8	507.616	7,9%	11,5%

FUENTES: Elaboración propia a partir de informes de la Dirección del Trabajo.

Cuadro N°2**NUMERO DE SINDICATOS Y TRABAJADORES SINDICALIZADOS**

(por tipo de sindicato)

TIPO DE SINDICATO	NUMERO DE SINDICATOS	NUMERO DE AFILIADOS	TAMAÑO MEDIO
De Empresa	4.656	349.677	75,1
Interempresa	624	62.327	99,9
Independiente	1.557	74.307	47,7
Transitorios	281	21.305	75,8
TOTAL	7.118	507.616	

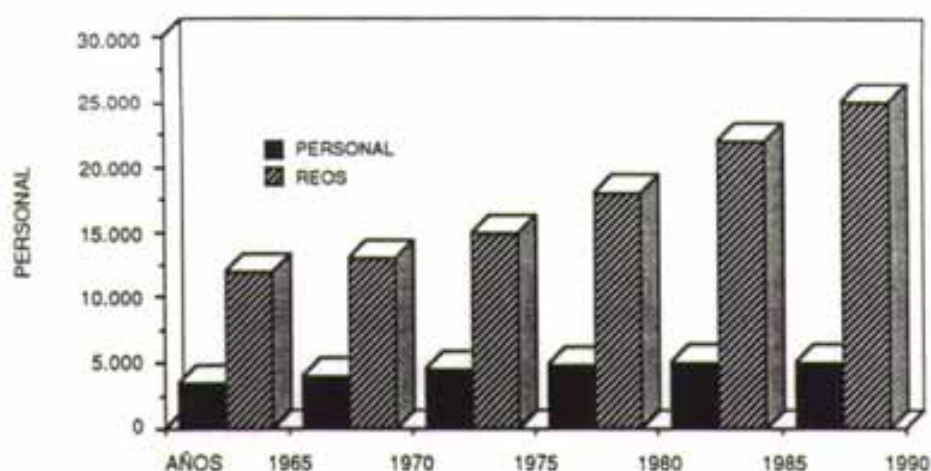
FUENTE: Elaboración propia a partir de informes de la Dirección del Trabajo.

Cuadro N°1

COMPORTAMIENTO HISTORICO

	DECADA 60	DECADA 70	DECADA 80	1990
PERSONAL	3.500	4.500	4.900	5.049
REOS	12.500	14.500	20.000	25.000
RELACION PERSONAL/REOS	1 a 3	1 a 4	1 a 5	1 a 5

Fuente: Ministerio de Justicia, Gendarmería.

Gráfico N°1

El servicio mantuvo un crecimiento normal hasta 1980, año en que se produce un aumento de la población penal y, ha generado, sumado a otros factores, un déficit de 2.227 funcionarios.

El servicio fijó en 1979 una planta de 4.922 funcionarios, para atender una población penal de 15.000 reos.

Cuadro N°2

SITUACION CREADA CON LA PROMULGACION EN 1983 DE LA LEY N° 18.216 MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA RECLUSION - CON LA POBLACION PENAL QUE ATIENDE GENDARMERIA DE CHILE

AÑO/ MES	REMISION CONDICIONAL	RECLUSION NOCTURNA	LIBERTAD VIGILADA	TOTAL M. LIBRE	POBLACION CONDENADA	POB. RECL. TOTAL	TOTAL POB. GEN. CHI.
1982							
Junio	—	—	—	—	6.663	16.033	
Diciembre	—	—	—	—	7.153	17.114	
1983							
Junio	9.116	—	—	9.116	7.737	18.093	27.209
Diciembre	9.116	275	—	9.391	7.986	18.051	27.167
1984							
Junio	9.729	319	—	10.048	8.058	18.833	28.881
Diciembre	9.729	363	57	10.149	8.907	19.216	29.365
1985							
Junio	9.741	392	143	10.276	9.682	20.405	30.681
Diciembre	9.741	406	215	10.362	9.626	19.801	30.163
1986							
Junio	8.564	382	324	9.270	9.423	20.881	30.601
Diciembre	13.085	552	431	14.068	9.687	21.546	35.564
1987							
Junio	8.873	578	480	9.931	10.140	23.044	32.975
Diciembre	13.679	548	624	14.851	10.739	23.252	38.103
1988							
Junio	15.768	602	759	17.129	11.191	25.148	42.277
Diciembre	17.771	607	973	19.351	11.400	24.235	43.586
1989							
Junio	18.212	694	1.127	20.033	11.790	24.933	44.969
Diciembre	19.127	651	1.469	21.247	12.006	24.432	45.679
1990							
Mayo	12.861	547	1.467	14.875	11.083	22.328	37.203

Fuente: Ministerio de Justicia, Gendarmería.

