

noviembre 2007



POLITICAS PUBLICAS PARA LA INCLUSION SOCIAL

Fundación

EQUITAS

Fundación EQUITAS

“Un Camino Para Igualar Oportunidades”

Creada en el año 2002, Fundación Equitas es una institución sin fines de lucro cuyo principal objetivo es contribuir a la construcción de sociedades más integradas y democráticas a través de la investigación, desarrollo y difusión de medidas de acción afirmativa dirigidas a revertir la segregación social y cultural en América Latina.

Sus líneas de trabajo se orientan a la ampliación efectiva de oportunidades de acceso a la educación superior y de postgrado y a la difusión de las mejores alternativas disponibles en la región; la validación de nuevos modelos de aprendizaje, colaboración y liderazgo; y al diseño e implementación de propuestas innovativas dirigidas a potenciar y legitimar el aporte de los más diversos actores sociales al desarrollo, el conocimiento y las artes.

Su estructura institucional está compuesta por un Directorio de siete destacados profesionales y académicos chilenos. Cuenta además con un Consejo Asesor de carácter latinoamericano que otorga los lineamientos para el trabajo institucional, integrado por académicos de Perú, Brasil y México.

Equipo Ejecutivo

Pamela Díaz-Romero, Jaumet Bachs, Anita Rojas, Cecilia Jaramillo, Viviana Macaya.

Directorio

Paulina Veloso, Marcela Ríos, María Isabel Hamilton, María Luisa Rojas, José Aylwin y Francisco Rojas, presididos por Augusto Varas Fernández.

Consejo Asesor

Isabel Coral, María Amelia Palacios y Manuel Pulgar de Perú, Laís Abramo de Brasil y Teresa Bracho de México.

PROPUESTAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

El Seminario Políticas Públicas para la Inclusión Social permitió profundizar el debate sobre las actuales brechas de equidad y sus consecuencias para la democracia y la paz social, posibilitando explorar las estrategias más apropiadas para avanzar hacia una mayor y mejor integración de los grupos actualmente postergados.

La inclusión social quedó planteada como desafío ineludible y permanente para los gobiernos y la sociedad civil. En este contexto, el amplio interés concitado por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado abrió una importante oportunidad para consensuar los límites que como sociedad queremos poner a las inequidades y acordar las estrategias más efectivas para revertirlas.

En cada una de las sesiones desarrolladas durante el seminario se caracterizó a los distintos grupos afectados por diversas formas de exclusión, afinando los diagnósticos y sugiriendo posibles líneas de acción para mejorar su situación en referencia a algunos de los mecanismos de integración social, económica y política actualmente vigentes.

Consideraciones Generales

Se registraron importantes consensos en torno a temas transversales que cruzaron las reflexiones y propuestas de las diversas mesas.

Entre ellos, destaca la importancia asignada al desarrollo de mecanismos que amplíen y diversifiquen los actuales espacios de participación ciudadana, estimulando la asociatividad y la articulación de los diversos actores sociales, aumentando con ello su capacidad para hacer visibles sus demandas y propuestas y, especialmente, hacer exigibles los derechos de los que son formalmente titulares.

Se planteó que el fortalecimiento de los actores sociales requiere tener canales efectivos para la participación social en los distintos niveles de diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

En la discusión sobre las medidas dirigidas a hacer efectivos los derechos universales de quienes han resultado marginados del ejercicio pleno de éstos, se destaca la necesidad de coordinar las políticas públicas universalistas con políticas focalizadas complementarias, caracterizadas como “puentes” para hacer efectivo el goce de los derechos. Este segundo tipo de políticas públicas específicas conforma un abanico diverso que incluye las políticas de redistribución, de reconocimiento y de reparación, dirigidas a corregir tanto las causas como los efectos de los diversos tipos de discriminación.

Queda así de manifiesto que, dado el carácter excluyente del desarrollo en América Latina, alcanzar una mayor cohesión social implica garantizar los derechos universales para todos. Se requiere por lo tanto diseñar e implementar respuestas *ad hoc* que atiendan las necesidades específicas de aquellos colectivos históricamente marginados, asegurando estándares mínimos de bienestar socialmente aceptables a cada uno, reduciendo las actuales disparidades y evitando con ello la polarización.

I POLÍTICAS PARA LA MAYOR Y MEJOR INCLUSIÓN DE LAS MUJERES EN EL EMPLEO

Según datos de la CASEN 2006, la participación laboral femenina en Chile alcanzó 43,3%, tasa todavía muy por debajo de la media latinoamericana, en torno al 50% (Panorama Laboral 2006; OIT). Inciden en esta baja tasa las limitaciones que enfrentan las mujeres para ingresar al mercado de trabajo producto de su socialización de género, así como las barreras o desincentivos que el propio mercado establece a su participación económica.

Las trayectorias laborales de las mujeres y su rápida evolución en los últimos años, así como la gran heterogeneidad que caracteriza a la fuerza de trabajo femenina según estrato socioeconómico, niveles de escolaridad, generación de referencia y ascendencia étnica, aumentan la complejidad a la hora de precisar sus expectativas, necesidades y las alternativas para abordarlas.

En este contexto, se destaca la importancia de la relación entre diagnósticos y políticas públicas, estableciéndose la centralidad de mantener la permanente retroalimentación entre ambos, fortaleciendo la actual capacidad de los investigadores de traducir sus propuestas al lenguaje de las políticas y urgiendo a los tomadores de decisiones a generar respuestas de política a los problemas caracterizados por la investigación.

Es igualmente necesario reforzar en el análisis y la elaboración de políticas públicas, los vínculos entre las necesidades concretas de los diversos sectores laborales femeninos y aquellas que cruzan genéricamente al mundo del trabajo, incluyendo la reivindicación de los derechos de las trabajadoras en el debate más amplio de los derechos laborales generales. Por un lado, se debe subrayar el aporte que el análisis de género implica en la revisión de las tensiones clásicas de la relación entre capital y trabajo, en áreas tales como: las condiciones laborales; la distribución del ingreso y de las oportunidades de movilidad laboral. Por otro, se deben evitar los riesgos de separar artificial y esquemáticamente las necesidades de las trabajadoras, potenciando respuestas que muchas veces reproducen los estereotipos de género en vez de contribuir a su disolución.

Paralelamente a la revisión de aquellas políticas universales que deben cautelar la protección y el respeto a los derechos de trabajadores y trabajadoras, es preciso destacar la importancia de la organización sindical para un avance sostenido hacia un mercado de trabajo moderno, equitativo, a la vez flexible y protegido, que mejore la productividad y garantice al mismo tiempo empleos dignos en los diferentes sectores.

Las medidas focalizadas o “puentes” deben dar respuestas concretas a problemas hasta ahora no resueltos por aparecer anclados en la cultura y por ende resistentes a la injerencia de políticas o normativas especiales. Para avanzar en esta dirección, es responsabilidad de los gobiernos mantener una constante disposición a informarse, aprender de la experiencia de otros países y replicar las buenas prácticas. Así por ejemplo, se sugiere evaluar aquellas fórmulas de asignación de recursos estatales para el cuidado infantil de los hijos de madres y padres trabajadores que han dado mejores resultados en otros países, así como revisar y adaptar los ejemplos de aplicación de modelos que permiten objetivar aquellos mecanismos subjetivos a través de los cuales opera la discriminación salarial de las mujeres.

Mayor inclusión en el mercado de trabajo implica mayor equidad en los salarios y en las condiciones laborales

Es un dato conocido que la participación económica femenina es mayor entre las mujeres con más años de educación formal y que, en promedio, las mujeres insertas en el mercado de trabajo son más educadas que los varones económicamente activos del mismo quintil de ingresos. En los hechos, esto implica que para acceder al mercado de trabajo, las mujeres deben contar con un mayor capital educativo. Sin embargo, esta mayor calificación no tiene un correlato a nivel de los ingresos o las condiciones laborales de las mujeres en comparación a los hombres en ocupaciones similares, lo que deja en evidencia la discriminación de la que son objeto.

