



ENERO 2005
ISSN 0717-1560

**SERIE INFORME
SOCIAL
Nº89**

**NUEVAS CAUSAS DE LA POBREZA.
POLÍTICAS PÚBLICAS, FAMILIA Y
PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Rosita Camhi ¹ (Editora)

¹ Economista, Investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo en temas de pobreza y políticas sociales.

**NUEVAS CAUSAS DE LA POBREZA. POLÍTICAS PÚBLICAS,
FAMILIA Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Resumen Ejecutivo

El presente documento contiene las exposiciones presentadas en el Seminario Nuevas Causas de Pobreza: Políticas Públicas, Familia y Participación de la Sociedad Civil, organizado por Libertad y Desarrollo en julio del 2004.

Para profundizar respecto de las nuevas características de la pobreza y poder dirigir en mejor forma las políticas que en este ámbito debieran aplicarse en Chile en el futuro, se invitó a participar a este seminario al experto norteamericano Michael Tanner, Director de Estudios de Salud y Bienestar Social del CATO Institute. En su intervención expuso acerca de la experiencia de Estados Unidos en materia de programas de bienestar social y sus efectos en la superación de la pobreza en ese país.

Además en la oportunidad se contó con la participación de destacados expertos nacionales en lo referente a las principales causas actuales de generación de pobreza en Chile y las políticas para enfrentarlas.

Harald Beyer expuso acerca de la incidencia en la pobreza de la deserción escolar, rentabilidad de la educación y generación de empleo. Luego, María Inés Ross presentó un trabajo relacionado con el rol de las instituciones privadas en la educación y soporte y asistencia a la familia. Benito Baranda, por su parte abordó el tema de los incentivos a la participación de la sociedad civil para ayudar a la superación de la pobreza.

INDICE

		página
I.	Introducción	3
II	Saliendo de la pobreza. ¿Qué nos aconseja la experiencia de Estados Unidos?	7
	1. Lecciones del sistema de bienestar norteamericano	9
	2. Reformas al sistema de bienestar	12
	3. Formas para evitar que la pobreza persista	14
	4. El aporte de las instituciones privadas	17
III.	Para salir de la pobreza: más empleo y mejor educación	21
	1. Pobreza y generación de empleo	22
	2. Educación y pobreza	32
IV.	Educación, soporte y asistencia a la familia. Rol de las instituciones privadas	37
	1. Nuestra inspiración	37
	2. Servicios prestados y rol de la Sociedad Protectora de la Infancia	39
	3. Investigación en educación, familia y políticas públicas	40
	4. Aporte de la Sociedad Protectora de la Infancia a la educación y a la familia: educación integral	42
	5. Nuestra experiencia apoyando a la familia	43
	6. Nuestro desafío	46
V.	Incentivo a la participación de la sociedad civil	47
	1. Los que más necesitan reciben menos educación pre-escolar	49
	2. Política habitacional para los más pobres	50
	3. Insuficientes espacios para la participación de la sociedad civil	51
	4. Cómo incentivar la participación de la sociedad civil	54

I. INTRODUCCION

Rosita Camhi

Las características de la pobreza en Chile han cambiado, superándose aquella pobreza más vinculada al subdesarrollo marcada por problemas como la alta desnutrición y mortalidad infantil, falta de acceso a vivienda y saneamiento, analfabetismo y escasa escolaridad. Es una pobreza que se acerca a aquella de los países con mayor desarrollo, con mayor educación, y que se relaciona más con oportunidades laborales y características y estructuras familiares o del individuo mismo. Entre estos cabe destacar los hogares a cargo de una mujer, embarazos adolescentes y adicciones como la droga y el alcohol.

En su libro *“The Poverty of Welfare”*, Michael Tanner analiza el impacto del sistema de bienestar norteamericano consistente principalmente en la entrega de beneficios monetarios a familias pobres, desempleados y madres solteras que se aplicó durante varias décadas en ese país. Concluye Tanner el escaso impacto de este sistema en la reducción de pobreza. Ello se debería a que por lo atractivo de sus beneficios generó desincentivos a buscar trabajo y a contraer matrimonio, ocasionando una alta dependencia del sistema.

El libro concluye que hoy en día en EE.UU. hay tres formas principales de salir de la pobreza: conseguir un empleo, terminar el colegio y no embarazarse fuera del matrimonio. En ese país hoy es escasa la gente que trabaja que cae bajo la línea de pobreza, más aún si en una pareja trabajan ambos. Sólo el 2,6% de quienes trabajan a tiempo completo caen bajo la línea de pobreza. Las personas con al menos educación secundaria tienen menores probabilidades de caer en la pobreza y los niños que crecen en un hogar sin padre tienen cinco veces más probabilidades de caer en esa condición.

Estos antecedentes recopilados para EE.UU. nos permiten conocer más acerca de las nuevas características de la pobreza en países más desarrollados y ver en qué medida estas resultan similares a aquellas que se presentan en Chile. También podemos extraer alguna experiencia respecto de aquellos aspectos que debieran abordarse a través de las políticas públicas y que hasta hoy no han sido considerados con suficiente énfasis.

Ahora bien, en el caso de Chile, el último Mapa de la Extrema Pobreza elaborado por Libertad y Desarrollo (2003) proporciona antecedentes

respecto de las nuevas características de la pobreza. Sus datos nos muestran que pese a que la extrema pobreza se ha ido reduciendo a través del tiempo desde un 21% en 1970 a un 8% en la actualidad, quienes permanecen en esta condición, presentan ciertas características que estarían incidiendo en su permanencia en la pobreza, como el que la desocupación en los sectores de extrema pobreza sea casi dos veces superior al resto de la población y que haya escasas oportunidades laborales para los jóvenes (uno de cada cuatro tiene un empleo) y las mujeres (una de cada cinco ha ingresado al mercado laboral).

Asimismo, un 47% de las personas más pobres ha completado la enseñanza básica, aun cuando en esto se constata un gran avance, ya que en 1970 un 76% de los pobres tenía sólo enseñanza básica o menos. Por su parte, un 42% de los extremadamente pobres ha cursado enseñanza media, aunque sólo el 17% la ha completado. Esta alta proporción de personas con educación media que se mantiene en extrema pobreza resulta preocupante, puesto que además de una alta deserción escolar por parte de los jóvenes pobres se demuestra el escaso aporte que está teniendo la educación media a la productividad del trabajo y a la posibilidad de ascender socioeconómicamente. La evidencia empírica demuestra que el crecimiento de la economía y del empleo son los factores más importantes para salir de la pobreza. La rapidez con que esto suceda dependerá de cuánto se pueda reactivar la economía y también de la voluntad para impulsar políticas que apunten a flexibilizar el mercado laboral, con el fin de permitir que los hogares cuenten con el aporte de otros perceptores de ingresos como jóvenes y mujeres, además del jefe de hogar.

Por otro lado, el problema de la deserción escolar no ha sido abordado en su real magnitud; se necesita mayor cobertura de los bonos pro retención para que los colegios mantengan a los estudiantes proclives a desertar. Además de la importancia que tiene hoy completar la enseñanza media, la calidad de la educación en ese nivel educativo es también un tema poco abordado, especialmente en aquellos colegios donde asisten los niños más pobres que obtienen bajo rendimiento escolar. El aporte de este tipo de educación en relación a los ingresos que es posible obtener parece seguir siendo muy bajo y es probable que esto también constituya un incentivo a abandonar la escuela.

En el ámbito familiar, donde resulta más difícil intervenir a través de las políticas públicas, también es importante avanzar. En el último decenio se han observado cambios importantes que tendrán gran relevancia en la formación de capital social en Chile y con ello en la perpetuación de la

pobreza. Según el último Censo de 2002, se constatan entre otros aspectos:

- Un descenso sostenido de la tasa de nupcialidad, pasándose de 8 a 4 matrimonios por 1000 habitantes entre 1992 y 2002.
- Aumento en el mismo período de las convivencias desde un 6% a un 9%, alcanzando estas en los sectores de extrema pobreza a un 21%.
- Los hogares a cargo de una mujer aumentaron en 30 años (1970-2002) desde 350.000 (20% del total) a 1.300.000 (32% del total).
- Los nacimientos fuera del matrimonio alcanzan al 50% del total, correspondiendo un 16% del total de nacimientos a madres adolescentes (40.000 nacimientos al año).
- La deserción escolar es alta en el caso de las madres adolescentes y un 76% de las jóvenes que han desertado se concentra en el 40% más pobre de la población. Sus hijos, tienen entonces una alta probabilidad de caer en la pobreza.

En EE.UU., el Presidente Bush en su Cuenta del Estado de la Nación ha reconocido que la fortaleza de ese país se sustenta en el matrimonio y la familia, dado que es el lugar que puede dar más seguridad y oportunidades a los hijos, al fomentar valores como la responsabilidad en el trabajo y la disciplina, que contribuyen en forma importante a la formación de capital social. Por esta razón en su agenda social se están destinando fondos públicos para promover el matrimonio y para desarrollar programas de educación sexual que fomenten la abstinencia entre los jóvenes, con el fin de que se reduzcan los embarazos adolescentes y la cantidad de hogares a cargo de una mujer. Esto constituye un giro importante en relación a los programas de bienestar social que tienden a beneficiar a madres solteras a través de subsidios monetarios, desincentivando el matrimonio y que han tenido como efecto una generación de niños que viven sin su padre y en la pobreza. ¿Por qué no innovar en este ámbito también en nuestro país, pensando en las nuevas causas de la pobreza?

Otra experiencia importante del caso norteamericano es que a través del tiempo se ha generado toda una estructura pública burocrática y de poder que termina trabando la lucha contra la pobreza. Michael Tanner propone en su libro ir reemplazando el sistema de bienestar por lo que se denomina "private charity" o programas a cargo de instituciones privadas. Se ha demostrado que mientras el sistema público de bienestar genera incentivos perversos, los programas privados incentivan la autosuficiencia, la independencia y la capacidad de superación.

Esta experiencia debiera ser incorporada con mayor énfasis en nuestro país a través de generar los incentivos necesarios y confiando en que las organizaciones privadas lo pueden hacer mejor. Ello significa el aprovechar las iniciativas de la sociedad civil, facilitar e incentivar su labor, por medio de invitar a los ciudadanos, a las comunidades locales, a las organizaciones religiosas y fundaciones sin fines de lucro a participar en el combate contra la pobreza.

Actualmente existen en Chile innumerables instituciones privadas de desarrollo social que ejecutan importantes iniciativas a favor de las personas pobres, siendo su aporte muy relevante, razón además para incentivarlas y no desalentarlas como ha ocurrido con diversas iniciativas legales recientes. Por ejemplo: se podría perfeccionar la normativa de donaciones, de modo que incentive y facilite que una parte de los impuestos a la renta de personas naturales y empresas se destine a fines solidarios a través de aportes que vayan en su integridad a las instituciones privadas que efectúan una labor solidaria en pro de los más pobres. También podría promoverse, cuando se estime prudente, el traspaso de programas públicos a instituciones solidarias del sector privado que han demostrado hacer su tarea más eficientemente que el Estado.

II. SALIENDO DE LA POBREZA: ¿QUÉ NOS ACONSEJA LA EXPERIENCIA DE ESTADOS UNIDOS?

Michael Tanner ²

A

Al comenzar mi presentación quisiera agradecer la invitación a participar en este Seminario. En primer lugar quiero felicitar a Chile por los notables progresos logrados en la reducción de la pobreza en un 50% en los últimos 10 a 15 años. Es un logro muy significativo, ya que este país ha seguido los pasos de muchos países industrializados, y aún más, cabe destacar la rapidez con que lo ha conseguido. Es algo por lo que deben sentirse orgullosos, ya que no todos los países lo han logrado. Es un gran resultado. Creo que la liberalización de su economía en este período es una lección para muchos y creo que otros deberían aprenderla.

Si observamos la pobreza que existe en el mundo, verán que, en varios casos, no se relaciona con los recursos existentes, ya que hay muchos países con gran cantidad de recursos y con altos índices de pobreza. En África, por ejemplo, es posible encontrar más recursos naturales que en cualquier otro lugar con la diferencia que allá la pobreza es endémica. Por otra parte, hay otros países en que hay pocos recursos naturales, como Hong Kong o Singapur, que son muy ricos. Por eso, la pobreza no se debe sólo a la presencia o ausencia de recursos ni a la ingenuidad de las personas. La erradicación de ella es el resultado de políticas y la política que Chile ha aplicado en las dos últimas décadas ha permitido disminuirla considerablemente.

Este país ha elaborado un modelo que el resto del mundo debería seguir. Además la naturaleza de la pobreza en Chile ha experimentado cambios. Si miramos alrededor del mundo, es posible categorizar la pobreza en dos formas distintas. En otras palabras, podríamos decir que existe una pobreza característica del Tercer Mundo y otra del Primer Mundo.

La pobreza del Tercer Mundo está asociada a necesidades básicas no satisfechas: falta de alimentos, falta de vivienda, hambruna generalizada, situaciones como las que se presentan en el África del Sub Sahara, por ejemplo. No es el caso de Chile donde tampoco se presenta esa pobreza demoledora de las poblaciones pobres de Brasil o Perú. La pobreza de acá es distinta a la de aquellos lugares en que no se satisfacen las

² Investigador, Director Health and Welfare Studies del CATO Institute, Washington DC. Autor del libro "The Poverty of Welfare: Helping Others in Civil Society"

necesidades del día a día. Esa pobreza se ha ido erradicando en este país.

La pobreza que existe actualmente en Estados Unidos, en Europa y en otros países industrializados es diferente. Esa pobreza conlleva muchas contradicciones y no es menos real que la privación que existe en el Tercer Mundo. Es aquella pobreza en la que el 85% de las familias pobres tiene un televisor a color, un 65% tiene lavadora y el 5% tiene computador en casa. Es un tipo de pobreza muy distinto al que existe hoy en día en Sudán o en otros lugares como ese.

Eso no quiere decir que este tipo de pobreza sea menos dolorosa, especialmente para los pobres. De hecho, en muchos aspectos es quizá más dolorosa, ya que existe junto a la prosperidad, por lo que una persona pobre ve lo que no tiene. Si en una aldea todos padecen hambre, a nadie le preocupa lo que no tiene o lo que tiene el vecino. Pero si uno es pobre y el vecino es rico, se aprecian diferencias dentro de esa riqueza. Esa circunstancia conlleva un impacto psicológico muy adverso y difícil para los pobres. Además, lo que ocurre con este tipo de pobreza es que comienza a generarse un ciclo de pobreza, una falta de esperanza y la gente deja de creer que las cosas pueden mejorar.

Desde mi punto de vista, es muy destructivo, psicológicamente hablando, que la gente deje de creer que algún día sus hijos van a estar mejor de lo que están hoy. O cuando dejan de creer que aunque trabajen más no van a conseguir más. Y este es un aspecto muy peligroso de este tipo de pobreza moderna. Quiero agregar que este tipo de pobreza es mucho más difícil de resolver que el tipo tradicional de pobreza, ya que en Chile, al igual que en otros países en que la pobreza disminuye rápidamente como producto de las políticas que permiten disminuirla (como ha ocurrido en las dos últimas décadas), hay un punto en que es difícil que las condiciones de pobreza no persistan para los que son muy pobres.

Las políticas implementadas que fueron tan efectivas, empiezan a dejar de serlo y ya no tienen el impacto que tuvieron inicialmente. Y este tipo de pobreza da origen a una clase pobre distinguida, que es muy difícil de abordar. Y se crea también un problema con las políticas públicas, dejando la sensación de que no se puede hacer nada, de que no va a funcionar y la política se vuelve rígida y poco innovadora.

1. LECCIONES DEL SISTEMA DE BIENESTAR NORTEAMERICANO

Quiero reseñar qué ocurrió en EE.UU. con nuestro sistema de bienestar social y las lecciones que quedaron.