Cuadro N°3

CAPACIDAD DE LOS RECINTOS CARCELARIOS Y POBLACION PENAL

REGION		1987	1988	1989
I	CAPACIDAD	490	522	522
	POBLACIÓN PENAL	925	1.009	997
II	CAPACIDAD	493	548	548
	POBLACIÓN PENAL	627	728	776
III	CAPACIDAD	294	294	294
	POBLACIÓN PENAL	285	286	318
IV	CAPACIDAD	652	652	652
	POBLACIÓN PENAL	683	729	781
V	CAPACIDAD	1.265	1.284	1.284
	POBLACIÓN PENAL	2.338	2.384	2.463
VI	CAPACIDAD	676	676	676
	POBLACIÓN PENAL	874	928	983
VII	CAPACIDAD	1.432	1.459	1.459
	POBLACIÓN PENAL	1.815	1.915	1.935
VIII	CAPACIDAD	1.902	2.602	2.602
	POBLACIÓN PENAL	3.196	3.262	3.313
IX	CAPACIDAD	1.341	1.341	1.341
	POBLACIÓN PENAL	1.863	1.936	1.925
X	CAPACIDAD	1.365	1.388	1.388
	POBLACIÓN PENAL	2.786	2.849	2.793
XI	CAPACIDAD	168	176	176
	POBLACIÓN PENAL	166	234	347
XII	CAPACIDAD	204	248	248
	POBLACIÓN PENAL	260	283	316
R.M.	CAPACIDAD	5.947	6.007	6.007
	POBLACIÓN PENAL	7.561	8.435	8.326
TOTAL	CAPACIDAD	16.229	17.197	17.197
	POBLACIÓN PENAL	23.379	24.978	25.273
	INDICE HACINAMIENTO	1,42	1,44	1,45

Fuente: Gendarmería

Cuadro Nº4

MONTOS ANUALES DE SUBVENCION ENTREGADOS A INSTITUCIONES COLABORADORAS,
SEGUN NUMERO DE MENORES ATENDIDOS

AÑOS	MONTOS ENTREGADOS EN PESOS	PESOS ANUALES POR MENOR	INDICE	MENORES SUBVENCIONADOS
1979				32.306
1980	7.052.441.314	192.689	100	
1981	19.050.888.374	443.074	230	42.997
1982	15.139.370.956	320.464	166	
1983	12.105.740.376	255.422	133	48.149
1984	12.933.865.128	249.608	130	
1985	10.881.759.202	223.188	116	48.948
1986	9.668.399.309	197.294	102	
1987	9.066.982.945	185.327	96	49.005
1988	8.979.513.924	183.295	95	49.992
1989	8.012.114.738	166.909	87	48.003

Fuente: Ministerio de Justicia, SENAME.

Cuadro Nº5

TIEMPO DE PERMANENCIA DE LOS MENORES EN ESTABLECIMIENTOS TIPO INTERNADO (*)

PERMANENCIA	MENORES		
	1983 (%)	1985 (%)	1988 (%)
1 año	39,0	36,9	38,8
1 - 3 años	26,3	25,7	23,3
3 - 5 años	15,4	15,3	15,3
5 y más años	19,3	22,1	22,5
TOTAL	100	100	100

NOTA:

(*) El cuadro está construido con los menores egresados de cada año, en los sistemas tipo internado, excepto COD, Rehabilitación Psíquica y Genchi. Tampoco se contabilizó a los menores egresados por fuga.

Cuadro N°6

MENORES ATENDIDOS Y MONTO PAGADO POR SISTEMA ASISTENCIAL

SISTEMA ASISTENCIAL	ESTABLECIMIENTO	A Diciembre 1987			A Diciembre 1988			A Noviembre 1989		
		N° MENORES	MONTO MENSUAL POR MENOR	N° MENORES	MONTO MENSUAL POR MENOR	N° MENORES	MONTO MENSUAL POR MENOR	N° MENORES	MONTO MENSUAL POR MENOR	
OBSERVACION, TRANSITO Y DIAGNOSTICO	PUBLICO	0	12.252	0	13.477	0	14.825	0	14.825	
	PRIVADO	2.587	19.409	2.604	21.350	2.353	23.485	2.353	23.485	
PREVENION	PUBLICO	117	3.469	117	3.816	117	4.198	117	4.198	
	PRIVADO	17.010	4.448	16.870	4.893	16.073	5.382	16.073	5.382	
PROTECCION DEFICIENTES LEVES Y MODERADOS	PUBLICO	0	10.796	0	11.876	0	13.063	0	13.063	
	PRIVADO	1.781	15.770	1.592	17.347	1.471	19.081	1.471	19.081	
PROTECCION DEFICIENTES LEVES Y MODERADOS DIURNO	PUBLICO	0	3.914	0	4.306	0	4.736	0	4.736	
	PRIVADO	100	5.071	85	5.578	210	6.135	210	6.135	
PROTECCION SIMPLE	PUBLICO	538	8.610	519	9.471	604	10.418	604	10.418	
	PRIVADO	21.748	12.643	21.859	13.907	21.688	15.298	21.688	15.298	
REHABILITACION CONDUCTUAL Y PSIQUICO	PUBLICO	0	10.068	0	11.075	0	12.183	0	12.183	
	PRIVADO	1.832	18.802	1.831	20.683	1.763	22.751	1.763	22.751	
REHABILITACION CONDUCTUAL Y PSIQUICO DIURNO	PUBLICO	0	7.383	0	8.122	0	8.934	0	8.934	
	PRIVADO	180	12.632	180	13.895	85	15.285	85	15.285	
LIBERTAD VIGILADA	PUBLICO	0	243	0	267	0	294	0	294	
	PRIVADO	908	4.246	1.078	4.670	1.412	5.137	1.412	5.137	
COLOCACION FAMILIAR	PUBLICO	15	8.006	15	8.807	0	9.688	0	9.688	
	PRIVADO	2.188	10.311	2.232	11.342	2.275	12.476	2.275	12.476	
TOTAL POR ESTABLECIMIENTO	PUBLICO	670	64.741	651	71.217	721	78.339	721	78.339	
	PRIVADO	48.334	103.332	48.341	113.665	47.330	125.030	47.330	125.030	
TOTAL		49.004	168.073	48.992	184.882	48.051	203.369	48.051	203.369	