Según la experiencia internacional, justamente las bajas expectativas respecto de los salarios y las condiciones laborales son una de las principales barreras para una mayor participación de las mujeres, particularmente de las más pobres. Los incentivos para incorporarse a un empleo mal remunerado y precario, manteniendo al mismo tiempo la responsabilidad por las tareas domésticas y familiares son -sin duda- escasos. Por lo mismo, además de invertir en seguir elevando los niveles educativos de la fuerza de trabajo femenina, es necesario aumentar el costo de oportunidad de mantenerse fuera del mercado de trabajo, mejorando las expectativas de ingreso y las condiciones laborales de las mujeres, especialmente de las más necesitadas.

Contrariamente, en el actual debate sobre estrategias para ampliar la participación económica de las mujeres pobres se suele plantear como “rigideces” o “barreras de entrada” una serie de derechos generales y otros exclusivos de las mujeres (por ejemplo, la licencia por enfermedad grave del hijo menor de un año) los que deberían ser flexibilizados para incentivar su contratación. Mejorar la inclusión de las mujeres al empleo implicaría así desproteger a quienes están incluidas. Sin embargo, esto contradice la evidencia aportada por la investigación nacional

e internacional, según la cual la precariedad laboral es uno de los principales desincentivos a la incorporación de las mujeres pobres al empleo formal. La mayor oferta se concentra en el sector terciario y en ramas de actividad altamente feminizadas que remuneran menos, como servicios o comercio, ubicándose mayoritariamente en las ocupaciones menos valorizadas y protegidas al interior de ellas. Con base en la evidencia, para mejorar la inclusión se propone:

I.1. Redistribuir el costo laboral de la reproducción, actualmente concentrado en las trabajadoras.

Esta redistribución implica ampliar el derecho a sala cuna a trabajadores y trabajadoras con hijos en el correspondiente tramo de edad, fortaleciendo la responsabilidad del Estado en la regulación y provisión de servicios de apoyo a quienes tienen responsabilidades familiares y proporcionando los recursos estatales necesarios para corregir las desigualdades sociales y de género que actualmente se producen. Compartir este derecho y redistribuir de forma tripartita los costos asociados (trabajador/a, empleador y Gobierno) eliminaría el desincentivo que actualmente implica a la contratación de mujeres, promoviendo simultáneamente una mejor distribución de las responsabilidades familiares.

Simultáneamente, es necesario extender la oferta pública de cuidado infantil hasta los 4 años, dado el actual problema que implica para los padres que trabajan -y especialmente para las madres- el vacío de servicios compatibles con la jornada laboral para la atención de los niños entre los dos años y la edad en que se inicia la escolaridad formal (5 a 6 años).

Es importante además desarrollar y profundizar campañas públicas masivas y otras específicas hacia los empleadores orientadas a una mayor responsabilidad social por la reproducción, corrigiendo la asociación directa que hoy se hace de ésta -y de los costos implicados- con las mujeres. Ampliar la sensibilidad de la ciudadanía sobre este tema es indispensable, entre otros motivos, por la insuficiencia de normativas consagradas en el Código del Trabajo sin el necesario control social para incentivar su cumplimiento.

Un ejemplo del actual problema es la subsistencia del filtro discriminatorio en el acceso que implica el test de embarazo, eliminado por ley y que hoy se exige bajo la forma de exámenes médicos o de salud. La falta de conciencia en los empleadores por un lado, y de denuncias más sistemáticas y coordinadas por parte de los trabajadores por otra, perfila este requisito como un problema aislado que afecta individualmente a algunas mujeres, más que como una discriminación de género de carácter estructural que debe ser superada por el conjunto de la sociedad.

I.2. Eliminar la brecha salarial.

La necesidad de avanzar en la superación efectiva de las desigualdades de género en el mercado de trabajo se plantea con fuerza respecto de la brecha salarial. Según datos CASEN, el año 2003 las mujeres ganaban el 75,4% de los ingresos masculinos. El 2006 esta proporción es de 76,1%.

Esta lenta evolución y escasa corrección la sitúa como uno de los puntos críticos para avanzar efectivamente hacia una mayor igualdad de oportunidades en el empleo. Aquí, como en otros temas, la tensión entre la eficacia de las normativas para sancionar y eliminar la discriminación y la persistencia de los patrones culturales predominantes pareciera limitar la posibilidad de avances concretos y en plazos acotados.

Según los expertos, la mayor dificultad no estaría en enfrentar la brecha salarial más evidente entre hombres y mujeres en un mismo tipo de ocupación y cargo, sino aquella que afecta a las trabajadoras en empleos de similar complejidad y responsabilidades pero en ocupaciones típicamente “femeninas”. En estos casos, la sub-valoración de competencias, condiciones de trabajo y responsabilidades asociadas pareciera delimitar un problema cultural difícilmente abordable desde el ámbito de las políticas públicas.

Contradiendo los sentidos comunes instalados en el debate público, es importante aprender de interesantes experiencias internacionales, identificadas por la OIT, en torno a modelos que permiten objetivar diferencias entre empleos tradicionalmente femeninos y masculinos, refiriéndolos a un mismo tipo de indicadores medibles y comparables en el tiempo, los cuales ofrecen información confiable y sistemática para corregir la discriminación salarial.

Adicionalmente, superar definitivamente la brecha salarial requiere equiparar el salario mínimo fijado para el trabajo doméstico, que hoy corresponde a sólo un 75% de salario mínimo legal, situación que se explica por tratarse de un sector altamente feminizado en su composición y nítidamente sub-valorado en las competencias y responsabilidades que involucra por ser éstas “típicamente femeninas”.

Se debe además corregir distorsiones en la actual aplicación del salario mínimo, el que muchas veces se traduce en un salario compuesto con una base muy por debajo del mínimo legal y un componente variable asociado a comisiones por metas productivas o de ventas, las que pueden ser fijadas y modificadas unilateralmente por el empleador. Esta situación afecta hoy a trabajadores y trabajadoras, siendo ellas especialmente sensibles al problema por estar más representadas en los tramos de menores ingresos: el 23.6% de las asalariadas obtiene ingresos mensuales iguales o menores al mínimo legal, mientras los hombres asalariados en la misma situación representan el 11.1%. También se ven más afectadas porque la composición del salario mínimo es especialmente frecuente en sectores altamente feminizados como el comercio (i.e. retail, cajeras de supermercado) y en la venta de servicios.

Respecto de este último punto, es relevante transparentar las formas en que la fórmula de los salarios compuestos puede implicar en casos extremos el traspaso de riesgo del negocio del empleador hacia el trabajador, situación que debe ser necesariamente regulada por la legislación laboral y fiscalizada enérgicamente por el Estado y la ciudadanía, ya que desnaturaliza la relación entre capital y trabajo básica para una economía de mercado saludable y capaz de distribuir equitativamente los beneficios que genera.

En el plano de la legislación que apunta a corregir la brecha de ingresos futuros de las trabajadoras, dados sus menores ingresos presentes a los que se suma la actual estructura del

sistema provisional -que incluye costos de administración, irreversibilidad de “lagunas” provisionales, edad de jubilación menor y esperanza de vida proyectada mayor- se destaca la propuesta de la CUT, que propone abonar el equivalente a un año de cotizaciones al fondo provisional de capitalización individual de las trabajadoras por cada hijo nacido vivo.

I.3. Equiparar las condiciones laborales de hombres y mujeres y mejorarlas para el conjunto de los trabajadores.

Comparable con lo que sucede con la brecha salarial entre trabajadores y trabajadoras en empleos de similar complejidad y responsabilidades, pero en tipos de ocupaciones típicamente “masculinas” o “femeninas”, la brecha de género en las condiciones laborales -especialmente en los empleos correspondientes los tramos de menor remuneración- parece a primera vista anclada en subjetividades difícilmente modificables por la vía de las políticas específicas.

