

**PARTIDO SOCIALISTA  
COMISION DE POLITICAS SOCIALES**

**Pago de la Deuda Social: Una prioridad socialista**

El último Pleno del Partido Socialista reafirmó su compromiso con el pago de la deuda social con los sectores más pobres de los chilenos.

Al evaluar lo ocurrido en el primer año de democracia comprobamos el importante esfuerzo realizado por el Gobierno en materia social. Ello se vio facilitado por los positivos avances en materia de concertación social respecto de lograr una mayor equidad bien representados en los dos acuerdos marcos entre el Gobierno, Empresarios y Trabajadores, y el consenso político en torno a la Reforma Tributaria. Sin embargo la magnitud de la deuda social, así como también, la insuficiente capacidad administrativa y financiera del Estado, hacen que ella permanezca en gran medida insatisfecha. Se avanza, pero queda mucho camino por recorrer.

Coincidimos con los principios y estrategias del Gobierno, tendientes a producir un crecimiento equitativo como fórmula para superar la pobreza y lograr mayor equidad. Llamamos al Gobierno a redoblar su esfuerzo redistributivo, promover la generación de empleos y atender prioritariamente los problemas de la juventud.

**A) CRECIMIENTO ECONOMICO Y JUSTICIA SOCIAL: Compromiso Programático**

Crecimiento y justicia social son los objetivos prioritarios de la estrategia económica del Partido Socialista. En este sentido apreciamos positivamente la estabilidad económica, que en el Chile democrático es un requisito para la consecución de los objetivos sociales. Vemos con preocupación, sin embargo, una tendencia a reducir el proceso de inversión poniendo en peligro el futuro crecimiento. Estimamos que si el sector privado retrasa sus inversiones,

debe aumentar el esfuerzo público en esta área, promoviendo el desarrollo de la pequeña y mediana empresa y aumentando la inversión pública. Por otra parte, afirmamos que la progresiva equidad en la distribución de los frutos del crecimiento es un deber básico de justicia social y también es un ingrediente fundamental para el logro del crecimiento y la estabilidad de la economía. Creemos que los cambios en la legislación laboral constituyen un positivo avance hacia un Chile más equitativo.

El PS plantea que crecimiento y equidad son objetivos que van de la mano. El crecimiento económico debe ser integrador y no excluyente, y la política social debe contribuir a que todos los ciudadanos disfruten de manera más equitativa de los frutos del desarrollo económico. El gran desafío que tiene la sociedad chilena es abrir crecientes espacios en los cuales se refuerzan positivamente los objetivos de crecimiento y equidad.

Planteamos responsablemente que la única posibilidad de responder exitosamente a las enormes necesidades sociales existentes en el país, es articulando un proceso de crecimiento y de modernización productiva que genere posibilidades de integración, abriendo espacios para aumentar la inversión, mejorar la productividad, y por esa vía aumentar el empleo y los ingresos. En función de esto, al sector público le corresponde un rol de regulación y de fomento económico, que en nuestra opinión debe ser más activo que el desempeñado hasta ahora.

La estrategia de desarrollo económico del país requiere de un manejo macroeconómico ajustado a las restricciones reales y financieras de la economía, pero además, requiere de la articulación del desarrollo social con las necesidades del crecimiento y la modernización productiva.

La propuesta del PS rompe así con la práctica del Gobierno anterior basada en un modelo de "chorreo con asistencialismos" donde la solución al problema de la pobreza y la marginalidad provenía de un crecimiento basado en la iniciativa privada y en las fuerzas del libre mercado, conjuntamente con una política social asistencialista.

El Estado debe jugar un rol insustituible en la elaboración e implementación eficiente de la política social. Sabemos que los recursos de que dispone el gobierno son insuficientes para atender todas las necesidades existentes en el plano social. Por esta misma razón planteamos que el gobierno debe realizar un esfuerzo por concentrar sus gastos en las acciones dirigidas a promover la equidad y gastar esos recursos de la manera más eficiente posible. Pensamos que en este terreno hay un vasto campo para avanzar, especialmente en lo que se refiere a la organización, gestión y puesta en marcha de los programas sociales y de las políticas de fomento a la pequeña y mediana empresa. A la vez constatamos la necesidad de que el sector privado y las organizaciones sociales se comprometen con la superación de la pobreza como un prioritario objetivo nacional.