La primera lección de EE.UU. y quizá la más importante de todas, es que destinar fondos a la pobreza no significa que esta se resuelva. Hubo un momento en nuestro país en que la mayoría de la gente era pobre. Si nos remontamos, por ejemplo, a los años 30, se consideraba que el 70% de los norteamericanos era pobre. Hacia el año 1965, esa cifra había cambiado y era del orden del 15%. Esa disminución se produjo sin la necesidad de realizar grandes gastos sociales, sino que fue consecuencia del rápido crecimiento económico posterior a la Segunda Guerra Mundial que tuvo lugar en EE.UU. Ese desarrollo y crecimiento económico generó una gran cantidad de empleos, lo que llevó a disminuir la pobreza y a la creación de una clase media. Pero en el año 1965, el Presidente de entonces, Lyndon Johnson, le declaró la guerra a la pobreza y dijo que iba a eliminar el 15% restante. Cuarenta años después de que él le declarara la guerra a la pobreza, EE.UU. ha gastado 3 mil trillones de dólares en programas que la combaten. El resultado es que la actual tasa de pobreza es más o menos la misma que se registraba en 1965. Ese fue un gran desperdicio de dinero y creo que todos estarán de acuerdo en que gastar tanto dinero para nada no puede considerarse un éxito.

1.1 Rol del gobierno central y rol de las comunidades locales

Pero no sólo se trata de haber usado mal el dinero de los contribuyentes, de que podría haberse destinado a algo más útil, o de que lo podríamos haber gastado en otra cosa, sino del hecho que estas políticas trajeron consigo consecuencias muy negativas. Una de las cosas más desagradables que generó este gasto, fue un sentimiento negativo en las familias y en las comunidades locales que consideraron que el gobierno se comenzó a exceder progresivamente en sus funciones, ejerciendo roles que le correspondían a la comunidad, a la sociedad civil y, en definitiva, a las familias. Por consiguiente, el rol que estas debían desempeñar comenzó a atrofiarse.

Las instituciones sociales fueron quedando a un lado. La familia, la comunidad, las instituciones de caridad comenzaron a sentir que no jugaban ningún papel, ya que todo estaba en manos del Gobierno. Y eso es, en gran medida, lo que ha ocurrido en Estados Unidos.

A menudo he manifestado que una de las cosas que me desagradaba es lo que ocurría en las iglesias. Si alguien de la comunidad estaba pasando un mal momento, le pedían a la gente para que se metiera la mano al bolsillo y diera hasta que le doliera. Algo semejante pasa hoy con el Congreso y es una gran pérdida para todos nosotros.

1.2 Cambios en la familia

Otra consecuencia importante de la guerra a la pobreza ha sido el aumento de nacimientos fuera del matrimonio en Estados Unidos. Si retrocedemos al año 1960, sólo el 5% de los recién nacidos no eran hijos de matrimonios. Hoy día el porcentaje bordea el 32%. En parte ello se debe a los cambios registrados en la sociedad en general. Vivimos en una sociedad en que el sexo está siempre presente, en que la familia se ha descompuesto, la mujer ahora trabaja, y hay un silencio que confabula contra eso.

En diversos estudios efectuados se aprecia una importante correlación entre la disponibilidad de beneficios sociales que entrega el gobierno y el aumento de nacimientos en estas condiciones. No quiero decir con esto que las personas se embaracen para obtener beneficios sociales, pero el hecho que el acceso a los beneficios sociales haya eliminado los incentivos para que no hubiera nacimientos fuera del matrimonio, ocasionó que estos no sólo alcanzaron 32% del total de nacimientos, sino que en la población con mayores grados de pobreza como es la población afroamericana y las minorías esa cifra llegó al 68%, lo que equivale a que 2/3 de los nacimientos ocurren fuera del matrimonio.

Y ello es como un pasaje directo a la pobreza. De hecho, los estudios demuestran que los nacimientos fuera del matrimonio están vinculados a condiciones de pobreza. Las mujeres y sus niños en tales circunstancias, van a terminar en condiciones de pobreza: han sido pobres durante mucho tiempo y va a ser muy difícil que salgan de esa. Es como una maldición, especialmente si se trata de adolescentes que abandonan el colegio y que tienden a no trabajar durante largos períodos, no se integran a la fuerza laboral y cuentan con pocas habilidades que les vayan a prestar utilidades posteriormente como para obtener un trabajo. Además, hay un factor adicional que es que cuando se presenta un primer nacimiento fuera del matrimonio es probable que haya un segundo o un tercero y, en ocasiones, de padres distintos. Ahí se presentan también consecuencias en términos de pobreza.

Hay también consecuencias para la sociedad en su conjunto. Y la literatura académica plantea en forma casi unánime una vez más que los niños que han nacido fuera del matrimonio pueden llegar a desarrollar alguna patología social. Por otra parte, esto no quiere decir que una madre soltera no pueda hacer un trabajo fantástico o que los niños que nacen en estas circunstancias no van a poder hacer grandes cosas, pero, en términos estadísticos, los riesgos son más altos ya sea en cuanto a probabilidad de deserción escolar, uso de drogas o actividades delictuales.

1.3 Desincentivos al trabajo

Los programas de bienestar social en EE.UU. han contribuido también a disminuir la ética laboral entre los pobres. Siempre he creído que los pobres no son flojos, pero tampoco son tontos y si uno les paga para que no trabajen, no trabajarán. Y en EE.UU. hemos llegado al extremo, y ello no fue hace mucho tiempo, en que si uno calcula el valor de todos los beneficios sociales que se entregan a la gente, como el pago en efectivo, los cupones para alimentos, los programas de vivienda, de salud, etc. , se concluye que ese valor resulta ser más alto que un salario mínimo. Por lo tanto, no resulta sorprendente que la gente decida no trabajar por el mínimo y se acoja a los programas de bienestar.

Sabemos que obtener un empleo, aunque sea por el mínimo, permite salir de la pobreza. Hay estudios que indican que si tomamos a dos personas que se encuentran bajo la línea de pobreza y una familia ha estado acogida al bienestar y la otra trabaja, y retomamos esa situación al cabo de un año, la familia que trabaja, o donde alguien ha trabajado, tiene dos veces más posibilidades de sobrepasar la línea de la pobreza que la familia acogida al bienestar.

Hemos encontrado evidencias de que es más probable que los hijos de quienes se han acogido al bienestar, cuando sean independientes (a causa de la ética de trabajo en que se han desenvuelto según la cual no es importante trabajar) no trabajen. Y es por eso que el bienestar social sigue siendo un problema en el caso de la segunda y de la tercera generación.

1.4 Conductas sociales destructivas

El cuarto problema que encontramos con los programas sociales es el de

la delincuencia. Comprobamos que existe una correlación que señala que a mayor pago de servicios de bienestar se produce un mayor aumento de la delincuencia y esto se presenta por un par de razones. Una es la que ya mencionamos, el tema de los nacimientos fuera del matrimonio, y sabemos que los hijos de familias con madres solteras se involucran más en el mundo del delito que los hijos de matrimonios intactos. Por lo tanto, el hecho que los servicios de bienestar fomenten la existencia de familias no formadas al alero de un matrimonio viene a significar que pueden contribuir indirectamente a la delincuencia. Y la segunda razón es más sutil. Y es que encontramos, y esto apunta más a los hombres pobres jóvenes, que el rol que desempeñaban tradicionalmente como padres y jefes de familia pasa a ser, en definitiva, reemplazado por el cheque del servicio de bienestar. Estos hombres ya no son necesarios como padres o esposos. El cheque de bienestar pasa a cumplir esa función. Y como ellos encuentran que no son necesarios, empiezan a buscar otras estructuras. Constatamos que en áreas con altas tasas de pobreza, donde han dejado de pertenecer a alguna estructura familiar terminan integrándose a otras estructuras que son socialmente destructivas.

Y el último problema que encontramos es que los jóvenes (varones) necesitan modelos de roles masculinos, que se les enseñe a ser hombres adultos responsables. Comprobamos que en comunidades completas, como resultado de los programas de bienestar, esos modelos de roles están ausentes. Y si uno va a casas de grandes sectores pobres en EE.UU., encuentra exclusivamente núcleos familiares conformados por mujeres y niños donde el hombre no existe en el proyecto familia. Y resulta que, a medida que esos niños crecen, al único hombre que conocen es al que negocia con drogas en la esquina del barrio o alguien de esa naturaleza. No han visto a alguien que salga de casa a trabajar todos los días de 9AM a 5PM, y se despiertan en la mañana sin ver a un hombre adulto (padre) en la casa que salga a buscar trabajo o algo semejante. Crecen sin aprender el rol que desempeña un hombre adulto y a medida que crecen, se integran al mundo delictual o a otras actividades sociales dañinas.

2. REFORMAS AL SISTEMA DE BIENESTAR

En los años 80 constatamos que los programas de bienestar social habían fallado y reconocimos estos problemas y su origen. Entre los años 80 y 90 se los comenzó a debatir. En el año 1996, se efectuó una gran revisión a nuestras leyes sociales. Se aprobó una enmienda al proyecto de ley de reforma social, que firmó el Presidente Clinton, que fue

la revisión más grande realizada en Estados Unidos al programa desde 1965 en lo relativo a la guerra contra la pobreza. Se realizaron muchos cambios al sistema de bienestar existente hasta ese entonces en el país.

En primer lugar, se descentralizó el programa de bienestar. Antes de 1996, era un programa federal. La nueva ley concedió mayor flexibilidad a los Estados y les permitió introducir regulaciones a los programas de bienestar social y ser más innovadores en términos de poner más restricciones para acceder a ellos, y lo que se iba a pagar a través de ellos.

En segundo lugar, la reforma social creó un nuevo requisito de trabajo, según el cual se exigió, fundamentalmente, que al cabo de dos años, y algunos Estados fueron más estrictos, el beneficiario tenía que trabajar y que si no podía ser en un trabajo del sector privado subsidiado por el Estado, tenía que ser en el sector público, pero que no podía seguir recibiendo el cheque sin estar tratando de trabajar. Muchos Estados fueron más allá del requisito de dos años y establecieron un requisito de trabajo inicial, lo que se transformó en el elemento central en cuanto a mandato laboral. Y también pusieron un límite al tiempo de permanencia en el bienestar, con un máximo de 5 años. Los Estados podían usar su propio dinero y extenderlo más, pero la meta era básicamente que el límite no excediera los 5 años. También se trató de poner límite a los nacimientos fuera del matrimonio y hubo restricciones, en especial en cuanto al embarazo de adolescentes, donde se puso un límite a los beneficios adicionales que era posible obtener en caso de que la persona quedara embarazada.

Los Estados empezaron a experimentar con planes para prevenir embarazos. Además se dio la posibilidad de recibir bonos en términos de más dinero para usar en los programas si estos eran exitosos.

Los resultados de esta reforma al bienestar fueron diversos. Hubo algunos éxitos, por cierto. Los roles del bienestar disminuyeron significativamente; de hecho la cantidad de gente acogida en EE.UU. se redujo, más o menos, a la mitad desde que se inició el nuevo programa. Además, disminuyó la cantidad de personas en condiciones de pobreza y los niños en situaciones de pobreza bajaron un tanto en el mismo período.

Y esto es importante, porque la gente pensó, cuando se estaba haciendo la reforma, que la pobreza iba a aumentar muchísimo. Se dijo que si aplicábamos restricciones a quienes podían recibir los beneficios, o que si

exigíamos que la gente trabajara, iba a haber muchos más millones de pobres en EE.UU. como resultado de esto. Pero, de hecho, nada de eso ocurrió, sino justamente lo contrario. Se redujo el nivel de pobreza y, a su vez, la cantidad de personas que recibían subsidios del gobierno.

Y en el caso de las personas que dejaron de acogerse al bienestar, de hecho, resultó que quedaron en mejores condiciones. Han visto un leve aumento en sus ingresos como resultado de abandonar las condiciones de pobreza y de integrarse a la fuerza laboral. Ha habido un modesto aumento, no todo lo que nos hubiera gustado ver. La gente está más feliz y nos ha informado que se sienten bien por no seguir acogidos al bienestar. Y si es mejor para ellos, también lo es para los niños. Y eso constituye también un éxito.

Por otra parte, el gran punto negativo es que aún mucha gente sigue dependiendo del gobierno para obtener algún tipo de ingreso o de subsidio. Hemos visto que aunque hay gente que no sigue recibiendo beneficios en forma de dinero todavía son subsidiados en asuntos como cuidado de los niños, vivienda, y servicios médicos; vale decir, aún no son independientes. Y corresponde mencionar que la meta final, el verdadero nivel de éxito, se alcanza cuando la gente logra vivir por sus propios medios, cuando no dependen de los servicios gubernamentales, cuando se autosustentan.

Eso es, en resumen, lo que nosotros hicimos y que ustedes no deberían hacer, esto es, crear un sistema de bienestar como el que implementamos nosotros en EE.UU., con todo ese tipo de problemas.

3. FORMAS PARA EVITAR QUE LA POBREZA PERSISTA

De toda esta experiencia acumulada, lo que aprendimos es que hay, fundamentalmente, tres formas de evitar la pobreza y, me imagino que estas mismas lecciones se pueden aplicar en Chile, ya que así lo indican los estudios aquí realizados.

La primera regla se refiere a la educación: recibir una buena educación y terminar el colegio. Es mucho más probable que las personas que se retiran del colegio y no reciben una educación de calidad, sean más pobres que las personas que sí terminan el colegio y reciben una educación decente. Quizá la regla número uno, si es que puedo encontrar una, es que para reducir la pobreza hay que tener un sistema educacional sólido. Y sabemos que en Chile, por ejemplo, las personas que viven en

condiciones de pobreza han tenido unos 7,8 años de escolaridad, en tanto que quienes viven en las mejores condiciones han recibido, como promedio, 13,1 años. Aquí se ve la misma correlación que hemos constatado en Estados Unidos. Esa es la regla número uno: terminar el colegio y recibir una buena educación.

La regla número 2 es “no te embaraces hasta después de casarte”. Pareciera ser un asunto de sentido común, pero, como lo dije anteriormente, si tienes hijos fuera del matrimonio tomas un boleto seguro, en un tren rápido, a la pobreza. Y una vez ahí, es difícil salir. Así es que lo que pareciera ser una regla de sentido común, tiene sentido.

Y la tercera regla: consigue un empleo. No importa de qué trabajo se trate, consigue un empleo, permanece en él, desarróllate en ese trabajo. Es una buena regla para salir de la pobreza.

Hemos descubierto que las personas que, fundamentalmente, siguen estas reglas no son pobres. Son personas con un empleo, con educación, y las mujeres que no quedan embarazadas antes de casarse tienen tendencia a no ser pobres. Hemos visto que es así en EE.UU., en Chile y en muchos otros países donde he realizado estudios.

Y en cuanto al gobierno, ¿qué rol le cabe? Esto no significa que el gobierno tenga que estar haciendo mayores gastos ni es un asunto de programas gubernamentales. Sabemos que existe cierta correlación en educación después que alcanzas un cierto nivel mínimo de gasto; el hecho de que se gaste más no necesariamente significa que se reciba mejor educación. Hemos visto que en EE.UU. no existe correlación entre el nivel de gastos en educación con el nivel de logros en educación.

Desafortunadamente, en términos de prevenir embarazos, hemos visto en EE.UU. que muy pocos programas han tenido impacto. Durante años, la idea detrás de la educación sexual fue enseñar a controlar la natalidad o repartir condones en el colegio o cosas de ese tipo. Hemos descubierto que no tuvieron ningún efecto en el aumento del embarazo juvenil. Vimos que, por el contrario, tuvieron un impacto negativo. Después se puso un nuevo énfasis en lo que se ha denominado la educación de la abstinencia y que en vez de enseñar a controlar la natalidad, simplemente se ha tratado de enseñar a las mujeres a decir que no. Hasta el momento, tampoco hay ninguna evidencia de que esto funcione. Pero como la mayoría de los programas son más bien nuevos, no contamos con muchos estudios académicos de su impacto en el largo plazo.

Pero hay algo que es mucho más importante que los incentivos que crea el gobierno. Y aquí el gobierno puede eliminar los incentivos o volver a instalar los desincentivos que existían y que mostraban el embarazo como un problema. De hecho, tenemos estudios realizados en ciudades en EE.UU. en las áreas de más pobreza. En una encuesta, se preguntó a las adolescentes si quedar embarazadas sería una crisis considerable en sus vidas. El 78% de ellas respondió que no. De ser así, vamos a seguir teniendo el problema del embarazo juvenil.