Sin embargo, queda en evidencia que la posibilidad de avanzar hacia una mayor equidad en las condiciones laborales de hombre y mujeres está estrechamente ligada a una revisión general que actualice y mejore la legislación laboral, fortaleciendo la capacidad fiscalizadora del Estado a través de las Inspecciones Laborales y de negociación de los propios trabajadores en temas claves de la relación trabajador/empleador, tales como jornada laboral; flexibilidad y; suministro de trabajadores. Existen reparos entre los expertos a ensayar en estos temas respuestas focalizadas en las mujeres asumiendo al mismo tiempo una supuesta homogeneidad en sus expectativas, necesidades y demandas.

El ejemplo más nítido de los problemas que arrastra una estrategia separada de la discusión más amplia sobre condiciones laborales refiere al debate en torno a la flexibilidad laboral, la que supuestamente favorecería una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Este supuesto, sin la adecuada base empírica, asume que las trabajadoras estarían en condiciones de manejar mejor sus tiempos favoreciendo la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales, lo que incentivaría una mayor actividad económica entre las mujeres.

Por cierto, este debate soslaya que internacionalmente se ha avanzado en promover la conciliación a través de la implementación de políticas públicas diseñadas para no reforzar la actual división de las tareas reproductivas, tales como: la ampliación y diversificación de la oferta con financiamiento público para el cuidado de niños pre-escolares y adultos mayores; la flexibilización de los horarios de atención de los servicios públicos y el acercamiento de los servicios de salud preventiva a los establecimientos educativos (i.e. “control del niño sano”, campañas de vacunación) y; políticas que promueven una mayor responsabilidad parental (licencia postnatal para padres, licencia por cuidado de hijos menores de edad enfermos graves). Estas medidas requieren ser apoyadas por campañas educativas y comunicacionales que promuevan el mejoramiento de la distribución del trabajo doméstico y las responsabilidades familiares al interior del hogar.

Adicionalmente, el actual debate sobre una mayor flexibilidad “para las mujeres” invisibiliza que aquello que puede eventualmente ser adecuado para una trabajadora en un puesto de alta

calificación –como una ejecutiva- resultaría probablemente perjudicial para una trabajadora poco calificada a la que se le cambia unilateralmente el turno de trabajo durante la semana.

I.4. Mejorar el acceso a la información y fortalecer la capacidad de negociación.

Es urgente equiparar a los actores de la negociación laboral, mejorando las condiciones de negociación de las trabajadoras. La participación de las mujeres en la negociación colectiva, en las mesas tripartitas y otras instancias de negociación laboral es crucial para mejorar sus salarios y las condiciones laborales, a la vez que incluir en las mesas de negociación cláusulas que disminuyan las brechas de género en estas materias.

Esto requiere fortalecer y ampliar la participación sindical femenina, perfeccionando los actuales mecanismos disponibles para el diálogo entre los distintos actores y ampliando las temáticas susceptibles de ser negociadas, incentivando así el interés potencial de los y las trabajadores en la negociación colectiva por sobre los arreglos individuales y evitando al mismo tiempo la proliferación de normativas laborales que quedan consagradas en el código sin la suficiente efectividad en los hechos.

II POLÍTICAS PARA LA MAYOR Y MEJOR INCLUSIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA DE LOS JÓVENES

Los jóvenes latinoamericanos entre 15 y 24 años constituyen un significativo grupo de 106 millones de personas. Conforman un conjunto heterogéneo, pluricultural y multiétnico con muchos elementos en común que cruzan las fronteras nacionales y con profundas diferencias al interior de los propios países según nivel socioeconómico, zona de residencia, pertenencia étnica y género.

A escala agregada, según datos proporcionados por la OIT, la tasa de desempleo de este segmento de la población es de 16%, cifra que triplica la de la población adulta, compartiendo con ella el patrón diferenciado por sexo: el desempleo de las mujeres entre 15 y 24 años supera en 7 puntos porcentuales al de los varones en el mismo tramo de edad.

En Chile, actualmente hay cerca de 2,5 millones de jóvenes, cuyo desempleo está estimado en más de 2,5 veces de la tasa de los adultos. Esto a pesar del significativo aumento en los niveles educativos alcanzados por este grupo en relación a las generaciones adultas. En el 10% de los hogares chilenos de menores ingresos, los jóvenes de entre 18 y 24 años registran 10,6 años promedio de escolaridad, mientras que sus padres anotan 7,5 años y sus abuelos sólo 4,3 años. Este progreso generacional implica además un acortamiento de la brecha educativa según el nivel de ingresos del hogar entre los jóvenes, la que alcanzaría 3,4 años según la CASEN 2006.

De acuerdo a esta encuesta, en los hogares del 10% de mayores ingresos los jóvenes tienen 14 años de escolaridad, sus padres 13,9 y sus abuelos 12,1.

Los importantes avances en materia de cobertura educativa y en el nivel educacional alcanzado por la población no han sido suficientes para mantener la eficacia de los sistemas educativos de la región como mecanismos de integración social, principalmente debido a la alta segmentación socioeconómica y de logros de aprendizaje que hoy los caracteriza. Adicionalmente, la educación básica y media han reducido su retorno económico. En Chile, con educación básica completa (8 años) se gana en promedio U\$377, si se cuenta con educación secundaria completa (12 años) se gana U\$490. La diferencia cualitativa se produce con la educación postsecundaria (17 años) que permite ganar más de U\$1.596 y sobre U\$2.000 con 18 y más años de estudios.

Así, a mayores niveles de escolaridad de la fuerza de trabajo, mayores son también las exigencias del mercado para acceder a un empleo digno. Actualmente, las cifras de retorno de la educación y de acceso a empleos formales protegidos y con reconocimiento de los derechos laborales evidencian que se requieren más de 12 años de educación formal para optar a más y mejores alternativas ocupacionales. Lamentablemente, las oportunidades educativas están estrechamente ligadas a las condiciones socio-económicas de los hogares y el sistema escolar termina por reproducir la segmentación de la sociedad, siendo funcional a la reproducción de las elites y sin capacidad de revertir la exclusión, a pesar de los esfuerzos de las políticas públicas en este campo.

En los últimos años, se han aplicado -con resultados dispares- programas que apuntan a incrementar la empleabilidad de los jóvenes, particularmente de los más pobres, mediante capacitación, orientación e intermediación laboral, tutorías con universitarios y grupos comunitarios. A su vez, las autoridades han aplicado políticas activas de mercado de trabajo tales como subsidios a la contratación de jóvenes en determinados sectores y programas de empleo de emergencia focalizados. Sin embargo, estas iniciativas no son sistemáticas ni están insertas dentro de una política de juventud destinada a mejorar y ampliar sus oportunidades en el mercado laboral en el marco de la estrategia de desarrollo económico global, y más bien aparecen desarticuladas, con escasa coordinación y reactivas a las alzas abruptas en las tasas de desempleo juvenil.

En materia de participación política, según datos del PNUD, mientras en 1988 los jóvenes chilenos menores de 30 años representaban el 36% de los inscritos para votar, hoy representan sólo el 9,7%. No obstante, se observa una creciente participación en otros ámbitos como en las organizaciones sociales, voluntariado y grupos en torno a intereses afines contingentes y de corta existencia.

Las investigaciones dan cuenta de una menor confianza de los jóvenes en las instituciones políticas y estatales, bajo apego a la democracia como régimen de gobierno y un escaso interés en las expresiones más formales de organización social. A esto se suma el mayor acceso a medios de comunicación masivos como Internet y el dinamismo que éste genera. Estas tendencias están impactando en las formas en que se expresa la asociatividad en la juventud, articulada en torno a nuevos espacios de diálogo virtuales que no cuentan con una dirección

central sino que se construyen día a día y de forma colectiva, con encuentros presenciales esporádicos.

Por cierto, estas características generales compartidas por la mayoría de los jóvenes en América Latina no deben ni pueden ocultar las diferencias sociales y culturales de este grupo étnico al interior de los propios países, asociadas a situaciones de pobreza, origen étnico-racial y género que condicionan las oportunidades de participación económica y política y la distribución del bienestar y el poder. Son justamente los jóvenes de sectores más pobres quienes menos participan políticamente disminuyendo así su capacidad de incidir en la selección de representantes y consiguientemente en las decisiones políticas adoptadas.