#### **B) 1990-1991 : UN ESFUERZO POR BENEFICIAR A LOS MAS POBRES**

Durante el año 1990 y en lo que va de 1991, se ha puesto un énfasis muy claro en la búsqueda de soluciones a los problemas de los más pobres. A pesar de haber sido 1990 un año de ajuste económico, se implementaron políticas que significaron mejorar las condiciones de vida de los estratos de menores ingresos.

Los cambios ya producidos se han logrado aumentando los recursos destinados al gasto social y mejorando la eficiencia en su utilización. Creemos necesario lograr una acción más coordinada de todos los ministerios de acción social en beneficio de los grupos y localidades que presentan mayores carencias y dificultades y que fueron postergados por el régimen militar, tales como jóvenes, mujeres jefes de hogar y adultos mayores. Al respecto todavía no se asigna en el gobierno de responsabilidad de coordinar y evaluar la acción social, como también de presentar sus problemas y realizaciones en un estrecho contacto con la población. Parece de gran importancia crear esta "autoridad social".

Durante 1990 se aumentaron significativamente los recursos destinados a los programas sociales. Este esfuerzo se acentuó durante 1991 en virtud de la prioridad asignada a este sector en la Ley de Presupuestos, la que contempla recursos para el presupuesto social que

superan en más de US\$ 1.000 millones a los de la Ley vigente al momento de asumir el actual Gobierno. Así el gasto fiscal en los sectores sociales alcanza una cifra récord de \$ 1.022.155 millones el año 1991. Los mayores recursos disponibles significaron poder suplementar el presupuesto para gasto social en \$ 134.907 millones (17,4% real) en 1990 en \$ 111.335 millones (12,2% real en 1991). La eficiente asignación de los recursos provenientes de la reforma tributaria permitieron que un 40% del mayor gasto se destinara al 20% más pobre de la población y que en 1990 creciera en un 9% el ingreso del quintil más pobre y en un 3% el del siguiente, sin alterar en forma importante el nivel de ingreso del resto de la población. Es indispensable mantener un aumento en los recursos destinados al gasto social.

El éxito de la acción social del Gobierno dependerá en gran medida de la posibilidad de destinar los recursos que se dispone para gasto social, en forma creciente hacia la inversión en las personas, vale decir hacia programas de nuevo carácter, centrados en la capacitación, apoyo a la pequeña producción, descentralización regional. El esfuerzo en salud, educación y vivienda no consiste solamente en expandir los servicios y bienes que entrega el Gobierno a los más pobres, sino que centralmente el mejoramiento de la calidad de éstos.

#### Balances y Desafíos Sectoriales.

Entre los programas destinados a solucionar los problemas de los sectores más pobres pueden señalarse:

1) Aumento en el ingreso de las personas:

- Los reajustes a asignaciones familiares y subsidio único familiar que favorecieron en 1990 a 4.055.000 personas y se reajustarán en 1991 en un valor equivalente al 100% IPC (Mayo 1990-91) a aquellas personas con ingresos inferiores a \$ 84.000.
- Los reajustes a pensiones y PASIS que favorecieron a 1.200.000 mil personas. En 1991 se reajustarán aquellas menores a \$ 80.000 en el 10,6% adeudado, lo que favorece a 180 mil pensionados y se creó un mecanismo para que al total de los pensionados se le cancele la deuda del 10.6%.

Se reajustó el salario mínimo de \$ 18.000 a \$ 26.000 mensuales en un 44% y en 1991 se reajustó a \$ 33.000. Un aumento superior al 50% en términos reales.

## 2. Vivienda

En el sector vivienda se iniciaron en 1990, 68 mil soluciones habitacionales y se proyectan para 1991 otras 90 mil soluciones habitacionales (duplicando el promedio de construcción anual del período militar). De ellas en 1990 y 1991 para los más pobres hay destinadas: 29.400 viviendas progresivas, 41.400 básicas 13.000 subsidios rurales y 35.500 para trabajadores, más una parte de los subsidios tradicionales que destinan a los hogares más pobres. Renegociaron 210.000 deudores del SERVIU, de los cuales 140.000 cancelaron el total de su deuda.