Fuente: SENAME, Ministerio de Justicia: "Indicadores Básicos Sector Justicia".

Nota: Datos a Diciembre de cada año, datos 1989 corresponden al mes de Noviembre.

Cuadro N°7

EVOLUCION DEL SECTOR MENORES
(PERIODO 1973-1988)

AÑO	MENORES SUBVENCIONADOS DIARAMENTE	ESTABLECIMIENTOS	GASTO ANUAL (M\$ DIC. 88)	GASTO MENSUAL POR MENOR (\$ DIC. 88)
1967-70	7.162			
1970-73	6.206			
1973	9.038	103	385.482	3.558
1974	15.515	164	806.910	4.334
1975	20.281	212	702.164	2.885
1976	25.340	247	1.279.408	4.207
1977	28.244	293	1.620.854	4.783
1978	29.679	328	1.795.720	5.041
1979	32.306	342	2.936.254	7.574
1980	36.600	379	4.629.973	10.542
1981	42.997	471	11.784.433	22.840
1982	47.242	500	9.865.704	17.403
1983	48.149	510	9.859.786	17.064
1984	48.211	528	9.843.652	17.015
1985	48.948	548	8.679.466	14.777
1986	48.767	550	7.891.790	13.486
1987	49.005	547	7.442.197	12.656
1988	48.992	529 (*)	7.379.971	12.553

Fuente: SENAME, Ministerio de Justicia: "Indicadores Básicos Sector Justicia".

(*) Administrados por 127 instituciones reconocidas colaboradoras del SENAME.

Cuadro N°1

PEQUEÑA AGRICULTURA: ESTADISTICAS RELEVANTES

		PARTICIPACION EN AGRICULTURA NACIONAL
	(N° DE PERSONAS)	
Fuerza de Trabajo Campesina (a)	299.469	37,5%
Pequeños Productores	209.469	
Familiares no Remunerados	90.000	
	(MILES DE HÁ.)	
Superficie Campesina (III a X Regiones) (b)		
Suelos de Uso Agropecuario	1.876,3	29,9%
Suelos Cultivados	522,2	31,9%
Suelos de Riego	332,0	30,0%
	(MILES DE HÁ.)	
Uso Campesino del Suelo (III a X Regs.) (c)	2.463,1	27,1%
Cultivos permanentes	63,9	23,4%
Cultivos anuales	432,7	33,8%
Praderas	1.324,1	29,1%
Suelos arados	55,6	30,9%
Otros suelos	586,8	20,8%
	(MILES \$ 1987)	
Valor Producción Campesina (d)	144.308.772	24,7%
Agricultura	104.886.037	27,7%
- Cultivos básicos	55.541.102	28,4%
- Frutales y uva de mesa	14.416.120	15,8%
- Hortalizas	28.596.144	53,0%
- Vinos	6.332.671	16,9%
Pecuarios	39.422.735	22,7%
- Bovinos	18.642.092	26,5%
- Ovinos	926.010	25,2%
- Porcinos	4.077.654	17,6%
- Equinos	779.611	39,9%
- Caprinos	36.131	74,8%
- Aves	6.871.049	22,7%
- Leche	5.911.752	16,8%
- Lana	2.178.436	25,2%

Fuentes:

(a) INE. Encuesta Nacional del Empleo. 1986.

(b) INE. Encuesta Nacional Agropecuaria. 1986-1987.

(c) INE. Encuesta Nacional Agropecuaria. 1986-1987.

(d) AGRARIA. La Pequeña Agricultura. Jorge Echenique y Nelson Rolando, Santiago, 1989.

Cuadro N°2

DIFERENCIAS DE RENDIMIENTO ENTRE PEQUEÑA AGRICULTURA (P.A.) Y MEDIANA - GRAN AGRICULTURA (M. - G.A.)
1986-1987 III A X REGIÓN
(QUINTILES MÉTRICOS POR HECTÁREA)