De acuerdo al diagnóstico enunciado, es preciso generar políticas para la participación juvenil que no partan de supuestos homogenizantes y respondan a la amplia diversidad que los caracteriza. Para esto es fundamental el desarrollo de medidas de acción afirmativa en un sistema que se resiste a este mecanismo y que está fuertemente influido por lógicas de competencia y conservación de equilibrios de poder más que por la preocupación de ampliar los procesos de inclusión de los grupos actualmente subrepresentados.

Mayor inclusión en el mercado laboral

En el imaginario de la mayoría de los jóvenes, aún mucho antes de ingresar al mercado laboral, el trabajo remunerado es idealizado como una fuente de bienestar personal y familiar, de reconocimiento social y de mayor autonomía. Particularmente entre los varones, y crecientemente entre las mujeres, el empleo es identificado como un elemento importante en la construcción de la identidad individual y en sus proyectos de vida.

En la mayoría de los casos sus expectativas son frustradas por el empleo efectivo al que acceden: a la falta de experiencia, información y redes sociales que redundan en el desconocimiento de las normas y códigos de conducta valorados en el mercado de trabajo, se suman prácticas laborales abusivas y discriminatorias que resultan en empleos precarios. Las malas experiencias laborales generan malestar y desconfianzas que afectan el capital social de los países de la región.

No sólo los jóvenes parecen idealizar el mercado laboral previo a su inserción. Según diversos estudios, existe una extendida ilusión de meritocracia y la tendencia a pensar el mercado de trabajo como un espacio altamente competitivo y transparente, en el que los perfiles más adecuados para cada puesto deberían tener las mejores oportunidades de obtenerlos. La evidencia en cambio apunta a que todavía juegan un papel importante la étnia, el género y la clase y las consiguientes redes sociales que se construyen en torno a estas dimensiones. Aún entre los varones sin ascendencia indígena pertenecientes a estratos medios, prima el tener contactos y recomendaciones para acceder a trabajos más productivos y mejor remunerados.

Por otra parte, investigaciones desarrolladas por CEPAL plantean que -al igual que en décadas anteriores- los jóvenes preferirían una estabilidad laboral mínima por sobre otros incentivos,

pero enfrentan un mercado de trabajo mucho más inestable y limitado que en el pasado, con mayores barreras de entrada. La movilidad que caracteriza al mercado del trabajo actual puede ser asumida como una oportunidad sólo por los jóvenes más educados, de estratos socioeconómicos medios y altos y sin responsabilidades familiares, que no tienen que insertarse en él bajo presión y pueden beneficiarse de múltiples entradas y salidas para seguir perfeccionándose o explorar nuevas oportunidades laborales.

Para avanzar en el diseño de políticas públicas inclusivas para los jóvenes se propone:

II.1. Mejorar las oportunidades de acceso a bienes y capitales, incluyendo los intangibles, favoreciendo la formación continua.

Revertir la desconfianza y la frustración que genera en los jóvenes de sectores excluidos su relación con el mercado de trabajo requiere profundizar y hacer efectivo el ideal meritocrático aplicado a sus oportunidades laborales y económicas, reduciendo al mismo tiempo las brechas de género.

En la actualidad, se observa que la deserción del sistema educacional se concentra entre quienes pertenecen a sectores marginalizados, aún antes de concluir la educación media. La necesidad de generar ingresos incentiva un ingreso precoz al mundo del trabajo, en condiciones precarias y sin buenas perspectivas de desarrollo laboral. De acuerdo a los datos proporcionados por la OIT, las consecuencias negativas se agudizan en el caso de las mujeres jóvenes pobres, las que registran mayores tasas de desempleo y se ubican en las peores posiciones en el mercado laboral, con baja remuneración y una fuerte concentración en los empleos informales, especialmente en el servicio doméstico.

Los jóvenes más pobres que completan la educación media y deciden continuar estudios tienen en su mayoría el desafío de compatibilizarlos con algún trabajo remunerado. En estos casos, la desconexión entre el sistema educativo superior y el mercado de trabajo se agrava dada la lógica excluyente de ambos. Por una parte, quienes alternan las aulas y el mercado laboral carecen de capital humano certificado (credenciales), y si retardan su acceso al mercado para continuar estudios carecen de capital humano demostrable (experiencia). Por otra parte, al compatibilizar un empleo y estudios superiores, los logros suelen ser marginales en ambos campos, pues se sacrifican horas de estudio y de resolución de tareas en programas que suelen estar diseñados para dedicación exclusiva, para intentar rendir en un trabajo de escasa calificación y generalmente desprotegido cuya productividad también tiende a ser menor por la carga física y mental.

Para quienes no logran superar la educación media, las políticas públicas que apuntan a potenciar el emprendimiento como alternativa al empleo subordinado requieren importantes ajustes, ya que las iniciativas independientes enfrentan fuertes barreras de entrada a nivel de crédito, incorporación de tecnología y sistemas de apoyo técnico, además de tener altas tasas de fracaso, implicando muchas veces condiciones de trabajo tanto o más desprotegidas que aquellas asociadas a los empleos a los que potencialmente podrían acceder.

En este contexto, la aplicación de políticas públicas inclusivas para este segmento de la población requiere articular los componentes económicos y sociales, tener una orientación de largo plazo y superar concepciones asistencialistas y poco participativas. Es indispensable incorporar en su diseño e implementación la visión de los jóvenes como sujetos con demandas y preferencias específicas, coordinando la acción sectorializada del Estado para dar respuestas integradoras.

En el caso de las políticas destinadas a mejorar las oportunidades de empleo, éstas no pueden dissociarse de las políticas educativas y de salud sexual y reproductiva, entre otros motivos, por la importante incidencia de la maternidad adolescente en los patrones de empleo de las jóvenes.

Complementariamente, se requiere avanzar hacia una educación media más conectada con el mundo del trabajo, que permita mejorar la información que manejan, desmitificándolo y favoreciendo el desarrollo de las pautas de comportamiento necesarias para la inserción, permitiéndoles conocer las condiciones que ofrecen sus distintos sectores y tipo de ocupaciones. En paralelo, es tarea del Estado contribuir en la mayor transparencia respecto de requerimientos y beneficios, rangos de sueldos, proyecciones de carrera y valía de las carreras técnicas, así como de combatir la discriminación al momento de contratar.

Es urgente además ampliar y diversificar las alternativas para renovar o profundizar las competencias laborales con posterioridad al acceso, fortaleciendo los incentivos a las empresas y a los jóvenes trabajadores para la capacitación periódica. Es también indispensable sensibilizar a los potenciales empleadores sobre los derechos y necesidades de este grupo, reforzando su rol en la formación de una cultura laboral comprometida y responsable, conciente de sus derechos tanto como de sus deberes.

II.2. Reducir las barreras de entrada.

La construcción de soluciones debe partir por tener mejor información sobre este heterogéneo segmento de la población, integrando en las respuestas a los más diversos estamentos de la sociedad –incluyendo al Estado, la sociedad civil y el sector privado- para otorgar oportunidades reales y satisfactorias a los jóvenes, particularmente de los grupos más excluidos.

Esto requiere que las políticas macroeconómicas incluyan entre sus objetivos la promoción de aquellos sectores con mayor potencialidad de generación de empleo para este grupo, desarrollando al mismo tiempo programas que amplíen sus oportunidades de acceso en condiciones de equidad. Entre otras medidas, esto implica subsanar las asimetrías de información y de expectativas entre jóvenes y empleadores, contribuyendo a la construcción de un amplio acuerdo social sobre la responsabilidad compartida de apoyar a los jóvenes en la transición hacia la adultez, caracterizando y sancionando las discriminaciones y promoviendo la igualdad de oportunidades.

En este marco, además de generar incentivos a la contratación, extender los mecanismos de protección social para reducir el impacto de la inestabilidad laboral y facilitar la capacitación laboral, las políticas públicas inclusivas deben fortalecer los mecanismos asociativos de los jóvenes trabajadores y favorecer la articulación social más amplia entre los jóvenes.