El Programa de la Concertación propuso producir una cantidad de soluciones habitacionales por año que permitan reducir el déficit y crear nuevos programas para los más pobres. En 1991 se cumplirá esta meta lo que, al menos, se debe mantener en los años siguientes. Apreciamos un excesivo énfasis - al igual que durante el gobierno anterior- en la solución individual al problema habitacional sin considerar suficientemente el equipamiento comunitario y el desarrollo de la ciudad y su entorno. Al respecto, constatamos que no se dispone de reservas de suelo urbanizado, ni está claro de donde provendrán los recursos para invertir en la infraestructura necesaria para urbanizar nuevos suelos. En esta área visualizamos descoordinación y duplicidad entre distintas reparticiones públicas (MINVU, MOP, CORFO, FNDR) que afectan seriamente la eficiencia del sector público. Proponemos el fortalecimiento de la acción de desarrollo urbano que actualmente tiene el MINVU.

Por otra parte, subsisten estos problemas: se mantiene el problema de la actual deuda hipotecaria con la banca privada. Tampoco se ha enfrentado el problema de los "allegados". De hecho durante 1990 y lo que va de 1991 se ha estado promoviendo la organización de los allegados, quienes hasta ahora no han presionado, pero es probable

que ello no pueda mantenerse en 1992. La población percibe como muy crítico el déficit habitacional (allegamiento), que afecta fundamentalmente a jóvenes y a ancianos. Se plantean quejas en torno a las dimensiones de los sitios y de las viviendas y a la situación sanitaria de las mismas a la vez que se valora como positiva la "vivienda progresiva" aunque su ejecución ha sido lenta. Proponemos concentrar los recursos del MINVU en los grupos de menores recursos.

### 3. Salud

En el sector Salud se reforzó la atención primaria en 24 comunas urbanas y 104 rurales (aumento presupuesto, contratación personal, reparaciones, etc.), se amplió la atención primaria gratuita a los grupos C y D de salud, se repara 19 servicios de salud y 90 hospitales. Se otorgó atención preferencial a personas de tercera edad en nivel primario y aumentó en 2.000 personas el SNSS, se mejoró el Programa Nacional de Alimentación Complementaria, y aumentó en 7 veces las inversiones en salud en 1991 respecto de 1990, creando consultorios especializados de atención a adolescentes embarazadas y de consultorios de especialidades.

El Ministerio cuenta con un ambicioso programa de desarrollo, pero que da una respuesta lenta a cuestiones urgentes por problemas de tardanza en preparación, carencia de catastros y falta de diagnósticos específicos. Parece necesario hacer un esfuerzo por satisfacer necesidades urgentes, sin sacrificar el programa de desarrollo de largo plazo.

Durante 1991, el Ministerio presenta serias dificultades en lograr ejecutar la totalidad del presupuesto de inversiones. Por ello es urgente revisar el actual presupuesto y asignar recursos a equipamiento, recuperación de infraestructura y recursos de operación que representan un grave déficit.

La reforma de FONASA también requiere de una evaluación técnica del impacto en el gasto en el mediano plazo, así como de una mayor claridad respecto de sus objetivos, del costo

que significa para el fisco y de los cambios requeridos en la oferta pública de servicios de salud. En principios parece adecuada la política propuesta (autonomía del FONASA), pero no se han aclarado suficientemente las implicancias de llevarla a cabo.

Particularmente importante parece enfrentar el problema de recursos humanos (sueldos, tamaño de la planta y capacitación). Hasta el momento el Ministerio no dispone de una política sobre esta materia. Además el MINSAL enfrenta serios problemas de escasez de recursos humanos, de mejoramiento de los niveles de remuneraciones del personal que aseguren la calidad y asistencia de los profesionales a los centros de atención primaria y hospitales.

Finalmente resulta urgente crear un mayor vínculo entre el sector centralizado y municipalizado de la Salud. Este es un requisito indispensable para mejorar el funcionamiento, capacidad de administración y gestión eficaz del sistema de salud.