CULTIVOS	VALLE RIEGO			SECANO CENTRO			SECANO SUR		
	P.A.	M.-G.A.	VARIACION	P.A.	M.-G.A.	VARIACION	P.A.	M.-G.A.	VARIACION
Trigo	31,9	37,2	-16,7	14,8	23,1	-56,0	22,2	35,6	-60,4
Avena				8,7	25,2	-189,1	15,1	26,7	-77,1
Cebada							35,4	27,1	23,6
Centeno							11,8	16,3	-38,5
Arroz	38,3	40,3	-5,1	32,2	37,5	-16,5			
Maíz	6,2	86,5	-39,5	4,6	51,3	-11,6			
Frejol interno	9,4	12,4	-31,5	5,3	8,0	-51,4			
Frejol exportación	11,7	12,9	-10,6						
Lentejas				4,0	5,1	-26,9	5,2	5,6	-8,4
Garbanzos				8,4	10,6	-25,6			
Arveja							6,6	5,7	13,2
Papa	96,0	158,9	-65,5	42,7	9,1	-113,0	105,6	167,2	-58,3
Remolacha	516,6	518,2	-0,3	286,7	530,8	-85,1	409,7	452,9	-10,5
Maravilla	20,7	24,3	-17,5	14,1	34,0	-140,9			
Raps							21,9	20,4	6,8
Tabaco	29,5	30,7	-4,1						

Fuente: Agraria. La Pequeña Agricultura. Jorge Echenique y Nelson Rolando, Santiago, 1989.

Cuadro Nº3

INDUSTRIA MANUFACTURERA: ESTADÍSTICAS RELEVANTES SEGÚN ESTRATOS DE OCUPACIÓN. 1988

ESTRATOS DE OCUPACIÓN	NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS	% OCUPACIÓN MEDIA ANUAL (Nº de personas)	% VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN (Miles de Pesos)	% VALOR AGREGADO (Miles de Pesos)	% REMUNERACIONES (Miles de Pesos)	% PRODUCTIVIDAD MEDIA ANUAL (Miles de Pesos)	REMUNERACIÓN MEDIA ANUAL (Miles de Pesos)					
Pequeña Industria	2.982	66,3	71.103	21,2	477.627.181	10,4	173.098.778	9,4	29.786.420	11,1	2.434	419
10-19	1.260	28,0	18.397	5,5	58.182.304	1,9	30.125.876	1,6	6.018.955	2,2	1.638	327
20-49	1.722	38,3	52.706	15,7	369.444.877	8,5	142.972.902	7,8	23.767.465	8,9	2.713	451
Mediana Industria	726	16,1	50.660	15,1	542.234.079	11,8	181.027.077	9,8	33.859.573	12,6	3.573	668
50-99	726	16,1	50.660	15,1	542.234.079	11,8	181.027.077	9,8	33.859.573	12,6	3.573	668
Gran Industria	789	17,5	213.300	63,7	3.574.733.925	77,8	1.468.874.648	80,8	204.437.685	76,3	6.979	958
100-199	415	9,2	58.284	17,4	842.516.306	18,3	303.651.973	16,5	50.081.313	18,7	5.210	859
200-499	295	6,6	89.012	26,6	1.131.956.200	24,6	530.658.744	28,8	80.773.616	30,1	5.962	907
500-999	63	1,4	41.041	12,2	1.171.929.462	25,5	492.670.421	26,7	46.278.474	17,3	12.004	1.128
1.000 y más	16	0,4	24.993	7,5	428.331.955	9,3	161.893.510	8,8	27.304.282	10,2	6.478	1.092
TOTAL	4.497	100,0	335.093	100,0	4.594.595.183	100,0	1.843.000.503	100,0	268.083.678	100,0	5.500	800

Fuente: INE, Encuesta Anual a la Industria Manufacturera, 1988.

Cuadro N°4

PESCA ARTESANAL: ESTADISTICAS RELEVANTES

Fuerza de Trabajo		Nº de Personas
		57.996
Pescadores		26.294
Manscadores		15.828
Algueros		11.852
Auxiliares de caleta		3.222
Mecánicos y carpinteros de ribera		800
Flota		Nº de Embarcaciones
		15.199
Canchas		2.437
Botes motor interno		1.743
Botes motor fuera de borda		5.394
Botes remo/vela		4.414
No clasificados		1.211
Desembarques	Toneladas	Participación en Total Nacional %
	676.429	10,2
Pescados	353.856	5,6
Moluscos	106.785	96,7
Crustáceos	8.230	33,9
Otras Especies	29.078	100,0
Algas	178.480	100,0
Participación en Abastecimiento de Materia Prima de Exportaciones Pesqueras:		%
Exportación demersales		58,0
Exportación pelágicos		3,5
Exportación moluscos		100,0
Exportación crustáceos		65,0
Exportación otras especies		100,0
Exportación algas		100,0

Fuente: IFOP, Análisis de la Actividad Pesquera Extractiva Nacional, 1990.
SERNAP, Anuario Estadístico de Pesca 1989.

Cuadro N°1

INVERSION EFECTIVA F.N.D.R.