De hecho, las diversas formas de asociatividad de los jóvenes deben dejar de ser vistas como problema, siendo abordadas como una oportunidad para generar mecanismos de resolución de conflictos adecuados a una sociedad moderna y en constante movimiento. Para ello es preciso que el diseño de las políticas considere que la inclusión también puede generarse socialmente, fuera de los espacios provistos directamente por el Estado.

Mayor comprensión de su diversidad para la inclusión política

En el seminario se reflexionó sobre los cambios en la forma en que la juventud se relaciona con el sistema político, con especial interés en el contraste entre la importante gravitación de los jóvenes en décadas anteriores, tanto en cuanto actores como en términos de la representación de sus proyectos a través de la política, y la distancia que hoy establecen de ella. Esta distancia se explicaría dado que la juventud no encuentra actualmente en la política una misión histórica o una voluntad transformadora capaz de sintonizar con la búsqueda de sentido que caracteriza a esta etapa de la vida, sino más bien aparece asociada a la administración del Estado y la reproducción institucional.

A la limitada participación directa en las organizaciones tradicionales del sistema político se suma la débil inclusión de los jóvenes en el mundo del trabajo descrita previamente. Pero incluso para quienes están insertos laboralmente, esta situación no ofrece mayores espacios de articulación para la participación organizada de los jóvenes, dado el debilitamiento de las organizaciones de trabajadores que han perdido buena parte de su capacidad de incidir en la agenda política y de interpelar al Estado.

II.3. Integrar a las nuevas tecnologías de información y comunicación en las estrategias que promuevan el aporte de los jóvenes, generando espacios de participación que conecten con sus códigos culturales.

De acuerdo a los expertos, la mayoría de los jóvenes participa principalmente estimulada por motivaciones estéticas-culturales y éticas-religiosas. La participación es discontinua y contingente, ligada a sus procesos de construcción de identidades múltiples y superpuestas. Esto es facilitado hoy dada su mayor conectividad: según los datos de CEPAL los jóvenes triplican o cuadruplican el acceso que tienen los adultos mayores de 45 años a las tecnologías de información y comunicación. Así se hace posible el traspaso simultáneo y horizontal de información y la multiplicación de los ambientes de concertación. Los soportes tecnológicos permiten sortear la dimensión nacional, saltándose casi sin mediaciones del espacio individual a

las redes y causas globales, a las cuales es posible adscribirse sin dejar de lado diversos intereses personales que pueden ser incluso contradictorios con éstas o entre sí.

Familiarizarse con estas nuevas formas de comunicación y participación para favorecer la contribución activa de los jóvenes en aquellos temas que puedan resultar de su interés permitiría al Estado establecer nuevos espacios de articulación y confianza mutua, promoviendo una ciudadanía más activa por parte de los jóvenes y mejorando las perspectivas futuras para una mayor cohesión social.

II.4. Formular políticas públicas focalizadas, articuladas y pertinentes, basadas en diagnósticos precisos sobre los intereses, formas de expresión y de canalización de demandas de los jóvenes.

Es necesaria una mayor articulación y coherencia de la actual oferta pública hacia este grupo etéreo, así como el desarrollo de políticas focalizadas participativas y no sólo reactivas a una juventud muchas veces concebida como problema. Las políticas a desarrollar deben ser sensibles a cuestiones de género y etnicidad, mejorando su impacto efectivo al considerar a los propios jóvenes como actores, atendiendo así a sus especificidades culturales, de identidad y de necesidad de sentido.

Esto permitiría evolucionar hacia una inclusión anclada en el ejercicio de la totalidad de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales de los que son formalmente titulares en tanto miembros de una misma sociedad. Para esto se requiere validar, legitimar y contribuir a la articulación del sinnúmero de espacios de participación juvenil actualmente vigentes, canalizando a través de estos su acceso a la oferta de servicios sociales y básicos. Esto exige superar la lógica sectorial del Estado para avanzar hacia políticas integradoras que incentiven la identificación y la pertenencia social, actuando como mecanismos de contención y canalización de demandas colectivas.

II.5. Validar y visibilizar al voluntariado como espacio emblemático de la participación de los jóvenes.

El voluntariado ha crecido mucho en el último tiempo. No está vinculado a partidos políticos sino más bien a ONGs, iglesias, o incluso a iniciativas gubernamentales. Según los expertos, su principal atractivo radica en que produce obras tangibles de relativa inmediatez, por lo que la relación entre compromiso y resultado es mucho más visible para los jóvenes, quienes encuentran un refuerzo positivo directo a su participación y se sienten menos cooptados.

El desafío es entonces coordinar una gran diversidad de grupos actualmente vigentes, que tienen intereses y sensibilidades variados, facilitando su identificación mutua y su mayor articulación para ofrecer desde ahí una plataforma común a los jóvenes que les facilite la representación de sus intereses y la formulación de propuestas conjuntas.

Mayor inclusión en la representación política

Los especialistas coinciden en que la necesidad de incluir a los jóvenes en los espacios políticos está ligada a que cuando esto ha ocurrido, se ha traducido en mejoras en la calidad y resultados de la política en general (i.e.: reforma a la LOCE) y al hecho de que la caída sostenida en la participación política formal de los jóvenes afectaría la representatividad del sistema político al mediano plazo.

Se enfatiza la necesidad de generar los incentivos necesarios para esta participación, entre otras cosas dado el potencial que esta ofrece para el enriquecimiento del debate político –y de la calidad misma de la política- con la inclusión de nuevos actores y nuevas ideas al campo. Sin desatender la discusión sobre cuotas u otros mecanismos que puedan ser fijados desde el sistema de partidos para mejorar la representación de la juventud, se apunta a la importancia de mejorar la calidad de la política (la centralidad de los temas en debate y la profundidad con que estos se abordan) para incentivar una mayor motivación de los jóvenes para participar.

Esto en atención a las evidencias que demuestran que, cuando los jóvenes se identifican con determinados temas, canalizan su voluntad de transformación y se articulan para tomarse los espacios necesarios sin esperar otros incentivos para ello. Esto refuerza la idea de que encuentran valor en las acciones colectivas como una forma de solucionar problemas sociales.

II.6. Asegurar la representatividad de los sectores actualmente excluidos incluyendo una mayor heterogeneidad de visiones políticas.

Chile tiene bajas tasas de participación política y tanto lo engorroso del sistema de inscripción electoral como la obligatoriedad del voto no contribuyen a mejorarlas, por el contrario, la desincentivan al aumentar las barreras de entrada. Los datos aportados por el PNUD muestran que los sectores más informados y de mayores ingresos se inscriben más en todos los tramos etéreos, con importantes diferencias por grupos de edad. Si en el actual escenario se interpreta que los jóvenes en su conjunto se automarginan, es posible afirmar que los jóvenes de sectores menos educados son también marginados por las trabas que implican las formalidades de la inscripción y por la amenaza que, de inscribirse, les impediría decidir no votar.

La marginación se ve reforzada por el actual sistema electoral, que desincentiva la participación de aquellos grupos tradicionalmente excluidos que no se identifican con los dos conglomerados que concentran en exclusiva el derecho a ocupar los cargos de representación. El voto de los ciudadanos en general, y de los jóvenes en particular, resulta de poca relevancia para modificar la composición de los representantes desincentivando así la participación.

Esto redundaría en que, cada vez más, las generaciones que alcanzan la edad para ingresar a los registros electorales no se inscriben y no participan de las elecciones, situación que no modifican

al aumentar su edad. Esto representa un cambio de tendencia con respecto a generaciones anteriores, donde se inscribían más tardíamente al término de la juventud.

Sin cambios institucionales o en las *praxis* de la política, donde las lógicas son de poder y no de inclusión, esta tendencia generará un sistema donde no sólo los jóvenes sino también parte importante de los adultos terminarán fuera. En palabras de los expertos, ¿Cuánta población puede estar excluida para que un sistema siga considerándose democrático? ¿Qué porcentaje de la ciudadanía puede estar tomando las decisiones en nombre de todo el resto?