El problema aquí tiene dos caras. Los programas de bienestar aíslan a las personas de las consecuencias inmediatas de quedar embarazadas, ya que el hecho que haya embarazo no ocasiona una crisis financiera en la familia. Por otra parte, muchas de estas niñas pobres no ven que podrían obtener algo no quedando embarazadas, no ven que permanecer en el colegio y conseguir un trabajo significa un futuro mejor para ellas, una forma de salir de la pobreza, una esperanza. Y en la medida en que haya un sentimiento de desesperanza, tener un bebé es lo mejor que les puede pasar. Y eso va a seguir pasando, por lo que hay que concentrarse, en paralelo, en crear un mejor sistema educacional y crear oportunidades en términos de trabajo, de crear un sentimiento de esperanza más que uno de desesperanza en las mujeres pobres.

Y, por último, en términos de empleos, el gobierno debería tratar de crear empleos, generando un clima económico que permita al sector privado la generación de lugares de trabajo.

Y una vez más, debo felicitar a Chile en este sentido. Cada dos años, personalidades académicas de todo el mundo de unos 30 países aproximadamente se reúnen y analizan la libertad económica en el mundo y publican informes donde muestran a los países qué tan libres son en términos económicos y creación de empleos, y me complace decir que Chile es el único país latinoamericano que se encuentra entre los 20 primeros, por lo que ustedes, verdaderamente, han hecho un trabajo excelente.

Pero hay algunas áreas que siguen siendo preocupantes, especialmente en términos de rigidez de los mercados laborales y la falta de flexibilidad de ellos, en términos de colocar normativas a la contratación, de leyes salariales, tiene un importante impacto cuando se trata de crear empleos. Y diría que el impacto es severo en especial en lo relativo a crear empleos para la mujer. Cuando existen leyes que indican que si se contrata a una mujer y queda embarazada tiene fuero laboral por dos años y la ley refuerza asuntos de ese tipo, en vez de crear trabajo se

crean desincentivos para contratar mujeres y, en especial, mujeres pobres y con habilidades marginales que son las más afectadas por la pobreza.

4. EL APOORTE DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS

Y por último, en términos de lo que sabemos que funciona, quisiera decir que la caridad privada sí funciona. Y la caridad privada es mucho más efectiva en términos de que la gente satisfaga sus necesidades y ayudarlas a salir de la pobreza, que los programas de bienestar del gobierno. Puedo decir que en algunas cosas la caridad privada se puede empezar a parecer al gobierno y es cuando aumenta su tamaño. Si tienes una institución de caridad privada del mismo tamaño de una institución gubernamental y trata de cubrir asuntos administrativos en todo el país, la burocracia y la inflexibilidad comienzan a ser iguales. Por lo tanto, sugiero localizar la caridad en asuntos pequeños en vez de más grandes.

Sé que más adelante en el seminario hoy día, vamos a escuchar a personas que tienen sistemas de caridad muy efectivos, quienes les comentarán el trabajo que realizan, trabajo que valoro mucho. Pero creo que es una regla general que el sector privado hace un trabajo mucho mejor. Y es así por muchas razones.

En primer lugar, porque pueden ser mucho más flexibles que los programas de gobierno. Una vez que estaba en una oficina de bienestar gubernamental vi entrar a una mujer que dijo tener una entrevista de trabajo y que probablemente conseguiría ese empleo, pero que su auto no partía. La batería se había echado a perder y no iba a poder ir a la entrevista de trabajo y quería saber cómo podía ayudarla la oficina de bienestar. Las personas de la oficina de bienestar le dijeron que si esperaba dos semanas para recibir el cheque, se iba a poder comprar una batería nueva. Las personas de la caridad privada le habrían dado una batería nueva o habrían salido a ayudarla a hacer partir el auto, pero los burócratas del gobierno no pueden hacer eso. Así se pierde la flexibilidad.

En segundo lugar, las caridades privadas pueden recompensar las buenas acciones y castigar las malas. En cambio el gobierno, que le entrega cheques a todo el mundo, no puede hacerlo. En la caridad privada existe el concepto de los pobres que merecen algo y de los que no lo merecen. Por ejemplo, si una persona es alcohólica, no le dan más dinero, ya que con él va a comprar licor. Hay un requisito previo y es

escuchar una plática antes de recibir el alimento. Estas instituciones pueden ejercer influencia en las personas en una forma en que el gobierno no es efectivo. No se limitan a entregar dinero a la gente. Además le hacen ver esos problemas subyacentes donde radican las causas de su situación.

Aun así, quiero plantear una advertencia. La caridad privada no debería actuar como el gobierno y no tratar de involucrarse con este. En EE.UU., por el hecho que la caridad privada ha realizado un trabajo de mejor calidad que los sistemas de bienestar gubernamentales, el Presidente Bush comenzó una iniciativa que permite al gobierno subsidiar en forma directa a la caridad privada. Según ese esquema, el gobierno le asigna dinero a las instituciones de caridad privada para que lo administren. La idea es que si las instituciones de caridad privada funcionan bien, por qué no subsidiarlas. Entonces, entreguémosle dinero para que operen mejor todavía. Para mí, esto es como tener dos negocios y uno se va a la quiebra. Tomo a las personas del que se fue a la quiebra y las pongo a cargo del negocio que estaba funcionando bien, pensando que eso va a ayudar en algo. El sistema del gobierno falló y el de la caridad privada está funcionando bien, ¿por qué no poner al gobierno a cargo de la caridad privada?

En un sentido práctico, debemos entender que cuando se recibe dinero del gobierno, van incluidas las regulaciones. No me voy a referir a Chile, pero no he visto a ningún gobierno en ningún país donde ese dinero no vaya acompañado de las reglas. Eso se traduce en que el gobierno comienza a dirigir la caridad, a decirle qué debe hacer y, en muchas formas, empieza a decirle que tiene que parecerse un poco más al gobierno, con todos los errores que eso implica.

En segundo lugar, existe lo que se ha denominado “el cambio en la misión” de la caridad privada, ya que esta comienza a interesarse en el dinero más que en escuchar lo que el corazón le dicta qué hacer. Un ejemplo es una iglesia que abre un comedor ya que le parece sentir un llamado divino a hacerlo y otra cosa muy distinta es hacerlo porque, según el programa federal, eso es lo que se puede hacer este año. Y hemos visto, en algunas instituciones, que ha habido un cambio total de dirección en las acciones de caridad porque quieren obtener financiamiento. No hace mucho tiempo hubo un caso. Fue en Massachussets. Si retrocedemos 10 años, en ese Estado la principal actividad de caridad de la Iglesia Católica era abrir comedores populares en los que instalaban lo que se denomina un “mercado”. Tomaban ropa y la vendían para los pobres, con lo que obtenían dinero para acciones a

favor de los pobres. Hace unos 10 ó 15 años, Massachussets hizo un cambio de dirección en este sentido y decidió invertir en programas de rehabilitación por drogas y alcohol. Como la Iglesia Católica de Massachussets recibe 2/3 de su financiamiento del mismo Estado, cerró de inmediato su comedor popular y su mercado, y abrió centros de rehabilitación por drogas y alcohol. El resultado se vio de inmediato, ya que prestar servicios a muchos no es lo mismo que prestar a pocos; de hecho, sus parroquianos eran pocos y aumentaron. Entró el dinero en juego y aunque no estoy diciendo con esto que el dinero sea el origen de todos los males, eso es lo que pasó en este caso.

Quiero plantear un asunto que va implícito en la caridad. La razón por la cual la caridad es lo que es se debe a que es voluntaria. La raíz de esa palabra, por lo que dice la Biblia, es “ágape”, que significa “amor”. Lo que mueve a la caridad es actuar movidos por el amor a los demás. Lo hacemos porque nuestro corazón nos dicta hacerlo. Y al hacerlo creamos un lazo entre nosotros y los pobres. Hacemos algo por los demás buscando que ellos hagan algo por sí mismos y hacemos algo por nosotros también a través de dar, lo que nos hace mejores personas. El concepto que identifica al gobierno es la fuerza, ya que nos lleva a hacer cosas en forma involuntaria. Obtiene dinero de nosotros, dinero que no queremos dar y lo usa para dar. Ahí se rompe ese vínculo entre nosotros, los que damos, con los pobres. La caridad está asociada a la nobleza; es una nobleza dar y una nobleza recibir. El bienestar que proporciona el gobierno es exactamente lo contrario y, por su naturaleza, se aleja del concepto de caridad. Y, en el largo plazo, creo que se puede transformar en algo muy dañino.

Quiero mencionar algo más sobre el Estado y su rol, porque en el sistema democrático, el Estado tiene un rol y esa responsabilidad no se puede evadir. Yo quiero plantear justamente lo contrario. Sugiero que no existe aquello que llamamos Estado. El Estado no existe como entidad. El Estado está, en cambio, formado por gente. Y la gente son personas y cada persona tiene su propio valor y dignidad. Hemos encontrado que la democracia es el único sistema donde se pueden plantear muchos asuntos. La democracia es menos importante que el nivel de las instituciones y menos importante que el respeto por las personas, puesto que las minorías son personas también.

La democracia se basa en el principio del 51% de las personas, pero eso no quiere decir que el 49% restante tenga menos dignidad, menos derechos, menos importancia. Así es que deberíamos entender la importancia de la persona en la sociedad civil y que hay asuntos cuya

naturaleza es el aspecto voluntario y deberíamos evitar aplicar la fuerza aunque esta cuente con el apoyo del 51%.

Después de todo, la esclavitud también era una institución democrática, por así decirlo. Así que tenemos que tener mucho cuidado con el poder y la omnipotencia que le asignamos al Estado. El Estado es poco más que una leve mayoría de personas que impone su voluntad a los demás. A veces es necesario; a veces tiene que haber orden y al Estado no le queda otra cosa que hacer, pero deberíamos usar eso al mínimo y tratar de maximizar la dignidad y el valor de cada individuo.

Quiero terminar planteando una sugerencia. Si pudiera desear algo para Chile sería: no dejen de hacer lo que ha estado dando resultado. Han logrado mucho éxito en reducir la pobreza. En gran medida, lo han logrado liberalizando la economía y con crecimiento económico y espero que siga ocurriendo de la misma forma. Y al hacerlo, se van a alejar de la tentación propia de quien alcanza el nivel de pobreza del Primer Mundo. Resulta tentador tratar de cambiar la meta y en vez de tratar de ayudar a la gente a salir de la pobreza vamos creando una pobreza más cómoda y menos dolorosa. Yo diría que esa no es la meta apropiada. La meta tiene que seguir siendo cómo sacamos a la gente de la pobreza, cómo reducimos la pobreza. Y sabemos que la respuesta no es que el gobierno gaste más dinero en programas. Sabemos que la respuesta es más crecimiento económico y un sistema de caridad privado más fuerte que pueda atender las necesidades inmediatas de las personas cuando se encuentran en momentos difíciles. Pienso que ese es el camino que debemos tomar en Estados Unidos y espero que Chile se dirija hacia allá y creo que es el que, en el largo plazo, nos va a llevar a los mejores resultados. Y disminuyendo el nivel de pobreza vamos a tener el mejor país que podamos construir.

Muchas gracias.

III. PARA SALIR DE LA POBREZA: MAS EMPLEO Y MEJOR EDUCACION

Harald Beyer³

Quiero agradecer a Libertad y Desarrollo por la invitación a participar en este Seminario. Quisiera comenzar haciendo algunas reflexiones sobre el libro “*The Poverty of Welfare*” que ha escrito Michael Tanner, ya que incluye varios aspectos que son interesantes para nuestro país. Hay en el libro mucha información respecto de lo que ha sucedido en los últimos años en EE.UU. en materia de programas asistenciales orientados a la pobreza.

En primer lugar se puede decir que los programas aplicados en ese país fallaron en gran medida, porque no fueron capaces de preparar a los beneficiarios para ser autosuficientes. Los programas gubernamentales, entonces, fallan por esta razón. Piensen ustedes en Chile Solidario; hay una gran interrogante respecto de este nuevo programa en nuestro país.

Tanner también reconoce que a pesar de que estos programas no tuvieron el éxito esperado, tampoco fueron un desastre. Es otra de las conclusiones, lo que permite de alguna forma, a partir de esos programas, tratar de trabajar mejores soluciones a los problemas que intentan abordar. La tercera conclusión importante que a mí me llama la atención entre todas las que plantea es que, en general, él revisa experiencias diversas, donde siempre hay problemas de diseño, que se traducen en programas que son demasiado estandarizados para las distintas necesidades de las comunas y por eso, de ahí desprende la necesidad de formular programas bastante más descentralizados y con mucha participación privada.

Y surge una interesante reflexión que en Chile habría que pensar mejor, que es hasta qué punto va a haber suficiente financiamiento privado en la medida en que el Estado se retira de los programas. Lo que agregaría es que en nuestro país tenemos que ir a un esquema en el cual haya más bien gestión privada y financiamiento público. Básicamente eso tiene que ver con nuestra situación de distribución del ingreso, donde hay pocas personas naturales que están en posibilidades de contribuir con recursos.

³ Economista, Doctor en Economía (C) Universidad de California. Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos.

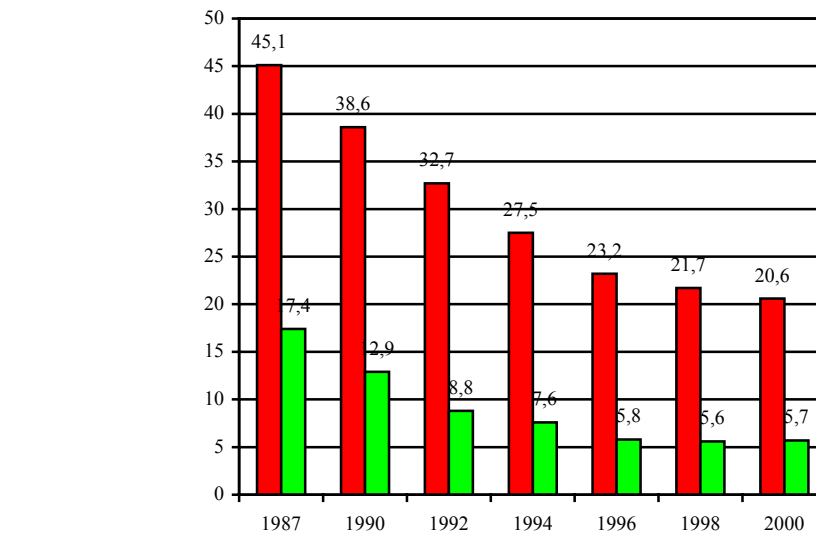
Y en ese sentido, otra evidencia, que no está en el libro, pero que creo que es importante para entender los programas de caridad privada en EE.UU., es que la evidencia empírica en ese país muestra que la donación a instituciones privadas es tremendamente sensible al tratamiento tributario. Hay sólo un tipo de donaciones que no son sensibles al tratamiento tributario, que son las donaciones a la iglesia, que son independientes del régimen tributario. Las personas tienden a donar a las iglesias, pero para donar a educación, para donar a programas sociales, para donar a otro tipo de actividades es importante que existan beneficios tributarios para el benefactor.

Y luego en el libro, hay tres elementos centrales y que presenté en su exposición para sacar a la gente de la pobreza: empleo, educación, y evitar embarazo adolescentes. Yo me voy a concentrar en las dos primeras.

1. POBREZA Y GENERACIÓN DE EMPLEO

Si uno analiza la evolución de la pobreza en nuestro país, se desprende que hay una reducción bastante satisfactoria, a pesar de que en el último tiempo, este ritmo de reducción se ha detenido un poco, lo que se explica principalmente por la falta de crecimiento económico. (Gráfico N°1 y N° 2).