Serie años 1976-1989

(Miles de dólares *)

SECTORES	EDUCACION	SALUD	OBRAS PUBLICAS	VIALIDAD URBANA	OTROS SECTORES	TOTAL F.N.D.R.
1976	5,335	4,704	20,916	4,354	15,941	51,248
1977	5,758	4,823	18,063	5,117	20,147	53,908
1978	6,735	5,460	27,292	5,730	15,428	60,645
1979	8,506	6,209	32,667	20,505		71,925
1980	7,977	4,173	33,991	965	14,725	61,831
1981	4,551	4,230	37,892	409	10,996	58,078
1982	5,284	5,172	27,307	1,045	9,999	48,807
1983	5,369	3,445	13,683	2,176	6,311	30,984
1984	4,453	2,846	5,887	1,055	5,887	20,128
1985	2,098	2,164	2,921	1,179	3,349	11,711
1986	23,343	7,525	13,881	181	5,118	50,048
1987	22,658	8,947	17,859	9,373	4,263	63,100
1988	16,018	20,547	23,584	15,350	11,029	86,528
1989	12,316	30,281	26,701	10,460	15,461	95,219
TOTAL	130,399	110,526	302,644	61,432	159,159	764,260
PROM. PERIODO	9,314	7,895	21,617	4,388	11,368	54,590

Fuente: Balances de Ingresos y Gastos Presupuestarios.

: La serie de datos fue llevada a pesos de enero de 1989 y convertida a dólares por tipo de cambio de enero de 1989, tasa de cambio de \$ 247 por dólar.

Cuadro N°2

INVERSION EFECTIVA F.N.D.R.

Serie años 1976-1989 (Porcentajes)

SECTORES	EDUCACION	SALUD	OBRAS PUBLICAS	VIALIDAD URBANA	OTROS SECTORES	TOTAL F.N.D.R.
1976	10.41	9.18	40.81	8.50	31.10	100.00
1977	10.68	8.95	33.51	9.49	37.37	100.00
1978	11.11	9.00	45.00	9.45	25.44	100.00
1979	11.83	8.63	45.42	5.61	28.51	100.00
1980	12.90	6.75	54.98	1.56	23.81	100.00
1981	7.84	7.28	65.24	0.71	18.93	100.00
1982	10.83	10.60	55.95	2.14	20.48	100.00
1983	17.33	11.12	44.16	7.02	20.37	100.00
1984	22.12	14.14	29.25	5.24	29.25	100.00
1985	17.91	18.48	24.94	10.07	28.60	100.00
1986	46.64	15.04	27.73	0.36	10.23	100.00
1987	35.91	14.18	28.30	14.85	6.76	100.00
1988	18.51	23.75	27.25	17.74	12.75	100.00
1989	12.93	31.80	28.04	10.99	16.24	100.00
TOTAL	17.06	14.46	39.60	8.04	20.84	100.00

Fuente: Cuadro N°1

Cuadro N°3

ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL POR REGIÓN Y SECTOR (*) 1990

REGION	ESTUDIOS BASICOS	PROYECTOS FNDR-TRADIC	SECTOR DE INVERSION (En Miles de \$)								TOTAL REGIONAL
			SALUD	EDUCACION	AGUA POTABLE	ALCANTAR	VIALIDAD RURAL	VIALIDAD URBANA	ELECTRIF. RURAL	DISEÑO INGENIERIA	
I	66.649	257.050	259.427	383.744	98.484	42.640	117.297	395.970	11.866	31.500	1.664.627
II	22.709	547.013	219.613	833.339	10.368	226.343	0	162.877	0	6.500	2.028.762
III	30.539	268.228	589.402	217.594	104.594	84.583	20.436	379.408	0	0	1.694.784
IV	33.719	368.350	207.176	192.836	154.957	159.790	307.469	88.869	16.054	44.280	1.573.500
V	69.729	290.508	522.454	493.483	74.637	187.723	25.730	218.537	0	1.578	1.884.379
VI	7.020	231.853	341.683	160.887	14.925	147.305	704.654	65.510	70.050	50.000	1.793.887
VII	5.450	169.872	267.207	649.619	203.709	98.383	162.465	45.000	0	14.135	1.615.840
VIII	142.025	332.475	873.474	560.128	211.609	405.477	52.243	0	0	0	2.577.431
IX	18.363	207.624	579.757	512.841	0	87.658	32.188	94.805	404.766	29.505	1.967.507
X	123.793	761.175	672.996	738.307	22	38.050	116.237	174.878	218.065	53.500	2.897.023
XI	11.916	227.983	287.170	229.655	40.000	74.189	360.157	122.871	26.778	48.093	1.428.812
XII	81.582	274.072	112.547	338.971	204.149	15.661	18.977	1.235.571	65.000	29.796	2.376.326
RM	254.677	1.604.207	445.588	983.688	32.239	43.187	61.777	61.970	0	1.297	3.488.630
TOTAL	868.171	5.540.410	5.378.494	6.295.092	1.149.693	1.610.989	1.979.630	3.046.266	812.579	310.184	26.991.508

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional.

(*) : La presente desagregación por región y sector es a octubre de 1990, y está sujeta a ajustes menores, no superiores a un 2%.