La inscripción automática y el voto voluntario son dos de las estrategias sugeridas para asegurar una participación más fluida de los jóvenes – y de éstos como futuros adultos- en función de sus intereses y motivaciones. Se sugiere además el desarrollo de medidas de acción afirmativa para que el sistema electoral o los partidos políticos incluyan activamente como candidatos/as a este segmento de la población.

III

POLÍTICAS PARA LA MAYOR Y MEJOR INCLUSIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En los últimos años, se ha ampliado progresivamente la demanda y la cobertura en la educación superior, a la cual contribuyen la universalización de la educación media, la tasa de retorno de la inversión en educación universitaria y el continuo aumento en las vacantes además de la accesibilidad territorial. Entre 1990 y 2005, la matrícula se expandió desde 127.000 a más de 435.000 estudiantes.

Recientemente, la masificación condujo a la modificación del sistema de financiamiento disponible para los estudiantes de este nivel vigente hasta diciembre de 2005, sumando a la oferta de becas y crédito fiscal un nuevo modelo de acceso a créditos con aval del Estado que ofrece cobertura a matriculados en universidades acreditadas, pertenecientes o no al Consejo de Rectores. Los expertos coinciden en que este nuevo dispositivo de financiamiento consolida la democratización en el acceso a los niveles superiores de educación.

Sin embargo, esta mayor masificación no necesariamente es equivalente a una mayor equidad en el acceso. Si bien siete de cada diez alumnos universitarios son hoy los primeros de sus familias en entrar a la universidad y el universo con educación superior aumentó en promedio del 9% al 16,4% de la población entre 1992 y 2002, de acuerdo los censos de esos años, las diferencias según estrato socioeconómico son todavía amplias: mientras en el 20% de mayores ingresos la cobertura en la educación superior es de 53,1%, en el 20% de menores ingresos apenas alcanza al 13,7%, según las recientes cifras de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006. Según la misma encuesta, la cobertura neta en educación superior en la

población indígena es 16,6%, registrándose una brecha de más de once puntos porcentuales respecto de la población no indígena, entre quienes la cobertura neta es de 28,2%.

Al deficiente acceso de los pueblos indígenas a la educación superior se suma la creciente estratificación de la calidad y el prestigio en el sistema universitario, consistente con la segmentación de sus alumnos, que tiende a reproducir la fragmentación observada en los niveles educativos previos y permite anticipar el problema que ya se registra en otros países de la región: la diferenciación de la oferta entre instituciones hechas por y para la elite y aquellas universidades dirigidas a los sectores más pobres. Las comunidades indígenas son especialmente sensibles a este problema, dado que tanto la indigencia (4,7%) como la pobreza no indigente (14,3%) son mayores en ellas que entre la población no indígena (en la cual la indigencia alcanza al 3,1% y la pobreza no indigente al 10,2%).

Ante este diagnóstico, los expertos coinciden en la necesidad de identificar medidas que favorezcan una mayor integración educativa del sistema universitario, posibilitando un acceso democrático a la mayor calidad educacional en función de los méritos de los estudiantes y con independencia de su origen étnico.

Adicionalmente, existe consenso en la necesidad de mejorar las oportunidades de progreso y titulación en la oferta acreditada y de mayor calidad relativa, lo que implica correcciones al modelo de selección y, especialmente, ajustes en las políticas institucionales que permitan mejorar la pertinencia de la oferta curricular y las prácticas pedagógicas, favoreciendo la integración de la diversidad étnica y cultural tanto para los estudiantes de pueblos indígenas como para el conjunto del estudiantado.

Mayor equidad en el acceso a la educación universitaria

Las medidas respecto del acceso atinentes a los pueblos indígenas se inscriben en el debate más amplio recogido en *Propuestas para la inclusión en Educación Superior* (Fundación Equitas, Santiago, 2007). En síntesis, éstas apuntan a:

III.1. Eliminar el AFI y redireccionar sus recursos hacia programas de investigación y doctorado para compensar a las universidades que hoy se benefician en mayor medida de este aporte.

Existe amplio consenso entre académicos e investigadores en que los recursos del Aporte Fiscal Indirecto (AFI), fondo concursable cuyo criterio de distribución es la matrícula de los alumnos de primer año con los 27.500 mejores puntajes en la prueba de selección universitaria (hoy PSU), que en 2007 ascienden a 18.864 millones de pesos (36,4 millones de dólares), desincentiva la captación de los mejores alumnos de colegios municipalizados y dificulta con esto una mayor equidad en el acceso.

La eliminación del AFI requiere diseñar paralelamente una vía para compensar los menores recursos que recibirían las universidades hoy beneficiadas por este aporte. Especialmente en el caso de las universidades privadas, que no reciben aporte fiscal directo. Dada la muy alta relación entre las universidades –del CSE y privadas- que concentran el AFI y aquellas que tienen mayor actividad de investigación, una de las soluciones propuestas sería transferir los recursos del AFI creando fondos de apoyo a los programas de doctorado e investigación. Otra alternativa sería destinar esos recursos para ser asignados a través de una nueva línea de financiamiento en el MECESUP, de manera que las universidades acreditadas puedan acceder a esos fondos.

III.2. Ajustar el actual modelo de admisión universitaria para favorecer el acceso efectivo de los mejores estudiantes del conjunto del sistema de educación media.

Se sugieren diversas alternativas dirigidas a fortalecer un sistema de admisión a las universidades que favorezca efectivamente a los mejores estudiantes, capaces de aprovechar y beneficiarse al máximo del programa educacional que van a cursar. Ese objetivo, aparentemente fundamental en la selección universitaria hoy no se cumple, dado que los pobres -y entre ellos los estudiantes indígenas- obtienen en promedio bajos resultados en las pruebas de acceso, cuyos resultados se relacionan directamente con el estrato socioeconómico y el tipo de establecimiento de procedencia. Los expertos coinciden en que la actual prueba de selección universitaria - PSU no es suficiente por sí sola para evaluar los méritos académicos de los postulantes y sólo debería usarse como complemento de los antecedentes aportados por las notas de enseñanza media. Sin embargo, valoran positivamente el hecho de contar con una prueba única estandarizada, dadas las dificultades que supondría un sistema de selección fragmentado por universidades y basado en consideraciones “holísticas” de los méritos individuales que, según la experiencia internacional, puede conducir a una mayor segmentación de las instituciones de educación superior y su alumnado, favoreciendo la configuración de las universidades de elite. Las propuestas apuntan a mantener un sistema selectivo en las oportunidades de acceso -como el chileno o el brasilero-, pero sin que esta selectividad equivalga a discriminación social o étnica amparada en supuestos méritos académicos que se correlacionan muy estrechamente con los privilegios sociales y económicos de los hogares de procedencia de los estudiantes.

La escasa participación de estudiantes de menores recursos en el sistema universitario no sólo se explica por sus menores puntajes en las pruebas de selección, sino también el costo de esta enseñanza, que deja a las universidades de mayor prestigio en umbrales poco accesibles para estos alumnos, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La reciente modificación del sistema de financiamiento, que otorga el aval del Estado y está disponible para todas las instituciones de nivel superior acreditadas, es una clara medida positiva, que busca favorecer una mayor democratización en el acceso, pero es aún insuficiente dado los otros costos directos (vivienda, alimentación, movilización, fotocopias y libros) y el elevado costo de oportunidad que implica para los más pobres asumir programas de estudio de jornada completa y larga duración. Por lo tanto, debería tenderse a la asignación de los recursos disponibles para ayudas estudiantiles en función de criterios socioeconómicos para quienes acceden a cualquiera de las instituciones acreditadas. Igualmente, hay que buscar fórmulas para

incentivar a las universidades con financiamiento del Estado a ampliar la cobertura que ofrecen a los sectores más pobres mediante sistemas de cuotas y aranceles diferenciados.