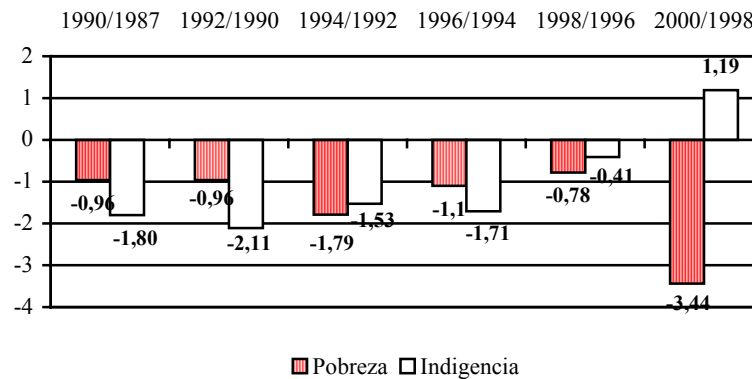
Gráfico N° 1: Evolución de la Pobreza y Extrema Pobreza
(como porcentaje de la población) ⁴



⁴ Fuente MIDEPLAN: barra oscura representa la pobreza, barra clara, la indigencia

Como se puede observar en el Gráfico N° 2, que muestra cuánto se reduce porcentualmente la pobreza por cada punto de aumento del ingreso per cápita, las relaciones son negativas, porque al aumentar el crecimiento (ingreso), se reduce la pobreza (las barras achuradas, representan la pobreza y las blancas la indigencia). En otras palabras, lo que este gráfico indica es que la economía chilena sigue teniendo mucha capacidad para reducir pobreza, pero está teniendo más problemas para reducir la indigencia.

Gráfico N° 2: Elasticidades de Reducción de Pobreza e Indigencia Respecto del Ingreso per Cápita ⁵



Y a partir de esta situación es que se comenzó a pensar en programas como Chile Solidario. Sin embargo, voy a sostener que aquí además hay problemas serios de empleo, y en una perspectiva de más largo plazo serios problemas de educación, lo que también está afectando la forma en que se incorpora la gente más pobre al mercado laboral.

Primero, un dato que me parece interesante: a partir de información de hogares de la Región Metropolitana, veamos cuál es la probabilidad de que una familia caiga en la pobreza, de acuerdo a su nivel educacional y de acuerdo al empleo. En el Cuadro N° 1 se muestra para un hogar tipo de 5 personas, que a medida que aumenta la educación, se reduce la probabilidad de que ese hogar caiga en pobreza y asimismo, a medida que aumenta el número de personas que en ese hogar están trabajando, también se reduce la pobreza. Así, por ejemplo, un hogar donde el jefe de hogar tiene una escolaridad de ocho años y trabaja una sola persona, tiene una probabilidad de 38,9% de ser pobre. En cambio si tiene ocho años de

⁵ Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de pobreza e ingreso per cápita del Banco Central.

escolaridad y trabajan dos personas en ese hogar, la probabilidad de caer en la pobreza se reduce a 19,4%. Por otra parte, a medida que aumenta la educación, menor es la probabilidad de caer en la pobreza.

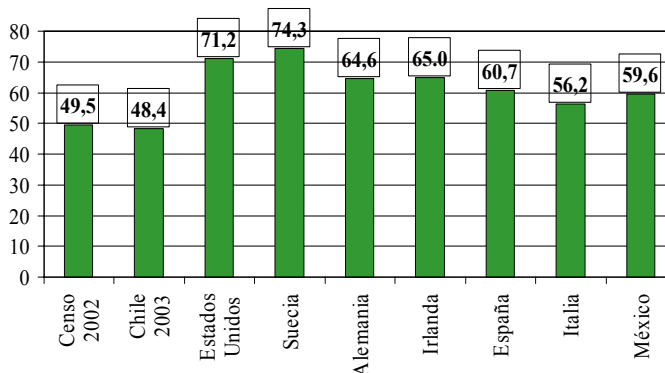
Cuadro N°1: Impacto de la Escolaridad y el Empleo en la Reducción de la Pobreza (hogares de 5 personas en Región Metropolitana)

Escolaridad Jefe Hogar	Trabajan en hogar	Probabilidad hogar pobre
8 años	1	38,9%
12 años	1	21,4%
17 años	1	8,6%
8 años	2	19,4%
12 años	2	9,3%
17 años	2	3,4%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CASEN 2000

Si ahora comparamos las tasas de empleo para la población de 15 a 64 años en distintos países se puede comprobar que Chile es un país que tiene una tasa de empleo relativamente baja, y que está en la media en América Latina. Si en Chile se toma el Censo del 2002, un 49,5% de la población entre esas edades trabaja y según la encuesta INE de empleo del 2003, la cifra es de un 48,4%. Si nos comparamos con otros países más industrializados, como Italia o España, nuestras tasas de empleo resultan bastante menores. No debemos olvidar que España e Italia son de los países europeos que tiene mayor rigidez laboral, por lo que hay presente un elemento importante que tal vez esté influyendo en el empleo.

Gráfico N° 3: Tasas de Empleo 2003 (población de 15 a 64 años) ⁶

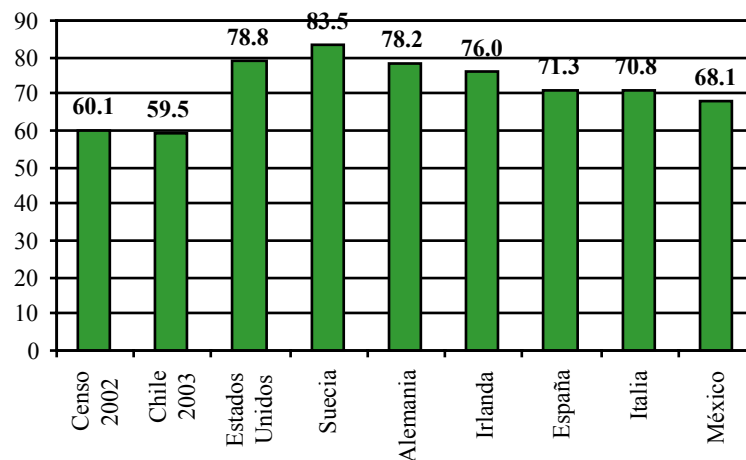


⁶ Fuente: INE y OECD, Employment Outlook 2004.

Una forma más correcta de analizar esta información es eliminar a los jóvenes y comparar el grupo de 25 a 54 años, que es el que tiene mayor participación laboral. (Gráfico N°4). Así también se comprueba que las tasas de empleo son radicalmente distintas y si uno se compara con los más trabajadores, que son los suecos, estamos hablando de una diferencia casi 25 puntos porcentuales o si se lo compara con México, la diferencia es de 11 puntos porcentuales. En esta comparación utilizo los datos de México, porque son estandarizados respecto a los otros países, porque es miembro de la OECD y usa metodologías equivalentes de medición. Los datos para otros países de América Latina son relativamente heterogéneos y es más difícil hacer comparaciones.

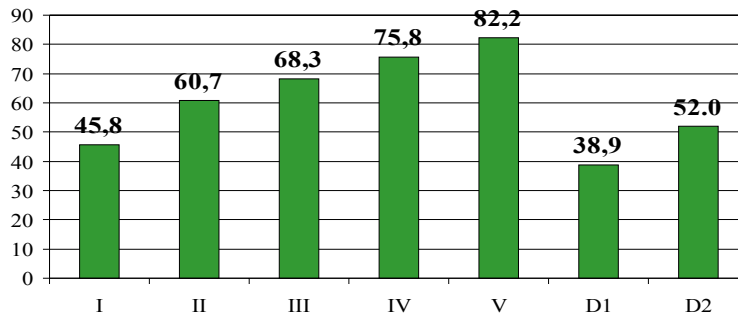
Si estas diferencias en las tasas de empleo para nuestro país se analizan según quintiles de ingreso, se comprueban grandes brechas (Gráfico N° 5). De acuerdo a información de la encuesta CASEN 2000 para el grupo de 25 a 54 años, se constata que la tasa de empleo para el primer quintil más pobre es de 45,8% con una diferencia de casi 40 puntos porcentuales con la tasa de empleo del quinto quintil, que es de 82,2%. Si además se hace la división al interior del primer quintil por deciles (D1 y D2), lo que está a la mano derecha del Gráfico, se observa que para el primer decil, sólo un 38,9% de las personas tiene empleo. Esto tiene entonces un efecto dramático sobre la desigualdad y sobre la pobreza.

**Gráfico N° 4: Tasas de Empleo 2003
(población de 25 a 54 años) ⁷**



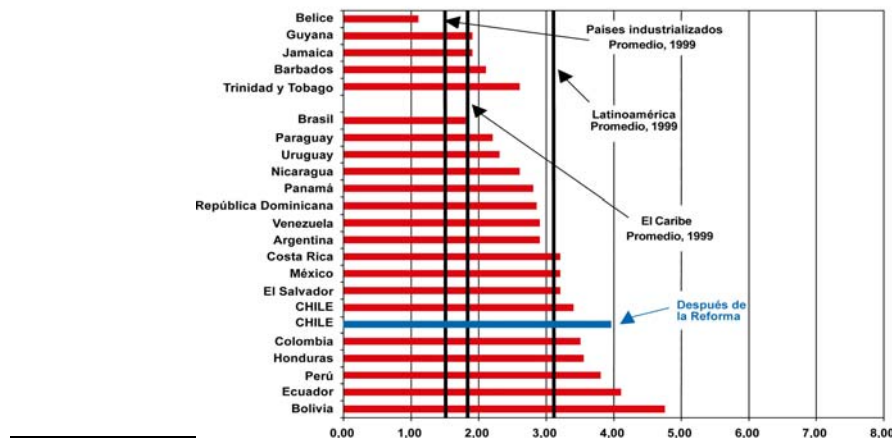
⁷ Fuente: INE y OECD, Employment Outlook 2004.

Gráfico N° 5 : Tasas de Empleo 2000 por Quintil de Ingreso (población de 25 a 54 años)



Hay algunos elementos de política que explican esta menor participación laboral. Un primer indicador a considerar es el indicador de rigidez laboral que ha elaborado James Heckman con Carmen Pages el 2001. Usando la misma metodología de ellos se ha incorporado una estimación que tuvo por objeto ver cuál fue el efecto de la reforma laboral del 2001, que elevó el costo de despido. El Gráfico N° 6 muestra que Chile tiene un indicador de rigidez laboral relativamente alto, comparado incluso con países industrializados como los países europeos que tienden a ser rígidos en este ámbito. Aun cuando hay que hacer una salvedad en una de las dimensiones de rigidez del mercado laboral, que es en materia sindical, Chile tiende a ser menos rígido que otros países europeos. Aún así, no se sabe bien qué es lo que pesa más en Chile, porque una gran parte del empleo es generado por la mediana y pequeña empresa, que no está sindicalizada.

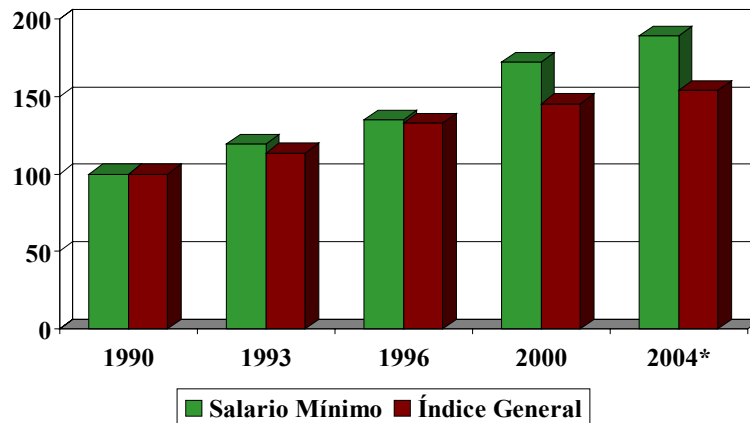
Gráfico N° 6⁸
INDICADOR DE RIGIDEZ LABORAL
(Costo esperado de despido en meses)



⁸ Fuente: Heckman y Pages 2001.

El otro tema a considerar es la evolución del salario mínimo. Siempre se ha dado una discusión sobre si el salario mínimo genera o no desempleo. Durante gran parte de los 90 el salario mínimo subió y aparentemente no habría generado desempleo. Pero en ese período la productividad de la economía creció mucho y los salarios también crecieron. Hasta el año 96, el salario mínimo y el índice general de remuneraciones crecen a la misma tasa, vale decir, no se produce una diferencia demasiado grande entre salario mínimo y lo que pasa en el resto de la economía. Luego esa brecha comienza a aumentar. Aumenta mucho más el salario mínimo que el salario promedio de la economía, medido por el índice general de remuneraciones. Incluso, a pesar de que desde el 2000 se han moderado las alzas en el salario mínimo sigue creciendo la diferencial con el promedio de la economía. Entonces, una rigidez laboral puede estar representada por un salario mínimo que es tal vez excesivamente alto. (Gráfico N°7).

Gráfico N° 7: Evolución del Salario Mínimo



El Cuadro N° 2 muestra como es el salario mínimo chileno, respecto de la mediana salarial del país y lo compara con otros países. La idea de esto es mostrar qué tan apretada es la distribución salarial. Mientras más apretada, más rigidez genera el salario mínimo. Si se observa por ejemplo qué ocurre en un país como Holanda o Japón, el salario mínimo representa un 49% y un 42%, respectivamente, de lo que es el salario medio de la economía, mientras que en Chile al año 2000 representaría un 56,7%. Entonces, eso significa que el salario mínimo puede ser en Chile muy restrictivo para el mercado laboral.

**Cuadro N° 2: Salario Mínimo Alrededor del 2000
(proporción del salario medio) ⁹**

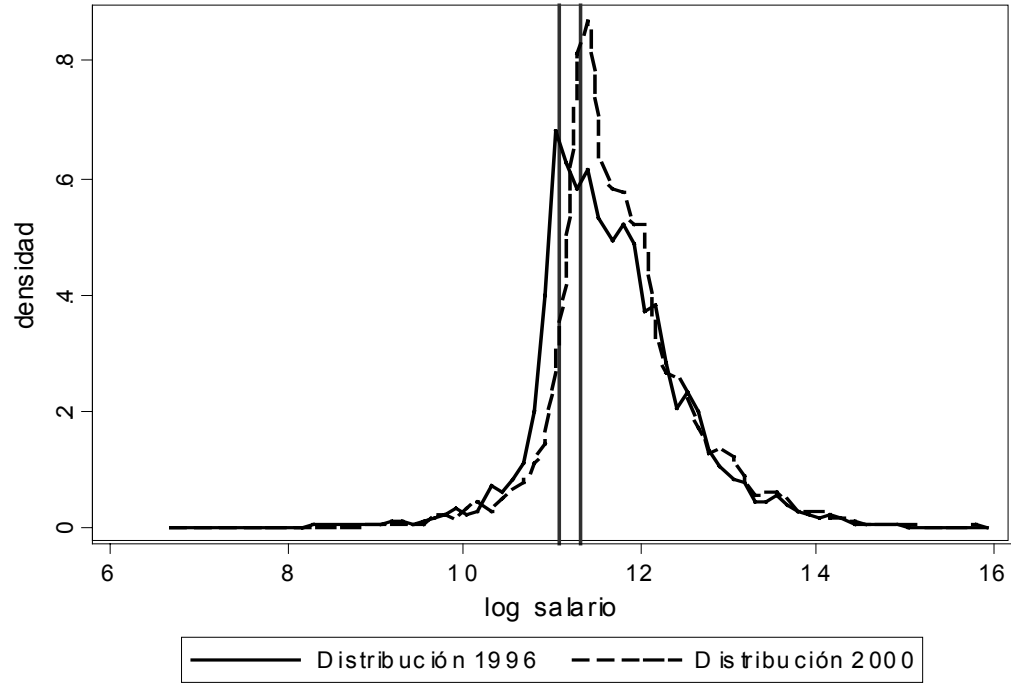
	Todos	Hombres	Mujeres
Bélgica	68,4	65,9	74,3
Canadá	39,1	33,6	47,3
Corea del Sur	23,9	20,7	36,5
España	27,3	25,4	35,7
Estados Unidos	41,3	36,0	48,1
Francia	57,3	55,2	63,3
Grecia	52,3		
Holanda	48,8	46,5	60,5
Hungría	38,1		
Japón	42,2	36,1	57,4
México ^b	33,5		
Nueva Zelanda	45,9	41,6	51,1
Portugal	45,0		
República Checa	22,7	20,7	26,3
Chile (1990)	34,7		
Chile (1998)	45,8	44,3	47,9
Chile (2000)	56,7	55,9	59,1

El Gráfico N°8, que es un poco más complejo de entender, muestra la distribución salarial del año 1996 y luego del 2000. La primera línea corresponde al salario mínimo del 96 y la que está más a la derecha a la del 2000. Si se observa en detalle la distribución, se constata un peak en torno al salario mínimo, lo que en otros términos significa que el salario mínimo es restrictivo. En otras palabras cuando sube el salario mínimo se hace más restrictivo para los jóvenes y las personas con menor calificación.