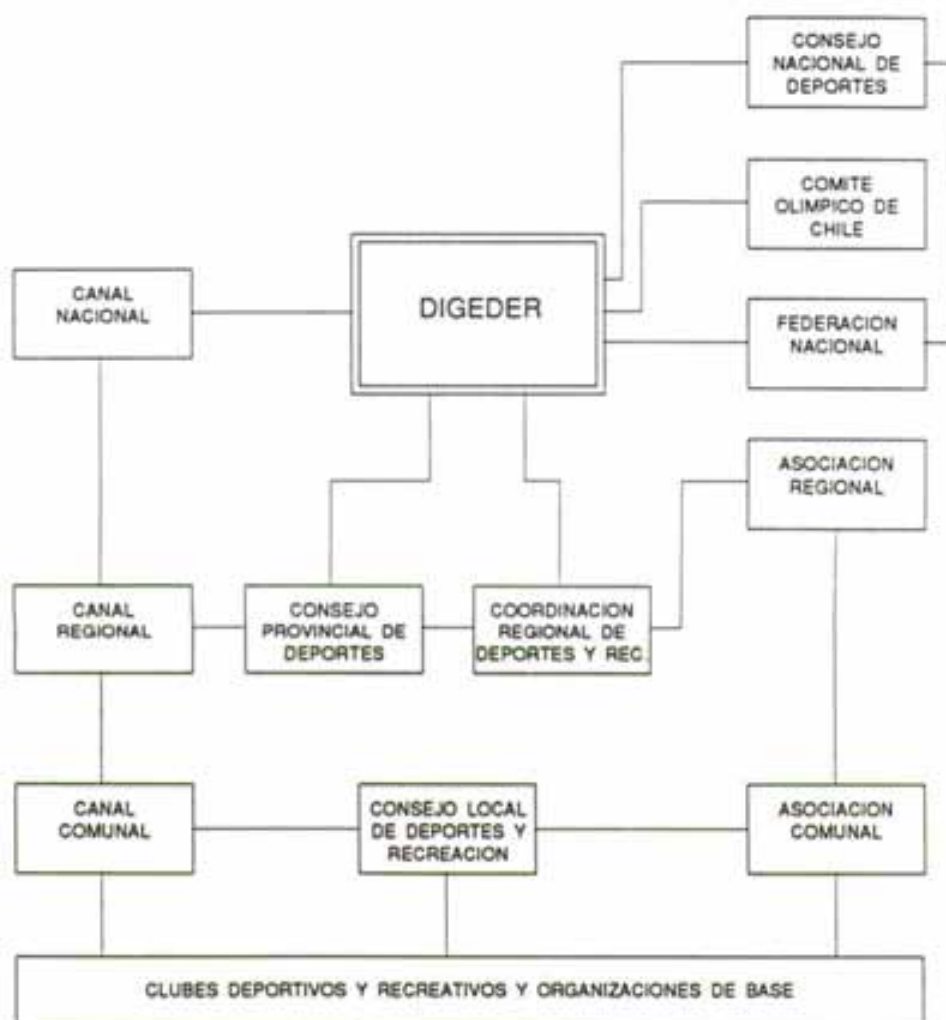
Cuadro N°4

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTA DE DISTRIBUCION SECTORIAL
PARA EL AÑO 1991

Sector Alcantarillado	M\$	1.800.000
Sector Agua Potable	M\$	1.800.000
Sector Salud	M\$	7.000.000
Sector Educación	M\$	9.000.000
Sector Vialidad Urbana	M\$	4.000.000
Sector Vialidad Rural	M\$	3.460.000
Sector Electrificación Rural	M\$	900.000
Sector Preinversión	M\$	300.000
Sector Recursos Propios (ex-tradicional)	M\$	3.000.000
TOTAL RUBROS	M\$	31.260.000
Ajustes Saldos Iniciales de Caja	M\$	3.000.000
MONTO TOTAL F.N.D.R. 1991 (Asignación Presupuestaria Inicial)	M\$	34.260.000

Anexo N°1

RELACIONES ORGANIZACIONALES EN EL SECTOR



ENTIDAD PUBLICA



ENTIDAD PRIVADA

Cuadro N°1

SISTEMA DE PRONOSTICOS DEPORTIVOS POLLA GOL RECAUDACION NETA Y TRANSFERENCIAS A DIGEDER (1)

AÑO	RECAUDACIÓN NETA (2) REAL AL 31.12.90 (M\$)	TRANSFERIDO A DIGEDER (3) REAL AL 31.12.90 (M\$)
1976 (4)	16.716.474.	7.020.907.
1977	22.155.051.	9.301.751.
1978	26.171.235.	10.991.920.
1979	29.357.258.	12.330.051.
1980	26.422.806.	11.097.581.
1981	24.742.099.	10.391.680.
1982	17.809.165.	7.479.849.
1983	13.949.572.	5.858.819.
1984 (5)	11.866.984.	4.714.101.
1985	10.079.838.	3.728.972.
1986	10.286.540.	3.806.019.
1987	10.701.441.	3.959.533.
1988	12.048.767.	4.458.044.
1989	11.205.653.	4.146.093.
1990	5.832.623.	2.158.070.
1991 (PROY)	3.990.697. (6)	1.476.558.

Fuente: Informes Polla Gol. Departamento Finanzas - Subdepartamento Presupuesto.