Mayor equidad e integración al interior del sistema universitario

Mejorar las oportunidades de acceso en la oferta acreditada y de mayor calidad relativa a través de correcciones al modelo de selección es insuficiente para hacer efectiva la mayor igualdad de oportunidades educativas de los estudiantes indígenas en el nivel superior. Esta requiere además cambios en las políticas institucionales dirigidos a una mayor integración social y cultural de los diversos grupos étnicos, ampliando y diversificando los contenidos curriculares y mejorando los modelos pedagógicos para asegurar la adecuada integración de la diversidad cultural. Al mismo tiempo, es necesario ampliar las acciones dirigidas a promover los aprendizajes y el desarrollo de las competencias sociales necesarias para el progreso académico de los estudiantes procedentes de sectores pobres, con diseños pertinentes a las necesidades específicas de los indígenas.

Tal como se planteó en el documento sobre Políticas para la Inclusión en Educación Superior, la concreción de estos ajustes puede ser promovido y profundizado desde la política pública a través de:

III.3. Incentivar medidas pro equidad al interior de las instituciones de educación superior por parte del MECESUP y otras agencias dependientes del Gobierno.

La mayoría de las universidades no ha desarrollado las capacidades institucionales necesarias para recibir y promover el aprendizaje de los estudiantes procedentes de sectores más pobres o culturalmente diversos que acceden ella. En la medida en que la proporción de estos estudiantes aumenta, aumenta también el desafío institucional. Como respuesta inicial, el Fondo de Innovación Académica del MECESUP abrió el año 2006 una línea de financiamiento para el diseño de “Planes Experimentales para la Nivelación de Competencias Básicas”, por ahora restringido a las universidades del Consejo de Rectores. Profundizar el impacto de esta medida requiere ampliar los criterios para la elegibilidad institucional incluyendo al conjunto de las universidades acreditadas, ponderando favorablemente en los mecanismos de asignación de estos fondos el esfuerzo desarrollado por aquellas que reciben más alumnos de sectores pobres y aquellos pertenecientes a pueblos indígenas.

Adicionalmente se propone la inclusión de indicadores relativos a la presencia de políticas pro-equidad (de género, etnia y según estrato socioeconómico) en los niveles de acceso, retención y titulación en la evaluación para asignación de los fondos MECESUP para pre y postgrado.

Respecto de CONICYT, se propone la inclusión de indicadores referidos a la situación socioeconómica y ascendencia étnica de los postulantes en la asignación de becas de postgrado.

También se propone que la recién creada CNA-Chile considere en la acreditación institucional de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos indicadores sobre medidas y políticas institucionales pro-equidad, promoviendo el levantamiento y sistematización de información sobre la diversidad de género de académicos, autoridades y alumnos, y de la composición socioeconómica y étnica del estudiantado.

III.4. Recoger y validar la demanda de reconocimiento de los diversos grupos étnicos incorporándola en el currículum y los modelos pedagógicos.

Es urgente revisar el currículum en la perspectiva de la cohesión social, al mismo tiempo que adecuar los modelos pedagógicos para que estos integren la diversidad cultural que hoy no consideran. Se plantea la necesidad de que el sistema educativo asuma en todos sus niveles la educación intercultural como “proyecto de nación”.

Respecto de la educación superior, la universidad debería representar un espacio privilegiado para el diálogo intercultural, la valoración y aprendizaje de la diversidad étnica y cultural. Esto implica la generación de una política global de inclusión en la educación superior, que considere no sólo mecanismos que promuevan el ingreso de los estudiantes, sino también la promoción de redes entre las universidades que hoy los concentran en mayor medida para construir un modelo pedagógico que integre el conocimiento indígena en la malla curricular.

Adicionalmente, se propone la incorporación de cátedras formativas de historia, cultura y lengua mapuche en las universidades que imparten carreras de pedagogía. La relevancia de este último punto se confirma dada la incidencia de la invisibilidad y la discriminación de la que hoy son objeto los pueblos indígenas en el sistema educativo en las oportunidades de logros de aprendizaje, así como en la construcción biográfica y en los procesos de identidad étnica, social y cultural de estos grupos, dificultando su plena integración.

III.5. Difundir las medidas pro equidad desarrolladas por las propias instituciones de educación superior y sus resultados.

Experiencias como las lideradas por la USACH y la UAH, los planes piloto de nivelación académica desarrollados por las universidad de Magallanes, Playa Ancha y Concepción gracias al financiamiento MECESUP y las experiencias de integración de las minorías indígenas promovidas por la iniciativa Pathways for Higher Education de la Fundación Ford en las universidades de La Frontera y de Tarapacá son algunos de los ejemplos de medidas pro equidad desarrolladas por las propias instituciones universitarias. En general, se considera que estas experiencias son insuficientemente difundidas y poco conocidas por el conjunto del sistema, faltando instancias para la socialización y debate de sus resultados, revisión de las evaluaciones y discusión en torno a sus proyecciones y replicabilidad.

Se enfatiza el rol promotor que deben asumir las propias universidades que lideran estas iniciativas, además del que mantienen los académicos comprometidos con estos temas. Se cuestiona el débil

papel asumido por los propios estudiantes –con la excepción de ciertos grupos mapuche– en la configuración de una demanda social más amplia y legitimada, para lo cual se plantea la necesidad de apoyarlos en la articulación de sus problemas y propuestas y en la difusión de éstas.

IV

POLÍTICAS PARA LA MAYOR Y MEJOR INCLUSIÓN DE LOS DISCAPACITADOS

En uno de cada tres hogares en Chile vive al menos un discapacitado. Una de cada tres personas con discapacidad tiene más de 65 años.

¿Quiénes son los discapacitados? La ley N° 19.284 de integración de discapacitados señala que una persona con discapacidad es “toda aquélla que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, síquicas o sensoriales, congénitas o adquiridas, previsiblemente de carácter permanente y con independencia de la causa que las hubiera originado, vea obstaculizada, en a lo menos un tercio, su capacidad educativa, laboral o de integración social”.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) alrededor de un 10% de la población mundial vive con algún tipo de discapacidad. En Chile, de acuerdo a los datos proporcionados por el INE (2004), esta cifra alcanzaría al 12,9% de la población, con una composición por sexo de un 58,2% de mujeres y 41,8% de hombres, viviendo mayoritariamente en ambientes urbanos y con un 86,1% por sobre los 29 años de edad.

El 47,2% de las personas discapacitadas mayores de 15 años esta casada y, entre quienes están edad de trabajar, sólo uno de cada tres tiene una actividad remunerada, relación que en la población total es de 1 a 2. Esta diferencia se explica en parte por razones educacionales, dado que el 52% de los discapacitados no ha concluido de la enseñanza básica o no cuenta con estudios. Sólo el 13% ha cursado enseñanza media completa y un escaso 5,7% llega a la Universidad, de donde egresa con estudios completos solamente un 2%.

Consistente con estas cifras, en el año 2004 la cobertura educativa en el grupo de edad de 6 a 14 años alcanzaba al 94%, bajando drásticamente al 37% entre los 15 y 29 años. Se registra, además, una diferencia por sexo en el acceso a la educación inexistente en el resto de la población: el 53% de los discapacitados que estudian son hombres.

La discapacidad es una cuestión de carácter social que puede afectar a todas las personas por igual. Las intervenciones deben, por lo mismo, ser integrales e incluir la prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades.

Es deber del Estado, a través de la legislación y las políticas públicas, en coordinación con la sociedad civil, avanzar de manera sistemática y certera en el mejoramiento de la integración de

aquellos que tienen necesidades diferentes, garantizándoles el ejercicio de todos sus derechos como miembros plenos de la sociedad.

Inclusión de un enfoque de derecho en la política pública

En nuestro país el avance en materia de integración de las personas con discapacidad ha sido lento. La ciudad, la vivienda, el transporte, los espacios públicos y privados escasamente dan cuenta de la diversidad social de la sociedad chilena. Con todo, desde el año 1994 se tiene una legislación que busca la plena integración de las personas con discapacidad. A ella se suman otras 36 iniciativas legislativas relacionadas, 10 de las cuales han sido publicadas, 9 archivadas o rechazadas y 18 están en tramitación. Entre estas últimas se encuentra la propuesta gubernamental para la igualdad de oportunidades e inclusión social de las personas con discapacidad (en trámite en el Congreso desde mayo 2005) que busca introducir un nuevo concepto más acorde a la legislación internacional y a las normas uniformes de Naciones Unidas.