Ahora bien, es interesante comprobar qué pasa con el empleo. Para ello el Cuadro N° 3 muestra una simulación respecto de lo que sucedió con el salario mínimo, simulando la distribución del 2000 a partir del salario de 1996 y separando los trabajadores según si están o no restringidos por el salario mínimo. De este modo se puede ver qué pasó con el empleo entre esos dos años y se comprueba que el empleo de los más restringidos, que son los menos educados y los más jóvenes, cayó drásticamente y que además, el empleo de los no restringidos subió. El empleo total del primer grupo cayó un 27,8% y el empleo asalariado cayó un 33,5% y el empleo total cuando el salario mínimo no es restrictivo aumentó un 12,5% y el empleo asalariado subió un 10,4%.

⁹ Fuente: OECD 2002 y elaboración propia a partir de la Casen 2000.

Gráfico N° 8
Distribución de los Asalariados en Chile ¹⁰



¹⁰ Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 3

Cambios en el empleo
1996 - 2000

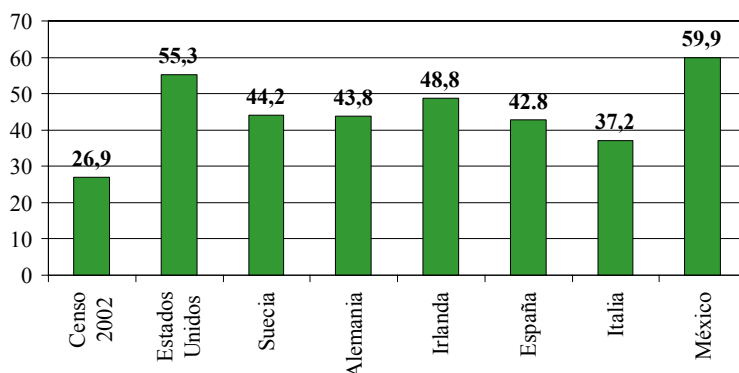
	Empleo total			Empleo asalariado		
	1996	2000	Variación n	1996	2000	Variación
Salario mínimo no es restrictivo	4.057.518	4.563.364	12,5%	2.275.530	2.513.175	10,4%
Salario mínimo restrictivo	1.221.843	882.601	-27,8%	843.930	560.327	-33,5%
Total	5.279.361	5.445.968	3,2%	3.118.460	3.073.502	-1,4%

Fuente: Beyer (2003)

Todos estos antecedentes y toda la literatura predicen que cuando hay rigidez laboral, los jóvenes y las mujeres son los más afectados. Entonces, para comprobar si esto tiene algún asidero, puede analizarse en la población de 15 a 24 años de distintos países, cuál es la proporción de empleo (Gráfico N° 9).

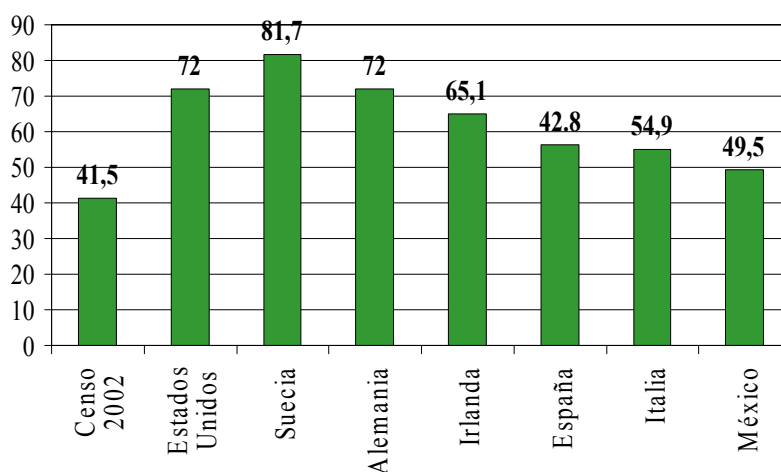
En Chile es de 26,9% según el Censo del 2002 y si se compara con otros países se comprueba que en nuestro país la tasa de empleo de los jóvenes es bastante más baja que en todos los países considerados. En el caso de EE.UU., la tasa de empleo de los jóvenes es mayor; de hecho hay más gente que está estudiando y trabajando simultáneamente, porque hay bastante más flexibilidad en el mercado laboral. Entonces, aquí hay un primer antecedente que indica que esto efectivamente está teniendo efectos que son permanentes. Si un joven no encuentra trabajo, la probabilidad de que se capacite y que, por lo tanto, logre tener una trayectoria laboral, una vez que ha desertado o que ha estudiado poco, es escasa. Entonces, de ahí el dramatismo de estos números.

Gráfico N° 9
Tasas de Empleo 2003 en Población de 15 a 24 Años ¹¹



Si uno mira las tasas de empleo en mujeres en el tramo con más participación, de 25-54 años, también se constata que la proporción de mujeres trabajando es extraordinariamente baja. En Chile, según el Censo del 2002 es de 41,5%; en países como Estados Unidos es de 72%; en España, de 42,8%; y en México, país más similar al nuestro, es de 49,5%. (Gráfico N° 10).

Gráfico N° 10
Tasas de Empleo 2003 en Mujeres de 25 a 54 Años ¹²



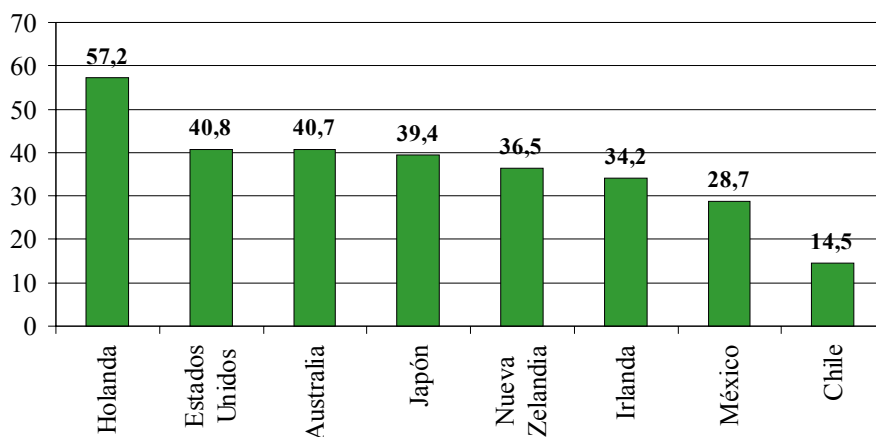
Otro antecedente que parece interesante y que revela algunas de las fallas que estamos teniendo en nuestro mercado laboral, es la proporción de

¹¹ Fuente: INE y OECD, Employment Outlook 2004.

¹² Fuente: Op.Cit en 8.

mujeres que trabaja en jornada parcial, definida como menos de 30 horas. El Gráfico N° 11 muestra que el número de mujeres que en Chile trabaja jornada parcial es extraordinariamente bajo, menos del 15%, y que en general, tiende a ser bastante alto en los distintos países considerados. Esto también tiene que ver con la rigidez de nuestro mercado laboral, con las escasas oportunidades de encontrar empleos en horarios más flexibles que son los que demandan las mujeres.

Gráfico N° 11
Proporción de Mujeres que Trabaja Menos de 30 Horas Semanales ¹³



2. EDUCACIÓN Y POBREZA

En una perspectiva de mediano y largo plazo, no cabe duda que la educación es el principal factor de movilidad social, ya que por un lado ayuda a las personas a salir de la pobreza y tiene también un efecto distributivo importante.

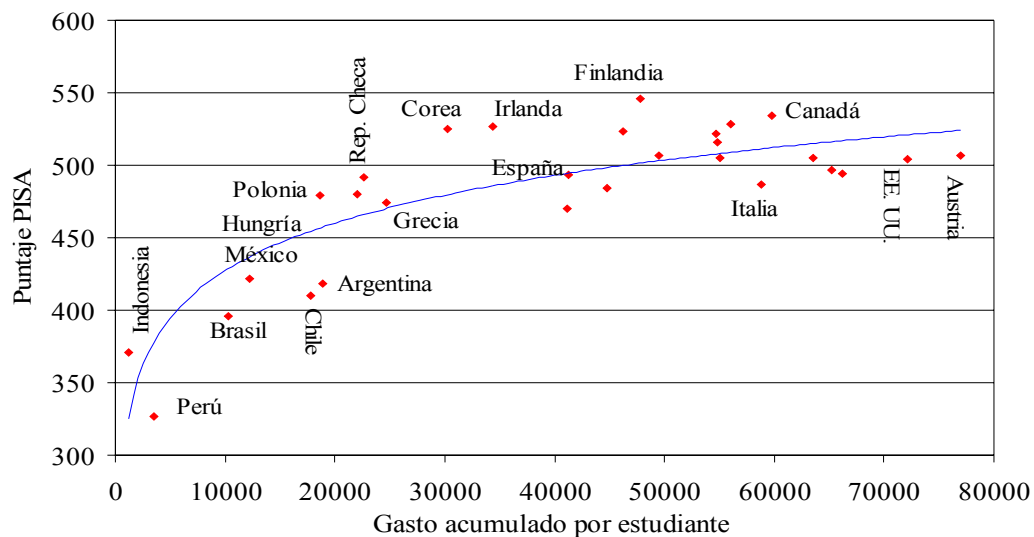
La cobertura de educación ha ido aumentando a través del tiempo; sin embargo, en lo que se refiere a calidad de la educación todavía hay serias deficiencias. En términos comparativos con otros países, un indicador importante de considerar respecto de la calidad lograda, se refiere al gasto en educación y los resultados de comprensión lectora en la Prueba PISA (Gráfico N° 12). Esta es una prueba internacional que se aplica a 48 países y mide en jóvenes de 15 años las habilidades para reflexionar sobre su conocimiento y experiencia y aplicarlos a asuntos prácticos de la vida

¹³ Fuente: OECD y Casen 2000.

cotidiana. Por lo tanto, da una medida de cómo nuestras escuelas y liceos preparan a los jóvenes para una participación plena en la sociedad actual.

La línea central del Gráfico representa el mejor ajuste posible entre gasto acumulado por estudiante y el puntaje en la prueba PISA. Se puede comprobar que Chile está por debajo de esa línea, vale decir, logra un rendimiento inferior al que podría tener respecto de su gasto acumulado en educación. Ahora, el consuelo aquí es que estamos igual que el resto de los países de América Latina que fueron considerados. Estamos un poquito peor que Argentina, aun cuando la diferencia no es estadísticamente significativa, y estamos bastante por debajo de países como Hungría, Polonia o la República Checa, que tiene más o menos el mismo nivel de gasto que nosotros y que logran un rendimiento bastante superior. Por lo tanto, debiéramos aspirar a lo que ocurre con esos países.

Gráfico N° 12
Gasto en Educación y Comprensión Lectora en la Prueba PISA ¹⁴



En cuanto a la cobertura educacional, tanto en media como en educación superior hubo un gran aumento, que fue mucho más fuerte en educación superior. Pero al mismo tiempo, lo que ha pasado y que es un poco frustrante, es que a pesar de que ha aumentado mucho la proporción de personas con educación superior, los salarios relativos de las personas con educación superior han ido creciendo y los salarios de aquellos con

¹⁴ Fuente: Elaboración propia sobre la base del informe PISA , 2003.

educación media han ido cayendo. Eso se explica en parte por un fenómeno de oferta: hay más alumnos de educación media, pero también hay más alumnos de educación superior y éstos han aumentado a una tasa más rápida. Entonces, lo que esto indica es que toda la demanda por capital humano en Chile se ha ido concentrando en personas con educación superior (Gráficos N° 13 y N°14).

Gráfico N° 13
Aumentos de Cobertura de Educación
(porcentajes de cobertura)

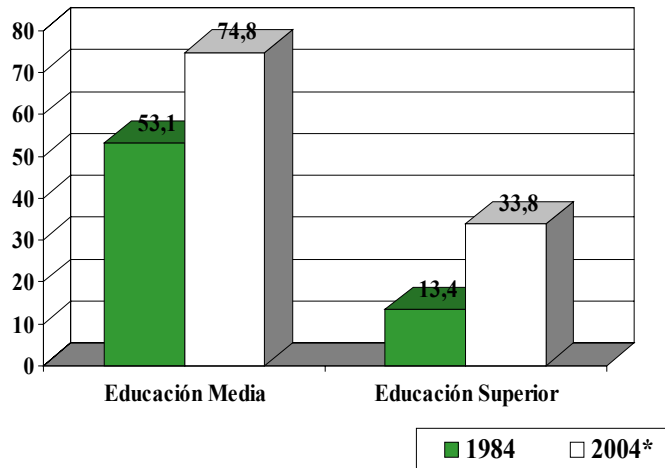
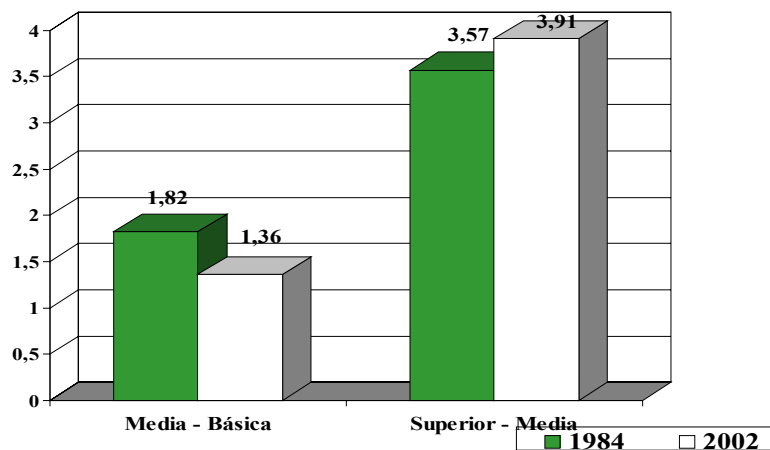


Gráfico N° 14
¿ Cuanto más se Gana con Educación Media vs. Básica
y con Educación Superior vs. Media?
(Relaciones de Salarios)



En otros términos, la educación media desde el punto de vista práctico, no estaría generando suficiente capital humano y eso se comprueba al compararnos con otros países. El Cuadro N° 4 muestra la relación de salarios promedio de graduados de universidades vs. graduados de educación secundaria. Cuando uno contrasta la relaciones de salario entre ambos niveles educativos, las diferencias en los distintos países pueden llegar a ser hasta del orden de 1,6 a 1,7; sin embargo, en nuestro país esta relación es muy superior, del orden de 4,23 para hombres y 3,17 para mujeres. Vale decir, en Chile hay un premio muy grande en términos de salario a quienes egresan de la educación superior.

Cuadro N° 4
Relación de Salarios de Graduados de Educación Superior
vs. Graduados de Educación Secundaria¹⁵

	Hombre	Mujer		Hombre	Mujer
Alemania	1,57	1,38	Noruega	1,19	1,39
Australia	1,26	1,41	Polonia	1,53	1,44
EE UU	1,67	1,68	Reino Unido	1,45	1,57
Finlandia	1,59	1,59	Suecia	1,41	1,33
Holanda	1,37	1,17	Taiwan	1,46	1,72
Italia	1,55	1,33	Chile	4,23	3,17

Otro aspecto importante de considerar en relación al tema de rendimiento y calidad es lo que ocurre con la distribución de rendimientos en las pruebas SIMCE y Prueba de Aptitud Académica.

En cuarto básico, si uno toma el 10% de alumnos de mayores rendimientos se tiene que en la prueba SIMCE, el 27,3% proviene de colegios pagados. El óptimo sería que fuera el 10% de ese tipo de colegios para que fuera totalmente equitativo, pero uno entiende que hay un factor de capital cultural y socioeconómico de la familia que pesa. La pregunta es cuánto puede llegar a pesar. Ojalá fuera poco, pero lo que estos antecedentes indican es que va pesando cada vez más a través del tiempo. (Cuadro N°5)

El sistema educacional chileno no logra revertir el peso de la familia del estudiante y al mismo tiempo lo ha ido acrecentando y eso hace, entonces, que en la última Prueba de Aptitud Académica, del 10% de rendimiento superior, un 56,2 de los alumnos provenga de colegios pagados. Esto es un aspecto que hay que corregir.