1. Se incluyen los Concursos Ordinarios y Extraordinarios jugados en cada año, desde el 01 de enero al 31 de diciembre. El primer Concurso Extraordinario se jugó el 12.10.83.
2. Corresponde a la recaudación Bruta, menos el Impuesto del 15% (Ley N° 18.110), creado el 15.04.82 (Concurso 313); y el Impuesto del 1% (Ley N° 18.681), creado el 07.02.88 (Concurso 616). Este último impuesto estuvo vigente hasta el 27.01.91 (Concurso 771).
3. Esta cifras no incluyen el aporte legal al Fútbol, correspondiente al 6% de la Recaudación Neta.
4. El Sistema de pronósticos Deportivos Polla Gol se inicia el 03.04.76.
5. Desde el 29.07.84 (Concurso 432), DIGEDER recibe el 37% de la Recaudación Neta. Antes de esta fecha recibía el 42% de la Recaudación Neta.
6. Sólo considera proyección de Concursos Ordinarios.

Cuadro N°2

DIGEDER: PROGRAMA Y PRESUPUESTO ANUAL 1991, PRESUPUESTO DE INGRESOS DE MILES DE PESOS

FUENTES		TOTAL 1991
Total Ingresos		6.634.763
Ingresos de Operación	A/	264.567
Ventas de Activos	B/	3.630
Transferencias Póla		
Chilena de Beneficencia		4.866.464
Póla Gol	C/	2.660.000
Loto	D/	1.404.464
Bingo	D/	802.000
Aporte Fiscal	E/	1.210.000
Saldo Inicial de Caja	F/	259.812
Otros Ingresos	G/	30.250

A. Venta de servicios Estadio Nacional.

B. Corresponden a la venta de activos físicos o financieros, como vehículos dados de baja.

C. Incluye los ingresos de diciembre 90, hasta noviembre 91.

D. Incluye los ingresos que se prevé recibir por concepto de Loto 1 y 2 (15%), si se aprueba el proyecto de ley en trámite.

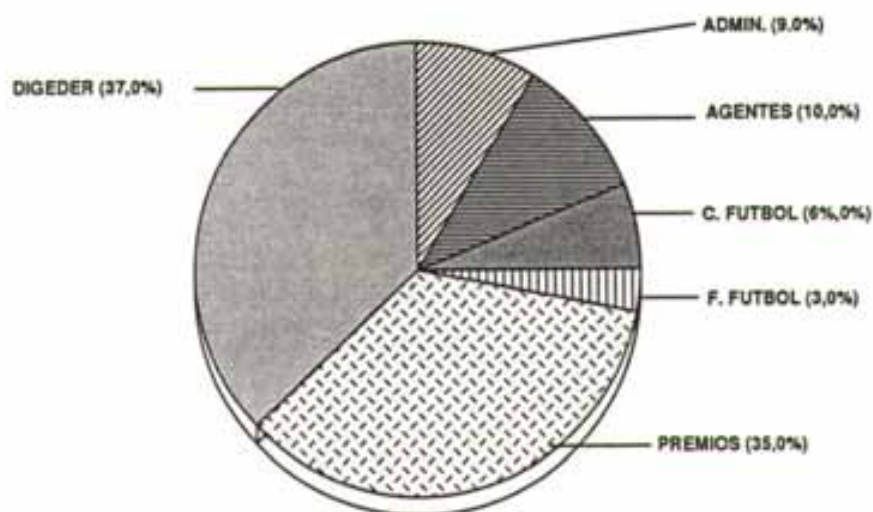
E. Se otorga mientras no se apruebe el Proyecto Loto-Bingo.

F. Corresponde a proyectos aprobados en 1990, y no ejecutados en su totalidad. En consecuencia, se trata de recursos comprometidos en proyectos de infraestructura.