#### 4. Educación

En el sector Educación se realiza el programa de mejoramiento de la calidad educacional en 1.400 escuelas pobres. Se mejoró la dieta del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y aumento de su cobertura en 12% (7.500 niños) de jardines infantiles. 5.000 becas a estudiantes universitarios y 300 a estudiantes indígenas. Distribución gratuita de 4 millones de textos escolares y útiles a 1.200.000 niños. Inicio de un programa de mejoramiento de la calidad de la enseñanza básica para todo el país.

El MINEDUC ha generado una serie de proyectos e iniciativas para solucionar los más graves problemas de calidad, equidad e inadecuación de la educación a la realidad laboral actual. Sin embargo, el carácter sistemático de la educación exige que las transformaciones sean concebidas en forma interdependiente. Ello es complejo dado el financiamiento vía proyectos puntuales del MINEDUC lo que le resta autonomía para decidir respecto de las prioridades y secuencias a seguir en los programas de mejoramiento de la calidad de la educación.

Ello deriva en serios problemas en aquellos sectores del sistema educacional no cubiertos por crédito multilateral. Particularmente grave es la situación de la educación media y técnico profesional. Al respecto se requiere: una mayor coordinación con el SENCE y el proyecto de capacitación de jóvenes, inscribiéndolo en una política nacional de capacitación técnica. También resulta necesario reforzar los programas de difusión cultural y de educación extraescolar del MINEDUC.

5. Justicia.

En general, se aprecia que si bien Justicia aparece como un sector prioritario, las metas son poco ambiciosas en el campo social y con fuertes restricciones presupuestarias. Por ejemplo, las metas propuestas son insuficientes en cuanto a solucionar las precarias condiciones de los penales, ya que presentan un déficit de 2.227 funcionarios y se propone un aumento de sólo 500 en 1991. Tampoco se observan avances en el tema de la rehabilitación de delincuentes y las corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ) presentan problemas para conseguir financiamiento.

6. FOSIS.

Se constituyó el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) que, entre otras cosas, inició programas de apoyo a microempresas urbanas en las seis regiones más pobres del país, así como a pequeños productores agrícolas, pescadores y mineros. Dio complemento alimenticio para 25 mil niños y ancianos que no están en los programas ministeriales y financiará la creación de Centros de Desarrollo Juvenil e inicio del programa de capacitación de 100 mil jóvenes en los próximos años de Gobierno.

A pesar de estos logros creemos que el FOSIS no ha estado a la altura de lo que se requería, ha diseñado mecanismos de operación excesivamente burocráticos e ineficientes y no ha contado con líneas claras de acción. Proponemos que el FOSIS concentre su acción en la promoción del empleo productivo en la pequeña empresa.



## 7. Cambios en la institucionalidad Social

Los ministerios de acción social comenzaron a tramitar y a implementar en 1990 una serie de reformas y transformaciones que significan avances importantes en materia social. Entre ellos cabe señalar las propuestas de Estatuto Docente, las reformas al sistema de postulación a la vivienda facilitando su acceso a grupos organizados y mujeres jefes de hogar, y reduciendo el puntaje del ahorro previo. En salud se inició un plan piloto de extensión horaria de la atención en consultorios y se amplió la gratuidad del sector primario. Se inició el trámite de la Ley Laboral, así como la creación de instituciones que con un enfoque nuevo pueden preocuparse de los sectores más pobres y dentro de ellos de algunos grupos específicos; entre ellos, el FOSIS, el SERNAM y el INJ.

El Gobierno también enfrentó el problema de la acumulación de deudas impagas en diversos frentes. Es así como se está dando solución a las deudas de SERVIU, INDAP, Impuestos Internos, crédito fiscal universitario, deudas de agua y electricidad de los sectores de menores ingresos y deudores amenazados de remate. Asimismo, se están dando salida a las deudas habitacionales del Banco del Estado de montos bajos y que se vienen arrastrando desde antes de la crisis.