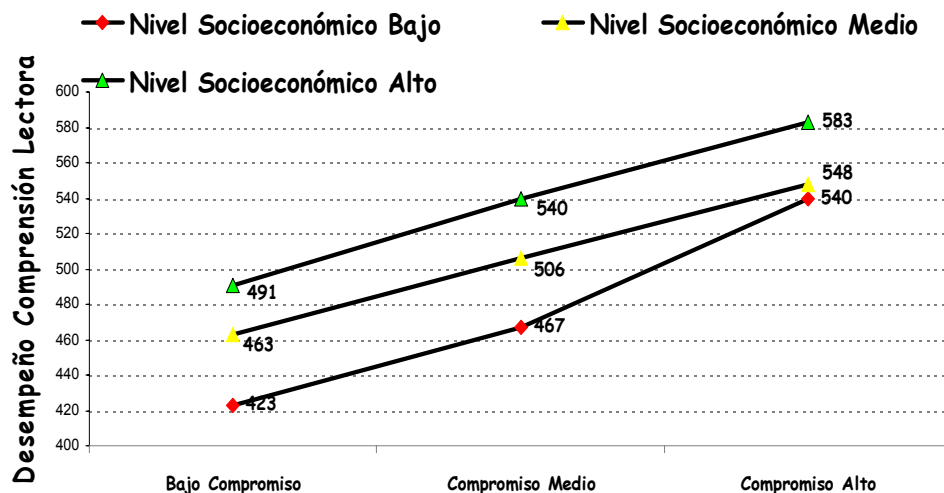
¹⁵ Fuente: Perachi (2001) y elaboración propia a partir de la CASEN 98 y 2000. Corresponde al período 1996-2000 para asalariados que trabajan jornada completa.

Cuadro N°5
Distribución de 10% de Alumnos de Mayores Rendimientos
en el SIMCE y PAA ¹⁶

	4° Básico	8° Básico	II Medio	PAA
Pagados	27,3%	33,1%	44,3%	56,2 %
Subvencionados	72,7%	66,9%	55,7%	43,8%

Aun así, en el Gráfico siguiente se muestra sobre la base de la Prueba PISA, aplicada a Chile a estudiantes de enseñanza media, un indicador que mide el desempeño escolar en comprensión de lectura según nivel socioeconómico y grado de compromiso de la familia con el estudiante. Se puede concluir que en general, el nivel socioeconómico bajo logra rendimientos inferiores, pero cuando hay compromiso real de la familia, incluso ese niño de nivel socioeconómico bajo, puede lograr un rendimiento más alto. Por lo tanto, este es también un factor importante de potenciar para que nuestra educación sea mejor.

Gráfico N° 15
Comprensión de Lectura según Situación Socioeconómica
y Nivel de Compromiso Familiar



¹⁶ Fuente: Elaboración propia, sobre datos SIMCE y PAA.

IV. EDUCACIÓN, SOPORTE Y ASISTENCIA A LA FAMILIA: ROL DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS

María Inés Ross ¹⁷

Buenos días y gracias a Libertad y Desarrollo por la invitación a participar a nuestra organización que está trabajando directamente con la gente, a fin de poder exponer los resultados y los avances que hemos tenido en esta materia.

1. NUESTRA INSPIRACIÓN

Para hacer una pequeña síntesis, nosotros alrededor de los años 90 empezamos a replantearnos como organización, porque nuestro origen fue atender a los niños. Nacimos hace más de 100 años, cuando el tema estaba muy centrado en términos del servicio dedicado a la protección de infancia, un poco sustituyendo a la familia. Y la verdad es que al llegar Chile a superar sus graves condiciones de pobreza material como bien se ha reflejado en los indicadores sobre el tema, decidimos dar un vuelco y hacer una reflexión interna para ver cómo incorporamos a la familia que hoy en día es el eje protector del sistema de atención. A partir del 90 comenzamos a desarrollar diferentes experiencias y a contar del 2000 enfocamos nuestra agenda para poder trabajar con la familia y los niños de esa familia.

Nuestra inspiración como organización se sustenta en que nosotros creemos que nuestro deber en la sociedad es mejorar la calidad de vida de los niños en pobreza, o en riesgo social para que se desarrollen íntegramente como personas y se integren productivamente a la sociedad. Hago la distinción entre pobreza y riesgo social, dado que lo que nosotros entendemos por pobreza, son más bien condiciones materiales y las expectativas de vida material de las personas van variando en función del desarrollo de los países. Entonces, no nos acomoda situarnos sólo en el paraguas de la pobreza, sino combinarlo con lo que es el riesgo social que son carencias, desde la perspectiva nuestra, mucho más objetivas, donde hay parámetros de abandono, negligencias, delincuencia, situaciones más bien conductuales de las personas, que es lo que sentimos que hoy es lo que nos tiene que preocupar, más que las carencias materiales.

Pero hay todavía un tema muy de fondo que trabajar, que son las carencias concretas y los patrones conductuales, que todavía están muy presente en

¹⁷ Gerenta del Área Social de la Sociedad Protectora de la Infancia.

la sociedad y que hoy hemos visto como se han ido trasladando de grupos sociales en pobreza a grupos sociales de no pobreza, porque los parámetros de abandono, negligencia y descuido parental en la forma de crianza de sus hijos, están presentes hoy mucho en toda la sociedad. Entonces con eso quiero sintetizar que nuestro paraguas es la pobreza, pero dentro de la pobreza nos queremos hacer cargo de trabajar con gente que vive carencias materiales, pero a su vez presenta riesgos sociales, que son en definitiva los que los imposibilita o inhabilita para seguir un sano desarrollo conforme a lo que son los parámetros de la sociedad actual.

Y nuestra gran meta es poder integrarlos como personas y que sean productivos a la sociedad. ¿Por qué esa meta? Porque a partir de la experiencia de trabajar directamente con la gente, creemos en las personas y creemos en la posibilidad de cambio que ellas tienen. Uno a diario lo experimenta y nosotros, a partir de los años 90, como les decía, y hasta el 2000 hicimos todo un diseño y un diagnóstico interno respecto de quiénes eran las personas que buscaban nuestros servicios y analizamos las características de sus necesidades.

Nos dimos cuenta que habían varios tipos de familias que requerían nuestros servicios. Por una parte, encontramos familias que tenían sólo pobreza material por una crisis puntual que se había gatillado y que con un apoyo circunstancial, ellos mismos eran capaces de superar su condición. Otro grupo de familias, donde si bien había una carencia material, tenían historias de vida un poco más complejas que hacían perpetuar ciertas conductas dentro del sistema familiar, que eran dañinas para el desarrollo de sus hijos y de ahí esas conductas se iban agudizando en función de la sumatoria de crisis que el sistema familiar había vivido y que finalmente se traducían en la expulsión de un niño del sistema familiar por crisis, que a juicio nuestro, no fueron abordadas a tiempo.

Entonces, como creemos en las personas, decidimos abordar esto en nuestra institución en términos positivos, reconociendo que hay familias que logran desarrollar los patrones de crianza, cuidado y control de sus hijos en forma bastante más completa, en tanto que hay otras que van quedando un poco a mitad de camino. Pero eso no es malo para la sociedad; es bueno que todos asumamos qué porcentaje del rol parental somos realmente capaces de desarrollar y que construyamos con eso. Así a lo mejor habrá familias en un polo más negativo, donde lo que han podido aportar a sus hijos es el derecho a la vida y a la existencia, y hay otras que van a poder completar más ese proceso y ya no solamente con el derecho a la vida, sino que entregándoles habilidades sociales específicas, y así sucesivamente. Entonces, desde esa perspectiva, nos libera mucho como

institución el poder reconocer que todos tratan de vivir la vida de la mejor forma posible y que algunos logramos completarla, otros logramos llegar a la mitad y otros logramos llegar al inicio, y que para eso existen las organizaciones sin fines de lucro como nosotros para poder ser complemento a esos desarrollos familiares. Estamos convencidos de que la familia es la unidad que requiere ser reforzada en la cultura actual en que vivimos, porque ya está bastante más resuelto cómo poder tener acceso a los recursos materiales, pero el cómo vivir una familia sanamente, sentimos que es el tema de gran discusión.

2. SERVICIOS PRESTADOS Y ROL DE LA SOCIEDAD PROTECTORA DE LA INFANCIA

Institucionalmente prestamos servicios educacionales gratuitos para enseñanza básica y media técnico profesional y ofrecemos programas sociales dirigidos a apoyar a la familia en los conceptos que mencioné anteriormente.

Y lo que nos anima es tratar de dar cuenta a la sociedad en qué medida hemos sido efectivos en poder apoyar a estas familias a superar su condición. Respecto de nuestro rol como institución privada, participamos y operamos en un marco de políticas públicas que regulan la educación y que regulan la prestación de servicios sociales y ahí hay un tema que se produce que es bueno comentarlo entre todos los que estamos acá.

La influencia de órganos reguladores no necesariamente permite mejorar la calidad del servicio, y esto no es una crítica, sino que es una realidad. Quien que está en la lógica de definir políticas públicas macro muchas veces pone incentivos en aspectos que no precisamente son las necesidades concretas de la gente. Y ahí hay un tema, que siento que todavía como país tenemos que trabajar mucho más, porque los criterios técnicos con los cuales uno quiere apoyar a la familia, en numerosas ocasiones se ven imposibilitados de ejecutarse porque hay regulaciones, hay otros “artistas”, que desde la perspectiva nuestra de cara a la gente, “arruinan la sopa”, y sabemos que sin intención, pero eso está presente. Entonces, creemos que todavía hay mucho qué hacer entre la experiencia directa con las personas y lo que es el diseño de las políticas públicas, para poder ajustar criterios de realidad a criterios de intencionalidad generalista, que si bien son importantes, cuando uno ve la práctica, reconoce que es necesario mucho más flexibilidad en la aplicación, y ahí uno se empieza a entrampar.

3. INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN, FAMILIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El otro punto que consideramos muy relevante se refiere a cómo unir la investigación que ya existe en materia de educación y de familia, con las prestaciones de servicios reales, y ahí yo siento que también tenemos un camino por recorrer. Porque, como ya se ha señalado en las exposiciones anteriores, donde se enfatiza la importancia en la educación universitaria en la superación de la pobreza, ya que se ha visto que una persona en condición de pobreza, si logra tener al menos uno o dos años de educación universitaria, logra mejorar sustancialmente sus capacidades generación de ingresos. Entonces, nosotros sentimos que no podemos renunciar a que aun cuando los beneficiarios de nuestros programas no vayan a completar su educación universitaria, porque es una realidad que hay situaciones que lo impiden, es necesario facilitarles que al menos puedan ingresar al sistema, porque les da un piso distinto.

No estoy capacitada para poder identificar por qué, pero, en la realidad eso se visualiza y frente a eso, el otro aspecto es que para poder acceder a ella, tenemos que haber terminado con éxito la enseñanza media. Entonces, la verdad es que el desafío también está en lograr que nuestra tasa de mantención de adolescentes en el sistema educacional no sea el 74% como es hoy en día, sino también elevarla y además, que sea de calidad para poder adquirir la competencia que ellos requieren.

Y por otro lado, recoger todo lo que se ha dicho respecto de la importancia del rol de la familia en los logros académicos y como, mencionaba recién Harald Beyer, hay otros documentos internacionales que demuestran que hay que creer en la familia. La familia es importante y buenas familias que han logrado constituirse sanamente y estar detrás de sus hijos en su respaldo académico, logran demostrar empíricamente que hay diferencias y eso sentimos que constituyen los dos elementos que hay que articular para que se hagan presente en nuestras políticas públicas.

El otro aspecto que yo quería mencionar es cómo integrar la investigación con las políticas públicas. Creo que es un gran desafío, y que tenemos que hacer un nexo mucho mayor, porque siento que todavía falta por definir qué tipo de educación se debería estar ofreciendo para los segmentos en pobreza y riesgo social. Creo que ya está comprado el tema que tiene que ser de mejor calidad, pero creo que todavía hay que agudizar algo más las capacidades y la intuición de poder materializar programas escolares más enfocados a las características específicas de este subsector, que si bien comparte las necesidades globales, requiere de apoyos diferenciados que hay que darle.

Y por otro lado, qué tipo de apoyo brindar a estas familias, que por la naturaleza de su historia de vida, son familias que viven en crisis. Entonces, la verdad es que uno se enfrenta a que la familia está muy tensionada, o por su historia de vida, o por las necesidades materiales, o por ausencia de un rol masculino dentro del sistema familiar; entonces, hay mucha tensión que hay que recoger y ver cómo reorientar para poder fortalecer la familia.

Ahora bien, creemos que los aspectos que hay que considerar para tomar buenas decisiones en términos de las políticas públicas, son que tanto en la educación como en los programas sociales hay una debilidad en materia de orientar la toma de decisiones sobre la base de la investigación. Yo siento que en Chile tenemos poca práctica en que nuestras decisiones estén orientadas a partir de investigaciones. Están más bien orientadas en los servicios que prestamos. Un ejemplo de ello es que lo que han sido los análisis que se han hecho a nivel público del aporte a la reforma educacional, del desarrollo de nuevas pruebas de admisión en la universidad, de la norma de incorporar el 15% de niños vulnerables a los colegios. Si bien uno los mira desde la perspectiva de las políticas públicas, tienen mucho sentido; pero si después yo me pongo en la otra vereda del camino y los veo desde la perspectiva de los usuarios del sistema, me empiezo a confundir, porque la reforma que más adelante les voy a señalar, deja muy poco espacio para poder incorporar otros tópicos que no sean solamente cognitivos y la verdad es que yo comparto que el acento en Chile tiene que estar en mejorar la capacidad de aprendizaje, porque nos falta mucho por ser competentes en esa área.

Pero también se dejan otros temas de lado; entonces, los incentivos se marcan mucho en un área, pero se pierde perspectiva en otras. Me quiero referir más al tercer punto, de incorporar en forma obligatoria a los colegios al 15% de niños más vulnerables, lo que desde la perspectiva de la política pública lo encuentro muy positivo. En Chile tenemos que aprender a ser solidarios y aprender a responsabilizarnos de todo nuestro país y no sólo del segmento social en el cual nosotros nacimos o hemos vivido nuestra historia. La verdad es que la experiencia nuestra de trabajar con niños muy vulnerados nos señala que no es llegar e insertarlos en un sistema educacional distinto; hay que hacer un gran trabajo con ellos, de superar condiciones de afectividad y de situaciones más bien de corte emocional, que los limitan para poder desarrollar sus capacidades cognitivas. Entonces, no es llegar y sentar la política. Siento que tenemos que hacer un esfuerzo por documentar experiencias existentes en forma un poco más técnica. De este modo se podrá orientar un poco más la aplicación de esa política, porque si no nos vamos a quedar en los marcos generales y

después cuando llegue a la instancia de hacerla operativa, ahí empezarán los problemas.

Aun cuando la intención está muy bien señalada, nos falta todavía más rigurosidad en cómo llevar a cabo esa política y que no se generen desincentivos al sistema y efectos secundarios y se pueda caminar más en la intención inicial. En suma, creo que en las decisiones de políticas públicas no priman criterios técnicos. Hay que considerar más la investigación que ya documenta estos temas a nivel internacional, ya que uno puede incorporarla dentro de los diseños particulares de programas.

4. APOORTE DE LA SOCIEDAD PROTECTORA DE LA INFANCIA A LA EDUCACIÓN Y A LA FAMILIA: EDUCACIÓN INTEGRAL

El aporte que nuestra institución ha hecho a la educación y a la familia, la queremos entender como prevención de conductas de alto riesgo. Creemos que para la sociedad hoy en día y para los grupos en pobreza la educación va más allá de los contenidos cognitivos. Es necesario que exista un espacio para poder incorporar un currículum formal de desarrollo personal y familiar. Las familias que no logran ser competentes en su roles y en sus funciones parentales; y no es porque no quieran reflexionar sobre esos tópicos, sino porque no hay espacio formal dentro del sistema como para poder generar una participación más permanente y en forma curricular, por así decirlo.