G. Corresponde a saldos de proyectos devueltos a DIGEDER conforme normas.

Gráfico N°1

SISTEMA DE PRONOSTICOS DEPORTIVOS
Distribución Relativa de Recaudación Neta

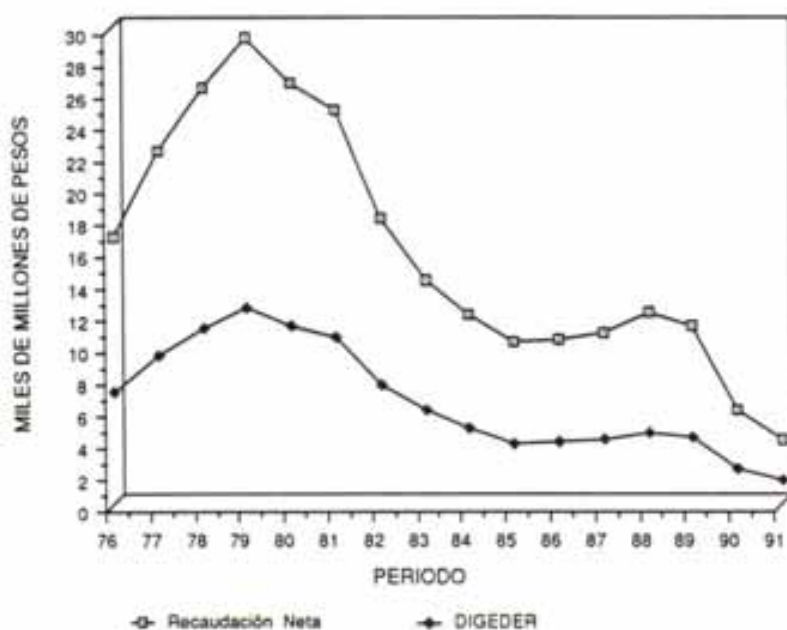


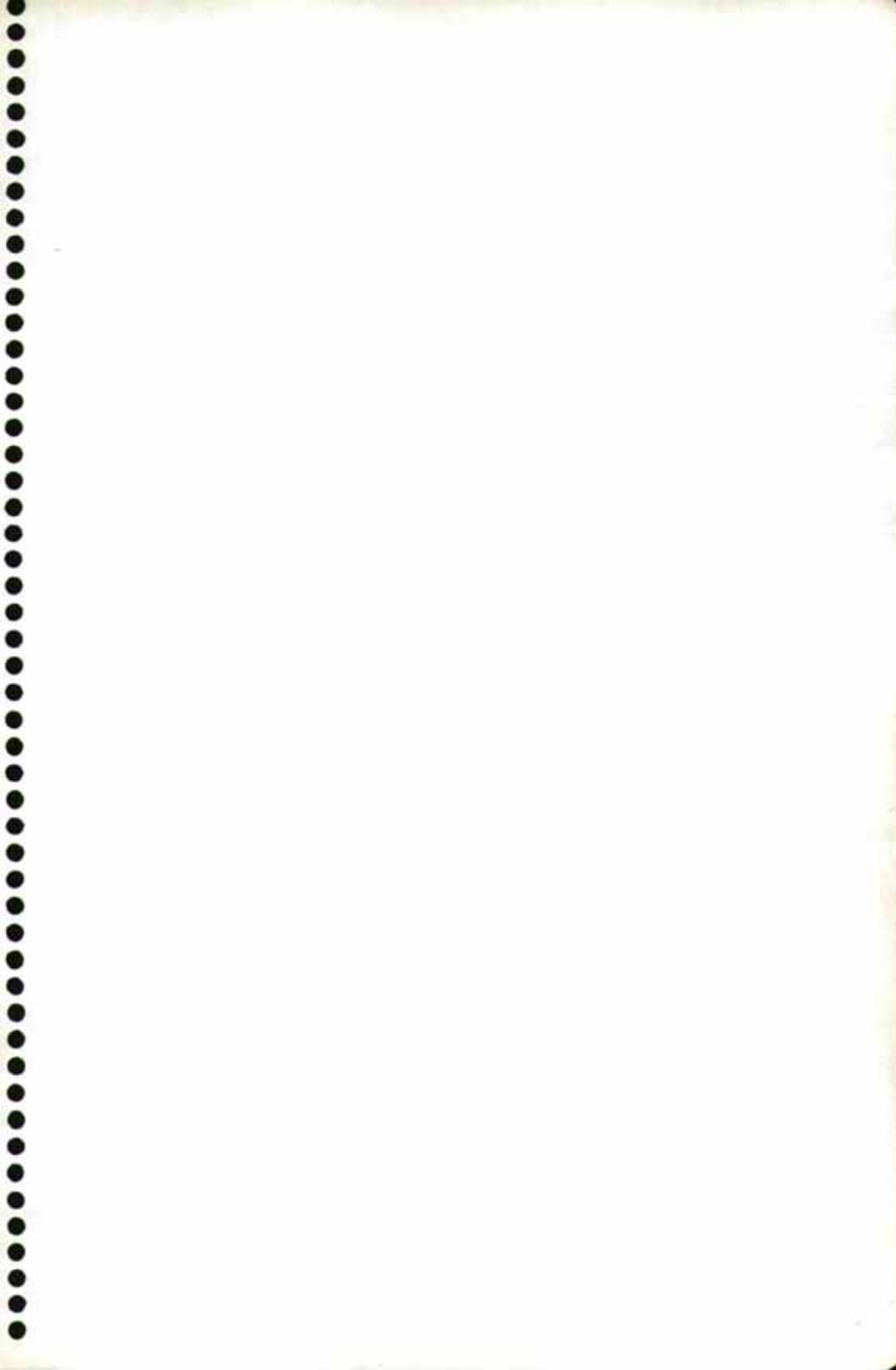
Fuente: D.L. 1.298 y Ley 18.325

Gráfico N°2

SISTEMA DE PRONOSTICOS DEPORTIVOS

Recaudación Neta y Transferida a DIGEDER





MIDEPLAN. Depto.
Planif. y Estudios
Sociales

Un proceso de inte-
gración al desarrollo
Inf. Social 90/91

M665pi
1991
c.1

10072

13/11/91 254 WTA 1991
Lysa

10072

M665pi
1991
c.1

ODEPLAN
BIBLIOTECA

ESTE LIBRO DEBE SER DEVUELTO
EN LA ULTIMA FECHA TIMBRADA

15/11/20

~~13 June 92~~

1^o Hyab 90



MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION / MIDEPLAN
AHUMADA 48 / FONO 672 2033 FAX 672 1879 / SANTIAGO DE CHILE