En 1991 se están poniendo en marcha nuevos programas sociales destinados a ampliar la infraestructura de salud, a mejorar la calidad de la educación prebásica, básica y media, a ofrecer oportunidades de capacitación e inserción laboral a los jóvenes y a enfrentar los problemas ambientales

C. **LA SITUACION DEL TRABAJO.**

a. La Situación del Trabajo: Empleo y Remuneraciones

El ajuste macroeconómico aplicado durante el primer año de gobierno tuvo efectos contradictorios sobre el empleo y las remuneraciones. Por una parte, redujo en forma significativa el ritmo de generación de empleos, por otra, aumentó los salarios reales.

Si se compara la situación actual (trimestre Febrero - Abril) con la del mismo trimestre del presente año, se obtiene que en los 12 primeros meses de Gobierno se crearon 21.000 empleos, (un aumento de 0,5%) que es inferior a lo ocurrido en 1989 -159.000 empleos y 3,7% de crecimiento- y también al inusualmente lento crecimiento de la fuerza de trabajo (1,2%). Ello explica el crecimiento en la tasa de desempleo de 5,6% a 6,2%.

Al analizar la situación de empleo para grupos específicos se aprecia que ésta no ha cambiado en forma significativa. La tasa de desempleo juvenil sigue siendo dos veces mayor que el promedio nacional, el empleo de mujeres mantiene su participación en el total, como también lo hacen los grupos divididos por categorías educacionales (a mayor educación, mayor desempleo con excepción de los universitarios).

Al nivel territorial se constatan crecimientos importantes (de aproximadamente 6% a 8%) en los niveles de desempleo en las Regiones II, III y Metropolitana, aunque la estructura regional del desempleo no se ha modificado en forma importante. Se aprecian problemas localizados de desempleo, como producto de la conclusión de grandes obras (hidroeléctricas y mineras) y por factores climáticos (sequía) o de disponibilidad de recursos pesqueros en el norte del país.

b) Ingresos

El ajuste macroeconómico, sumado a los acuerdos logrados en torno al crecimiento del salario mínimo, ha tenido un positivo efecto sobre las remuneraciones reales. Nuevamente comparando el trimestre febrero-abril de 1990 con el mismo de 1991, se obtiene que las remuneraciones reales promedio han crecido en un 5,8%, cifra que prácticamente duplica el aumento en salarios reales ocurrido durante 1989. Es importante destacar que este aumento ha sido particularmente importante en los grupos ocupacionales de menores recursos: servicios personales (7,8%) y trabajadores no especializados (6,5%).

Al considerar el efecto conjunto del aumento en el empleo y los salarios se obtiene que durante los primeros doce meses de Gobierno los ingresos del trabajo crecieron en un 6,3%, cifra que es significativamente mayor que el crecimiento en el producto. Ello da cuenta de un movimiento hacia una mayor equidad distributiva. De hecho, la última encuesta del INE, señala que el 40% más pobre de la población aumentó su participación en el ingreso total de un 12,6% a un 13,3% entre 1989 y 1990.

c) Empleo y Desarrollo de la Pequeña Empresa Productiva.

El PS considera de central importancia el cumplimiento del Programa de la Concertación por la Democracia en lo relativo a otorgar "un apoyo integral al desarrollo de la pequeña empresa y de la economía social o informal", de acuerdo a lo comprometido en dicho documento programático. Un tercio de la población económicamente activa labora en este sector.

Sin embargo, hasta la fecha el avance en tal sentido ha sido, lamentablemente, insuficiente. Ha faltado avanzar en relación a "reforzar la actividad del Estado en materia de apoyo técnico y financiero, de entrenamiento en gestión, de capacitación laboral, de organización de sistemas de compras de insumos y de comercialización de los bienes y servicios que producen", de acuerdo a lo establecido en el Programa.

Frente a esta situación, sostenemos que el Gobierno debe dar un salto que permita recuperar el tiempo perdido y llegar al final del actual período presidencial con logros claros y nítidos. Esto implica actuar con decisión en relación a cuatro prioridades principales:

En primer lugar, se requiere un cambio en el estilo de los programas de apoyo a la pequeña empresa, así como a la pequeña producción, esto es, la microempresa urbana, la agricultura campesina, la pesca artesanal y la pequeña minería artesanal. Se requiere que los programas dejen de lado sus sesgos asistenciales, que solo contribuyen a mantener a un nivel de subsistencia las actividades de estas unidades productivas. Estamos, por el contrario, por un apoyo del Estado a las iniciativas que contribuyan al desarrollo empresarial de los pequeños productores.