Creemos que si uno logra desarrollar ese espacio curricular más formal y permanente en el tiempo, haciendo participar a la familia y recogiendo sus propias inquietudes, se logran cambios conductuales en los patrones de crianza muy efectivos. Por eso, para los niños en pobreza se necesita una educación integral que combine conocimientos y habilidades cognitivas específicas, pero también apoyo a la familia en lo que son sus necesidades y no imponerles el sistema.

Por eso hemos sintetizado el rol de la familia en la siguiente forma: necesitamos que las familias tengan sanas relaciones al interior de sus sistemas familiares, y por consiguiente, hay que conducir un proceso para que se den sanas relaciones al interior del sistema familiar. Esos son factores protectores, existe una mayor probabilidad de éxito escolar y a su vez una mayor probabilidad de seguir estudios superiores y planificar un proyecto personal, porque, claramente, como se mencionaba antes, una situación como el embarazo adolescente o el consumo prematuro de drogas o el inicio en conductas delictuales, interrumpen las posibilidades

reales de que el niño se mantenga en el sistema escolar. Eso ocasiona una interrupción que genera o deserción escolar o desmotivación por mantenerse en el sistema escolar. Si se generan factores protectores al interior de las familias, es posible plantear mayores oportunidades para mejorar la calidad de vida de los niños en Chile.

Ahora, el tema es cómo lograr potenciar el rol de la familia a través de la educación. Nosotros consideramos que ahí hay una oportunidad que hay que aprovechar. Vemos que en Chile la cobertura educacional es bastante alta para los niveles latinoamericanos. Vemos que también la asistencia de los niños al sistema escolar es alta. Entonces, creemos que hay un espacio en el sistema educacional como para poder visualizar como beneficiaria también a la familia, y asignarle un rol, de manera que, los que trabajamos en educación y en programas sociales, podamos dar un servicio complementario en aquellas conductas que ellas no son capaces de desarrollar por sí mismas.

5. NUESTRA EXPERIENCIA APOYANDO A LA FAMILIA

Ahora quiero reseñar lo que ha sido nuestra experiencia en programas que buscan ser preventivos del desarrollo conductual de alto riesgo y que han tratado de ser diseñados e implementados dentro del marco educacional. Partimos trabajando con la necesidad sentida de los padres e hicimos un estudio evaluativo de cuáles eran sus necesidades sentidas. No para imponerles nuestras necesidades, sino para que fluyera de sus realidades concretas determinar cuáles eran sus necesidades.

Desarrollamos instancias de participación y de apoyo en los padres, conduciendo una discusión que permitiera hacer un análisis de las que eran sus propias experiencias en los estilos de crianza y cómo poder potenciarlos y mejorarlos. No anulando lo que eran sus experiencias, sino que incorporándolas, demostrando que hay ciertos parámetros que uno sí puede utilizar y eso es constructivo para el sano desarrollo de los niños.

Otro elemento que quisimos tener presente fue evaluar la intervención realizada para poder optimizarla, porque sentíamos que el trabajo con la familia y el apoyo que ella tiene que brindar está mucho más centrado en los cambios de conducta y de actitud hacia su participación más que en otros elementos. Entonces, al hablar de conducta y actitud, necesariamente teníamos que evaluar si sus conductas habían cambiado más allá de que la experiencia de participación fuera satisfactoria, y no nos podíamos quedar

en que sólo el hecho de abrir un espacio de participación era suficiente como para poder generar cambios.

Entre las iniciativas desarrolladas, los padres quisieron que nosotros les brindáramos apoyo en la educación sexual de sus hijos. Estoy hablando de una iniciativa que partió el año 92-93 en un colegio técnico profesional de la comuna de Puente Alto, de enseñanza masculina. Los padres veían que el inicio de la actividad sexual a temprana edad interrumpía los estudios y ellos como padres querían reforzar que no iniciaran la actividad sexual, pero no sabían cómo hacerlo básicamente y el tema también les asustaba.

A los miembros del sistema escolar, el tema les asustaba de sobremanera, se sentían incompetentes y no sabían por dónde partir. Desarrollamos todo un proyecto de cómo desarrollar un buen programa, miramos la experiencia extranjera y vimos que lo que se señalaba hasta ese minuto era que la participación de los padres parecía ser importante. Avanzado los años, nos dimos cuenta que en un estudio americano se señalaba, que la efectividad de los programas de educación sexual con y sin participación de los padres, mejoraba de 6 a 1. Si se incorporaba a los padres era 6 veces mejor que si no se incorporaban. Incorporamos a los padres en un rol muy concreto, de transmitirles expectativas positivas a sus hijos y si ellos consideraban que el contenido del mensaje tenía que ser que no se embarazaran, fueran claros y no entregando dobles mensajes, porque eso más que reforzar a los adolescentes los confundía.

Finalmente, gracias a la participación de gente voluntaria de áreas universitarias, pudimos evaluar nuestra experiencia y la evaluación logró arrojar que la efectividad nuestra era comparable con los programas más efectivos americanos. La verdad es que fue muy satisfactorio, porque nos dimos cuenta que el efecto de nuestra experiencia había sido muy positivo y eso nos reforzó a continuar en esta línea.

Siguiendo la cronología de los acontecimientos y explorando más sobre el tema de la sexualidad, nos dimos cuenta que, como bien señalaba nuestro expositor extranjero, la importancia de la familia en EE.UU. empezó a cambiar ya en los años 90 y se dieron cuenta que había que incorporarla en el reforzamiento de las conductas protectoras de los niños. Nos basamos en la experiencia extranjera y decidimos replicar un estudio desarrollado en EE. UU.¹⁸ que analizaba lo que sucedía con el rol protector de las madres, los padres y del grupo de pares, en lo referente a disminuir el inicio de la conducta sexual. Nos percatamos de que si existía

¹⁸ Families Matter (Miller 1998).

una buena relación de la hija con la madre y a su vez la percepción de la hija era que la madre desaprobaba el inicio de la actividad sexual, ambos factores se asociaban para disminuir la probabilidad del inicio de la actividad sexual en forma significativa. Esta experiencia logramos documentarla a nivel internacional ¹⁹ y fue muy interesante para nosotros, porque nos dimos cuenta que la probabilidad de iniciar actividad sexual aumentaba 14 veces cuando existía una mala relación con la madre y la ausencia de un mensaje claro. Entonces, a partir de estas dos experiencias aprendimos ciertas lecciones que se concretaron en reformular nuestros programas a partir de nuestras creencias y de los contenidos que aportan las propias familias, incorporando a la familia en un rol muy activo como factor de protección y de prevención de conductas de alto riesgo.

Así, con pequeñas instancias, pero bien conducidas con contenidos claros, es factible de avanzar. Ahora el principal problema que tenemos es que al momento de evaluar nos faltan los recursos intelectuales para poder seguir aportando más evidencia empírica a nivel universitario; y por otra parte, también los recursos económicos, ya que nuestra organización está muy centrada en prestar un servicio más que en evaluar nuestros resultados y la verdad que estas dos experiencias las hemos logrado llevar a cabo en forma bastante a pulso y bien experimental, porque son aportes voluntarios.

No quiero dejar de mencionar un aspecto que es qué pasa cuando la prevención falla. Al fallar hay que iniciar una intervención con la familia y los niños que están en esta situación, y para eso, continuando con el ejemplo, hemos desarrollado un programa de apoyo a las madres adolescentes embarazadas, bajo esta misma lógica: de construir con las crisis. De este modo se pretende que las crisis no sean un elemento de destrucción personal ni familiar, sino que aporten a reflexionar en cómo avanzar para no seguir en la escalada de maltratos y abusos que nacen de la interrupción de un proyecto de vida personal. Lo que sí es cierto es que el costo se eleva enormemente, porque ya no estamos hablando de prevenir situaciones, sino que ya hay daños presentes y trabajar con daño es más costoso.

Cuando quisimos iniciar esta experiencia de trabajar con madres adolescentes embarazadas hicimos una consulta en nuestra localidad de Puente Alto, y la verdad es que ningún colegio quiso evidenciar que tenía madres adolescentes embarazadas; entonces, de alguna forma, cuando ya se presentan estos daños que están contrastando el deber ser de los establecimientos educacionales con el deber ser de la sociedad, se oculta y

¹⁹ Psychological Reports, 2002-9ª- pp 781-784.

el tema se dificulta mucho más. Pero creemos que igual hay que avanzar en desarrollar además programas de intervención reparatoria y también evaluarlos, porque en la experiencia de evaluar los programas, sentimos que uno tiende a enamorarse con las iniciativas y pierde perspectivas respecto del real cambio de conductas que hay detrás. Si no hay cambios de conductas es mejor eliminarlas y reemplazarlas por nuevas instancias.

6. NUESTRO DESAFÍO

Y terminando, el desafío que nosotros tenemos como organización es el encontrar los medios efectivos para movilizar los recursos familiares en pro del desarrollo del niño. Nuestro énfasis es movilizar y hacer que la gente participe y exponga sus experiencias vitales, porque con eso uno puede construir. En la medida que se tenga claro qué cosas son positivas para fortalecer los sistemas familiares y qué cosas son negativas será posible orientarlos en mejorar sus conductas, pero sobre la base de que se apropien de sus experiencias y se proyecten al futuro con optimismo. Hay una gran diferencia cuando la familia puede estar presente, aun cuando haya tenido fallas, en lo que es el ejercicio de su parentalidad.

V. INCENTIVOS A LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Benito Baranda ²⁰

M

uchas gracias por la oportunidad de participar en este seminario. En relación al tema que me ha tocado exponer, hay elementos interesantes de analizar.

Para partir, quiero poder analizar qué pasa con los ingresos autónomos de las personas, esto es lo que gana cada una de las personas con su trabajo y esfuerzo. Separando los ingresos autónomos de las personas en ventiles, se puede comprobar que los ingresos autónomos del 5% más pobre de la población(1990-2000), no aumentaron nada en diez años, sólo un 1%, cuando en el resto de los segmentos aumentaron entre un 30% y un 60%. (Cuadro N° 1)

Cuadro N°1
Ingresos Autónomos y los Subsidios Monetarios 1990-2000. ²¹

Veintil de Ingreso	Ingreso Autónomo per-cápita			Subsidios Monetarios per-cápita		
	Pesos de noviembre 2000			Pesos de noviembre 2000		
	Promedio 1990	Promedio 2000	porcentaje crecimiento 1990-2000	Promedio 1990	Promedio 2000	porcentaje crecimiento 1990-2000
1	5.126	5.179	1	2.049	6.858	234
2	13.745	17.962	30	1.118	2.896	159
3	18.190	25.197	38	1.031	2.256	118
4	21.945	31.287	42	903	2.207	144
5	25.747	37.241	44	861	1.940	125
6	29.409	43.495	47	801	2.006	150
7	33.408	49.572	48	911	1.951	114
8	37.494	56.688	51	895	1.807	102
9	42.255	64.075	51	733	1.377	88
10	47.359	72.243	52	784	1.227	56
11	53.303	82.244	54	896	1.155	28
12	60.773	92.856	52	706	923	30
13	68.276	103.689	51	675	810	20
14	77.662	119.821	54	768	698	-9
15	89.373	140.134	56	623	615	-1
16	106.184	167.903	58	515	549	6
17	131.908	206.822	56	478	421	-12
18	171.967	269.483	56	472	271	-42
19	253.923	393.257	54	428	144	-66
20	666.097	1.084.728	62	461	100	-78

²⁰ Director Social Nacional del Hogar de Cristo.

²¹ Fuente: Encuestas CASEN.

Por su parte, los subsidios monetarios per cápita, que son aquellos que les transfiere el Estado a los pobres en dinero -vale decir, no es vivienda, ni salud, ni educación-, aumentaron en ese período 234% en el 5% más pobre. Pasaron de \$ 2.000 per cápita a \$6.858. Quise exponer este cuadro para demostrar que si los subsidios monetarios efectivamente colaboran para que las personas más pobres vayan teniendo mayores ingresos autónomos, son importantes. Pero si no es así, quizás estaríamos provocando el efecto contrario, desincentivándolos a salir de la pobreza.

Entendiendo que las personas medidas acá no son las mismas, porque como señala un estudio de MIDEPLAN, efectuado sobre la base de una Encuesta Panel, el 24% de las personas que eran indigentes en 1996 son indigentes el 2001, pero el resto o sea el 75% restante ya no es indigente. El 29% pasó a ser pobre y casi el 50%, pasó a ser no pobre. Así esta Encuesta Panel derribó el mito de que los indigentes equivalen a un segmento estable, en permanente aislamiento social, económico y cultural. Estos datos revelan un elevado dinamismo de la indigencia, en un período donde se suponía que el fenómeno estaba estancado en alrededor del 6% de la población nacional. Lo más probable, como lo demostró Harald Beyer en su exposición, es que una segunda persona del hogar comenzó a trabajar también y eso los hizo salir de la indigencia y de la pobreza y pasaron a conformar ese 50% que superó tal situación. (Cuadro N° 2).

Cuadro N°2
Evolución de los Hogares por Situación de Pobreza 1996-2001 ²²

1996	Origen de los Estratos de Pobreza 2001			
	Indigentes	Pobres	No pobres	Total
Indigentes	23.9	13.8	2.2	4.8
Pobres	29.1	35.8	11.3	15.5
No pobres	47.0	50.3	86.5	79.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Sin embargo, así como hay un porcentaje importante de personas que salen de la indigencia, la misma encuesta muestra que hay otro tanto que vuelve a caer. Ese grupo de personas va a ser cubierto por el programa Chile Solidario, pero dada la movilidad de la pobreza, cuando salgan de ella, va a ingresar otro grupo de personas que vuelve a caer en la indigencia. Por lo tanto, este programa no necesariamente va a dar

²² Fuente MIDEPLAN: Dinámica de la Pobreza: Resultados Encuesta Panel 1996-2001.

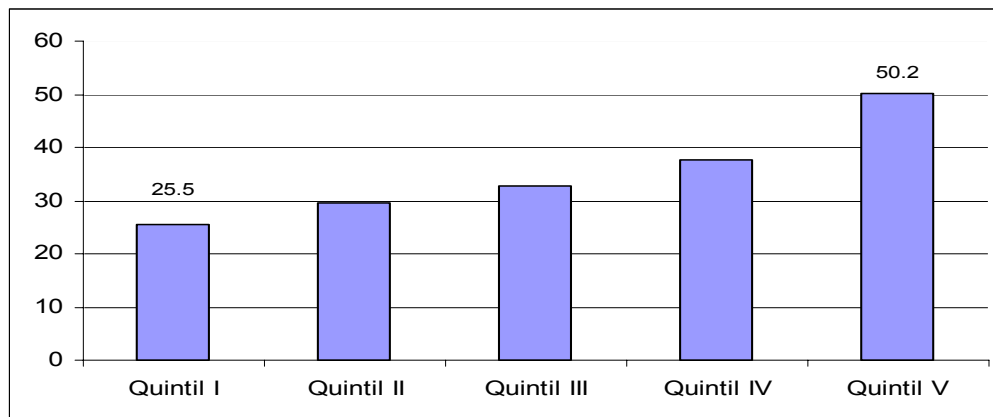
estabilidad en la superación de la pobreza, ya que el grupo que se va moviendo depende del empleo y de otros factores importantes.

1. LOS QUE MÁS NECESITAN RECIBEN MENOS EDUCACIÓN PREESCOLAR

Hemos detectado en los lugares de mayor pobreza que, si bien es cierto el efecto de la educación pre-escolar es positivo en el 95% de la ciudadanía, puede ser no tan importante por los niveles de educación de los padres en el 5% de los hogares más pobres. En ese grupo, el nivel de educación de los padres determina fuertemente el éxito que se tiene después de la enseñanza básica.

Hay estudios relacionados con la utilización del lenguaje de niños de madres que tienen sexto básico y de madres que tienen estudios universitarios y la diferencia es casi de un tercio menos de lenguaje de los niños de madres que están en los lugares de mayor pobreza en comparación con aquellas madres que han terminado sus estudios universitarios. El desarrollo afectivo a lo mejor puede ser muy similar, el desarrollo social también, pero el desarrollo cognitivo tiene grandes diferencias y esas grandes diferencias van determinando el éxito progresivo que se vaya teniendo después en la estructura escolar.

Gráfico N° 1
Cobertura de Educación Preescolar por Quintil de Ingreso



No soy experto en educación, pero es lo que nosotros vemos con las personas que sí tienen acceso a la educación pre-escolar y el éxito lo

alcanzan después en la estructura escolar, siempre y cuando por supuesto, sea una estructura escolar básica y media exitosa. Si logramos detectar esto tempranamente podemos potenciar también el rol de la escuela. Pero creo que los niños más pobres llegan con una tremenda desventaja a la estructura escolar básica y es muy difícil después revertir esto. Hay algunos estudios, quizás no tan científicos, de seguimiento a personas que tuvieron educación pre-escolar proviniendo de pobreza y se les comparó después con los resultados obtenidos en el SIMCE, observándose diferencias importantes del orden de los 40 puntos. Estos estudios han sido objetados por gente del CEP, porque la variable familia no fue suficientemente estudiada, pero la verdad es que en el fondo hay una diferencia y esa diferencia uno tiene que asumirla y decir aquí ocurrió algo que no se hizo tempranamente.

El Dr. Monckeberg el último tiempo ha estado mostrando imágenes de cerebros de niños que son estimulados cognitivamente en los primeros 36 meses de vida con aquellos que no son estimulados y basta ver como se unen las dendritas en el caso de los niños que son estimulados y como el caso de los niños no estimulados hay bastante desunión entre estas, y esas, evidentemente, son oportunidades que se van perdiendo en el desarrollo de los niños.

2. POLÍTICA HABITACIONAL PARA LOS MÁS POBRES

Otro elemento que siento que afecta tanto a EE.UU. como a Europa y también a Chile, es el tema de política habitacional y también de política de ideología, que raramente es tocado en los textos. Está relacionado con la localización, vale decir, dónde se van a vivir las personas que viven en condiciones de pobreza, dónde son llevadas dentro de nuestro territorio. Es un problema grave para las sociedades contemporáneas como la nuestra, porque al final en lo que están obsesionados los gobiernos es en construir más viviendas, en generar productos y batir récords de construcción y en localizar rápidamente a las personas lo que se considera un logro de cada gobierno, independiente del color político que tenga.

Pero el problema no son las viviendas para los más pobres; el problema es dónde localizar la vivienda. De hecho muchas personas encuestadas en Chile por el mismo Ministerio de la Vivienda preferirían volver a sus campamentos de origen y no vivir en los colectivos actuales donde se ubican los sectores marginales. El mismo Ministerio mostró datos de esto hace un tiempo atrás: del 10% más pobre, un grupo grande que ha sido erradicado desearía volver a los campamentos originales donde ellos vivían

porque la red social que existía allí era bastante más sólida que la que tienen hoy día. Bueno, en Chile eso se hizo en un experimento dramático entre el 79 y 85, donde Patricia Matte que trabajaba en ese entonces en ODEPLAN, se opuso tenazmente a la erradicación de las familias de Las Condes a La Granja en el sector del Castillo y La Pintana. Eso causó un daño gigantesco a las familias, casi irreparable por generaciones, que nos ha tocado vivirlo y conocerlo especialmente desde la experiencia del Hogar de Cristo y tenemos documentación acerca de esto. Hay un texto que se llama Los Hijos de la Erradicación que fue publicado en ese entonces, de la erradicación del Zanjón de el Aguada hacia la Villa Confraternidad en San Bernardo que muestra los daños que se provocaron.

Ustedes me dirán qué tiene que ver esto con lo que ocurre hoy en Chile. Bueno, la política de erradicación ha continuado igual, no ha tenido grandes variaciones a pesar de que en ese entonces teníamos un ingreso per cápita inferior a 2.000 dólares y hoy día tenemos un ingreso cercano a 5 mil dólares. Construimos casas muy parecidas a las de esa época y uno podría decir inclusive con menos diferenciación o de peor calidad en estos momentos en el caso de algunas casas. Y no solo eso, la gente sigue siendo erradicada a la periferia de la ciudad. Entonces, el problema ya no sólo es el empleo sino la lejanía de los lugares de trabajo que hace más caro el acceso al empleo y por supuesto a los servicios de parte del Estado.

Y eso es lo que está ocurriendo en un laboratorio gigantesco de erradicación en Concepción, donde 3.300 familias van a ser erradicadas a una nueva comuna que se llama San Pedro la Paz, y son todas familias de Concepción o la gran mayoría de ellas y van a ser ubicadas justo al lado de otras 2 grandes poblaciones. Una de ellas también fue erradicada en la década de los '80 que es la población Candelaria, sumandose una concentración de cerca de 5 mil familias en pobreza extrema. Eso, por supuesto, va deteriorando fuertemente la vida de las personas.

3. INSUFICIENTES ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

En todas estas políticas ha habido un insuficiente espacio para la participación de la organización civil. El trato que ha tenido la organización civil ha sido un trato de contratista en casi todas las políticas. Esto no es solo en las políticas educacionales o en las políticas de vivienda, sino en el resto de las políticas o de derivación: tú me prestas un servicio, te lo pago, te lo subvenciono. Me parece bien pero es un inicio. Harald Beyer decía que a lo mejor lo que había que hacer es que se hicieran más políticas con

financiamiento de parte del Estado y que sean operadas por privados. Me parece correcto, pero creo que el espacio para que los privados financien parte de estas acciones todavía es muy grande. Voy a hablar después de los incentivos que podemos implementar para esto.

En vivienda, tenemos el programa Chile Barrio cuya meta de erradicar los campamentos no considera la planificación urbana. En esto hay bajísima participación de la sociedad civil, salvo solamente para algunas cosas de organización, pero los que participamos y nos toca y nos afecta hemos colaborado en esta tarea pero no tenemos participación.

En educación es lo mismo; la educación pre-escolar recientemente se está abriendo. Había una participación fuerte como contratistas en la particular subvencionada, pero en la pre-escolar recién se está abriendo a poder trabajar con otros organismos.

En la salud está el plan Auge y algunos operadores. Hay una experiencia reciente de operaciones de consultorios de salud primaria por privados en la zona sur de Santiago y respecto de las cuales los gremios de la salud todavía no se quejan. Pero vamos a esperar, seguramente en un tiempo más los gremios protesten porque se está privatizando esta operación donde la Universidad Católica está ingresando a operar consultorios, donde se inauguró hace poco el consultorio de la Madre Teresa de Calcuta en Puente Alto.

Y para la familia indigente, Chile Solidario es un programa netamente estatal. Aquí no hay participación de la sociedad civil aunque hayan tenido mucha experiencia, ni de las juntas de vecinos. Se vinculan para recibir servicios pero no hay espacio para otro. Sobre ese programa quería recordar una evaluación reciente que hicieron Dagmar Raszinsky y Claudia Serrano, que señala que es un programa hiper-focalizado que no se ha logrado abrir a la dinámica socio comunitaria. O sea, va a ser muy difícil que ese programa se sostenga, por ejemplo, en el empleo si no hay apertura a esa dinámica socio-comunitaria. Va a ser casi clínico el programa, pero no va a tener una vinculación con lo que estamos identificando todos como importante, una vinculación al empleo, una vinculación social.

Algunos obstáculos a la participación de la sociedad civil que quiero destacar antes de hablar de los incentivos. Hay obstáculos culturales, hay un juicio en Chile de que la pobreza está asociada a la flojera. Más del 50% de la ciudadanía piensa eso, y ese es un gran obstáculo para la participación civil. El segundo obstáculo es una barrera económica, la idea

de que cada uno se arregla solo y que vamos a salir todos solos adelante. Otro es una barrera social, en el sentido de que los pobres son peligrosos y deben vivir lejos. Son barreras ideológicas, que es tarea del Estado, de las empresas o de otros, siempre de otros, y también una barrera legal donde la participación ciudadana es solo a través de la política.

También hay algunos vicios que yo creo que es importante destacar, porque a veces uno se llena de vanidad con la participación de la sociedad civil. Uno de ellos es utilizar las instituciones de sociedad civil como práctica de adoctrinamiento religioso, que es distinto de poder enseñar valores. Todos tenemos una creencia religiosa, pero si se la comienza a utilizar como instrumento puede terminar siendo casi como los Talibanes, obligándonos a una práctica religiosa que puede provocar daño a la sociedad. También hay una instrumentalización política de lucro. Hemos identificado a algunas organizaciones que han usufructuado de ser organizaciones de la sociedad civil, y han lucrado, lavado de imagen, de poder y de figuración.

Cuando uno ve lo que pasa en la sociedad chilena y cuáles son las imágenes de ella, se da cuenta que más del 50% de la sociedad chilena tiene una imagen de harta amargura; o estamos molestos con el resto de la sociedad o estamos muy desilusionados con lo que es. Bueno, es un campo muy fértil para poder trabajarlo, pero también es una tremenda barrera, porque si queremos comprometer a la sociedad a que participe de las acciones sociales, tenemos a un 50% de la ciudadanía que no le importa lo que está ocurriendo en el otro, al contrario está molesto con lo que ocurre en el resto de la sociedad. Y un 20% que considera que hay que utilizar a los demás, que hay que agarrarse de algún pituto o algo para poder ganarse a los demás.

Cuadro No 2
Imágenes de Nuestra Sociedad ²³

GANADOR	PERDEDOR
Individuo Cívico: 15%	Críticos Desilusionados: 25%
Triunfador Económico: 14%	Asocial Molesto: 27%
Vecino Utilitarista: 19%	

²³ Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Nacional del PNUD, 2001.

4. CÓMO INCENTIVAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Entre los incentivos que identifiqué que podrían ser importantes para incentivar la participación de la sociedad civil, separé 4 aspectos. Generalmente nos quedamos pegados en los legales, pero quiero también destacar otros 3 elementos que considero son tan importantes como los legales.

El primero de ellos, el estímulo colectivo y personal que podemos dar a través de las relaciones psicosociales. Las personas tenemos que crecer y desarrollarnos, vinculándonos con otros y eso es algo que se ha ido jibarizando en nuestra sociedad. Si no lo recuperamos vamos a tener grandes problemas de convivencia el día de mañana y por eso tenemos que rescatar el valor de la asociatividad. Hay muchas personas que trabajan fuertemente para generar comunidad desde sus trabajos, pero si uno los ve desde la vida privada, tienen muy poca asociatividad en ella. Si no valorizamos la asociatividad, el trabajo que se realice va a ser sin bases sólidas y por eso es necesario revalorizar este aspecto desde los mismos ciudadanos.

Hay también elementos culturales que hay que identificar, uno es la educación social. Citando el texto del padre Hurtado, se dice que está entre los objetivos transversales de la educación dados por el Ministerio. Yo que visito colegios particulares católicos, veo que el espacio que tiene la formación social de los alumnos es bajísimo. Los colegios “que más se venden como sociales” no tienen un programa que esté vinculado a un currículum que diga: esta persona de determinada edad necesita estas experiencias sociales para que el día de mañana sea una persona comprometida en la sociedad, sino que son experiencias que se les ocurren a un profesor, a una monja, a un cura y que al final uno dice qué relación tiene eso con el desarrollo cognitivo de la persona o con el desarrollo moral. Al final no tiene mucha relación; son experiencias que se van planteando.

Cuando se dice que los niños deben visitar a los abuelitos, yo siempre me pregunto si para ese niño, para su desarrollo sico-social, para su desarrollo cognitivo, su conciencia moral es importante visitar al abuelito ¿o sería más importante ir a visitar a niños de su misma edad que viven en condiciones de pobreza? Porque a lo mejor si visitan a los abuelitos se va a quedar con la idea de que todos los pobres son personas enfermas deterioradas y esa va a ser la imagen de pobre que tendrán el resto de su vida. Pero si visitan niños que viven en condiciones de pobreza que están en su mismo nivel escolar, van a entender que esos niños son igual a ellos, van a entender que hay una igualdad natural y el trato que van a tener el día de mañana va a ser un trato más digno.

En el aspecto cultural, la educación social, todo el tema familiar, si los hijos no aprenden a servir al interior de la familia es muy difícil que puedan servir afuera o puedan tener un alto grado de compromiso social. Como somos un país super estatista y legalista, desde los más de derecha a los más de izquierda, en la práctica cotidiana tienden a decir esto es responsabilidad del Estado, esto es responsabilidad de una ley, una ley lo va a resolver... Bueno, el alcoholismo en Chile no lo resolvió una ley ni tampoco la drogadicción y si uno va a la raíz la encuentra en la familia, la educación, principalmente en la familia.

Entre los aspectos legales, hoy día está en tramitación la participación ciudadana que es un paso bastante importante, a través de la Ley de Incentivos Tributarios. En este momento, está en el Congreso y se discute en una comisión mixta.

La ley de incentivos tributarios tiene muchos problemas. He escuchado a dos senadores, don Gabriel Valdés y don Hernán Larraín, quejarse de esta ley, pero los dos votaron a favor de ella. Pero es insólito, si votaron a favor de la ley y hoy día se quejan yo lo encuentro absurdo. Creo que nos metieron en la ley y éramos el hermanito pobre de la ley de financiamiento de los partidos políticos. Para lavar imagen nos metieron una ley que es tratar lavar quizá un poquito el peso de la conciencia de financiar la actividad política y con esto decir: bueno y va a haber un incentivo para el trabajo con la pobreza y con la discapacidad. Lo que al final nos entregaron fue un presente griego, y que nos está causando más daño que beneficios y que al final terminó asfixiando los otros cuerpos legales que ya existían, muy desordenados, pero con los cuales funcionábamos bastante mejor, mejor que no hubiese ley.

Esa es nuestra posición, y creemos que ahí no se incluyó a las personas que pagamos impuestos, que no son tantas, pero con la economía como va, cada vez van a ser más lo que pagamos impuestos: nuestro global complementario, el impuesto personal, y debiéramos tener también, al igual que las empresas, la posibilidad de donar a instituciones que nosotros quisiéramos. Pero no es así, porque eso quedó vinculado solamente a las empresas.

Por último, hay elementos religiosos. Uno es el tema de la libertad religiosa y otro que es el conformar comunidad. La religiosidad que apunta a la individualidad, como credos evangélicos y también como algunos movimientos católicos, tiende a romper la vida comunitaria y a generar una relación y un vínculo con lo religioso, personal e individual que nos impacta después en la vida social y eso es un obstáculo.

Para finalizar quisiera señalar brevemente respecto del caso del Hogar de Cristo. El Hogar de Cristo tiene 60 años, yo soy parte en los últimos 20 años, algunos de ustedes también han participado o participan activamente en el Hogar. Hoy día hay 604.000 socios que representan el 50% de los ingresos, de más o menos unos 40 millones de dólares. Hay 843 obras sociales, 123 ciudades o pueblos que tienen Hogar de Cristo y lo administran ellos, con su propio consejo local y están descentralizados. Hay 32.000 personas que son acogidas cotidianamente; se entregaron 15.000 viviendas de emergencia y hay 7.000 voluntarios activos, esto es lo que está ocurriendo este año 2004. Si uno hiciera la suma de todo lo que ha contribuido a la política social el Hogar de Cristo, junto con la Sociedad Protectora de la Infancia y junto con muchas otras organizaciones, se debería entender, que sin la presencia de estas organizaciones, habría sido muy difícil haber llegado a la extrema pobreza de Chile. Los datos de extrema pobreza en la época del Padre Hurtado, por supuesto que eran tremendos, pero mucha de la política que se ha hecho, se ha hecho gracias y con todas estas organizaciones.

Y quería terminar con esta frase del Padre Hurtado: “ Frente a las miserias de los más pobres, existe una responsabilidad colectiva e individual que en justicia, debemos remediar”. El 80% de la economía de Chile hoy día la manejamos los individuos, los privados, los ciudadanos. En la década de los 60, el 80% de la economía de Chile la manejaba el Estado. Si el 80% de la economía hoy día la manejamos los ciudadanos y los privados, tenemos, por lo tanto, una fuerte responsabilidad ante las políticas sociales y eso lo tienen que entender las personas que hoy día están en el mundo político. Tienen que entenderla desde todos los partidos; tienen que entender esto: la sociedad ha cambiado y el peso de los ciudadanos es mucho más grande hoy día y también debería ser mucho más grande en la determinación de las políticas sociales, ya no sólo como contratistas, sino como ideólogos creativos de estas políticas con la experiencia cotidiana que muchos de nosotros tenemos.