Solo así será posible superar de manera permanente los problemas de quienes participan en este amplio sector productivo, de los cuales una gran parte viven situaciones de pobreza. Los programas de apoyo estatal deben orientarse, por lo tanto, a reforzar la capacidad de iniciativa de estos productores, quienes en definitiva lograrán desarrollar actividades económicas rentables a través de su propio esfuerzo y trabajo.

En segundo lugar, se deben modificar una serie de instrumentos que en la práctica sólo son accesibles para las grandes empresas, de tal modo que también puedan acceder a ellos las pequeñas empresas. Es el caso de los instrumentos de crédito, así como de los subsidios estatales para el desarrollo tecnológico y la capacitación.

En tercer lugar, asignamos especial prioridad al apoyo de los proyectos productivos impulsados por asociaciones, agrupaciones u organizaciones que reúnen a un amplio número de pequeños productores. En torno a ellos se reúnen energías y esfuerzos de la gente, que son una de las bases necesarias para el éxito empresarial de actividades económicas que en muchos casos buscan emprender dichos grupos. Para hacer viable el éxito empresarial de tales actividades económicas, se requiere de una gestión

profesional, para la cual el Estado debe proporcionar recursos al menos en una etapa inicial.

El éxito de estos proyectos de fomento a la iniciativa empresarial podría desencadenar un nítido efecto de demostración para el desarrollo empresarial de la pequeña producción, así como un signo visible de lo realizado durante los cuatro años de gobierno democrático.

En cuarto lugar, las instituciones públicas que desempeñan un rol en las tareas antes enunciadas, deben recibir los recursos necesarios para el cumplimiento de aquellas en los sectores específicos en que actúan. Es el caso de SERCOTEC en la pequeña industria y la microempresa urbana, INDAP en el sector de agricultura campesina, FUNCAP en la pesca artesanal, ENAMI en la pequeña minería artesanal y el FOSIS en todos los sectores mencionados.

En la actualidad, la mayor parte de estas instituciones están operando con recursos menores que los que tuvieron en años recientes. El presupuesto para 1991 de ENAMI alcanza a 22 mil millones de pesos, el de SERCOTEC a 1,5 mil millones y el de FUNCAP a 39 millones. El FOSIS, por su parte, dispone de 9 mil millones para financiar el gasto destinado a programas. El PS apoya la asignación de recursos a las instituciones que apoyan a sectores específicos y muy en especial al FOSIS, el cual por su agilidad puede llegar a desempeñar un papel crucial para la asignación de los recursos con los énfasis que antes han sido definidos.

## 8. Conclusión

Desde el punto de vista de las condiciones y calidad de vida de los sectores populares y medios, el PS valora positivamente los avances logrados por el gobierno democrático.

Para que los avances logrados se consoliden y se traduzcan en hechos reales para la gente, se requiere un esfuerzo mucho mayor en relación a algunos problemas cruciales. Ante

todo, es necesario aumentar el presupuesto social y definir con nitidez las prioridades, de tal modo que hacia ellas se orienten mayores recursos; entre estas prioridades destaca el sector juvenil. Al mismo tiempo, se debe mejorar la gestión de las políticas, programas e instituciones públicas; en esto se advierten serias insuficiencias, especialmente en materia de coordinación entre instituciones estatales y de la atención final brindada a los beneficiarios y al público en general. Por último, para lograr una mayor efectividad en la acción gubernamental y avanzar en la democratización real del país, se requiere una decidida descentralización económico-social del país.

Pero todo ello sería inútil sin participación social y sin convertir en hechos políticos las líneas de acción en el campo social. Se requiere multiplicar el esfuerzo del gobierno en todos sus niveles, por escuchar a la gente y muy en especial a las organizaciones. Es necesario continuar aumentando el esfuerzo por difundir las realizaciones gubernamentales en el campo social. Y se deben mostrar hechos concretos, como la concertación en torno al salario mínimo, que sirvan de ejemplo del cumplimiento del compromiso del gobierno por pagar la "deuda social".