La ley 19.284 de “Plena integración de las personas con discapacidad”, fue en 1994 el primer estatuto de garantías para las personas con discapacidad. Según los expertos, el espíritu de la ley tiende al enfoque de las personas con discapacidad como sujetos de derechos. Sin embargo, su traducción a la política pública ha estado exenta de un marco conceptual que desarrolle un enfoque basado en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales para la plena integración de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la sociedad.

Para avanzar en la defensa e implementación de estos derechos se propone:

IV.1. Incorporar transversalmente los derechos de accesibilidad y rehabilitación en el diseño e implementación de las políticas públicas, como prerequisites para el ejercicio de los derechos civiles y políticos, sociales, económicos y culturales.

De acuerdo con los expertos, la plena integración de las personas con discapacidad exige incorporar un enfoque transversal de derechos humanos en el diseño e implementación de las políticas públicas, reconociendo que la accesibilidad y rehabilitación constituyen derechos con entidad propia, indispensables para profundizar los avances en materia de integración de personas con discapacidad dada su importancia clave para hacer efectivo el ejercicio de otros derechos fundamentales, como la educación y el trabajo.

Según las definiciones del MIDEPLAN, el sistema de protección social es el encargado de generar las condiciones que brinden seguridad a las personas durante toda su vida, garantizándoles derechos sociales que les permitan reducir los riesgos en materias de empleo, salud, educación y previsión, generando condiciones de mayor igualdad y oportunidades de progreso. En este sentido, se hace indispensable fortalecer el sistema de protección social para hacer efectiva en las personas discapacitadas la reducción de los riesgos comprometida al

conjunto de la población, atendiendo a las necesidades diferenciadas según los diversos tipos de discapacidad.

Lo anterior difícilmente se verifica cuando hablamos de las personas con discapacidad y constatamos que sólo 1 de cada 5 presenta buena salud. De cada 5 adultos mayores, 2 presentan discapacidad y 2 de cada 3 personas con discapacidad declara que su principal deficiencia fue causada por una enfermedad crónica.

A los problemas de salud se suma la baja participación económica de las personas discapacitadas: entre quienes tienen edad de trabajar (entre 15 y 64 años), sólo el 40% realiza algún trabajo remunerado, porcentaje compuesto por un 38,7% de mujeres y un 61,3% de hombres. En total, equivalen sólo al 8,8% del total de activos.

En este escenario, es necesario un Sistema de Protección a la Discapacidad, el que podría ser incorporado al Programa de Mejoramiento de la Gestión – PMG actualmente implementado por el gobierno, que incentive a los servicios públicos a ajustar la pertinencia de sus estrategias de información, sus propuestas y sus programas para satisfacer adecuadamente los requisitos diferenciados de las personas con diversos tipos discapacidad.

Mayor equidad en el acceso a la educación y al mercado laboral

El acceso a la educación primaria y, desde hace algunos años, el acceso a la educación secundaria, están garantizados por el Estado. Datos de la CASEN indican una cobertura de educación básica cercana al 98% para el 2000, mientras la educación media en el 2003 se empinaba al 92.6%, cuestión que se verifica con los datos de la CASEN 2006. De acuerdo con los resultados de esta encuesta, los retornos a la educación son sustantivamente mayores a partir de los 16 años de escolaridad, lo que significa contar con educación media completa mas 4 años de formación universitaria.

IV.2. Implementar un programa integral de fomento de la educación replicando en todos los niveles del sistema la sobre subvención que reciben las llamadas escuelas de integración.

Según información del CENSO, el 2004 el 27,5% de la población total del país estaba estudiando. Entre las personas con discapacidad, esta cifra sólo alcanzaba al 8,5%. La brecha es amplia: 1 de cada 2 personas con discapacidad no han completado la educación básica. La baja participación de los discapacitados se reproduce en todos los niveles y disminuye a tasas crecientes conforme se avanza en el sistema educativo formal: sólo un 13% ha cursado la enseñanza media completa y apenas el 6,6% accede a la educación superior.

En cuanto a la distribución por sexo, en este grupo estudian más los hombres (53%) que las mujeres (47%), estableciéndose entre las personas con discapacidad una brecha de género

inexistente en este ámbito para la población a nivel agregado. Esto es de especial preocupación dada la distribución por sexo de las personas con discapacidad, entre quienes las mujeres corresponden a más del 58%.

La deficiente cobertura educativa y los bajos niveles de escolaridad alcanzados por la mayoría de la población con discapacidad es indicativa de la falta de oportunidades que ésta tiene de hacer efectivo ejercicio de los derechos de los cuales es formalmente titular. Los motivos a la base de esta inequidad en el acceso y la permanencia en el sistema educativo formal son múltiples.

Los expertos aluden a la falta de un enfoque integrador en el desarrollo curricular y las prácticas pedagógicas, que suelen marginar a los discapacitados derivándolos a escuelas segregadas no siempre adecuadas para asegurar su plena incorporación al mundo de los adultos, quienes a su vez no recibieron en la socialización escolar una formación que los preparara para la convivencia con quienes tienen capacidades diferentes.

La integración escolar se plantea así como una medida que no sólo mejoraría las oportunidades educativas y de inserción laboral posterior de los discapacitados, sino también beneficiaría a quienes no lo son a través de una convivencia integradora y de mutuo aprendizaje.

En la actualidad, la escasa integración en el sistema escolar y la baja cobertura que ofrece a los discapacitados tiene importantes consecuencias en las oportunidades de acceso al mercado de trabajo, tanto como en los ingresos que reciben quienes logran insertarse en empleos remunerados, limitando aún más la autonomía y la capacidad de ejercer los derechos fundamentales entre quienes están afectados por algún tipo de discapacidad.

IV.3. Hacer efectiva la integración de personas con discapacidad al mercado de trabajo, estableciendo un acuerdo público-privado de buenas prácticas al respecto.

Los expertos son concluyentes al decir que la efectiva integración social puede ser medida a través de la incorporación y permanencia en el mercado laboral, cuestión que escasamente se verifica entre los discapacitados.

De cada 10 trabajadores remunerados, menos de 1 tiene alguna discapacidad. Los estudios indican que cuando logran incorporarse al mercado laboral lo hacen fundamentalmente en el área de servicios, recibiendo un 35% menos de ingresos que los obtenidos por los trabajadores no discapacitados.

Corregir la actual discriminación exige promover la ampliación y profundización de los mecanismos de cuotas implementados en algunos servicios públicos y ciertas empresas, creando incentivos para la oferta de trabajos protegidos en empresas públicas y privadas.

Mayor equidad en el acceso a nuevas tecnologías

Chile se ha mantenido como el país de mayor avance en la sociedad de la información en Latinoamérica, avalado por el más alto gasto per capita en tecnologías *ad hoc*. En nuestro país, existen 206 computadores por cada 1000 habitantes, mientras que los usuarios de internet suman 326 por cada 1000. De estos muy pocos son discapacitados. De acuerdo con los datos del INE un 8,5% de las personas con discapacidad usa computador y sólo un 4,57% tiene acceso a internet.

Para corregir esta inequidad se propone:

IV.4. Fortalecer y expandir las redes de Tele-centros a nivel nacional, aprovechando la red comunitaria existente capacitándola en las herramientas necesarias para favorecer el uso de los recursos disponibles por parte de personas discapacitadas.

Esta estrategia potenciaría la articulación de las personas discapacitadas con las organizaciones sociales de sus respectivos territorios, sensibilizando al mismo tiempo a los integrantes de estas ante las necesidades diferenciadas de los discapacitados.

Sumado a este beneficio, estudios del PNUD afirman que internet potencialmente puede favorecer la construcción de capital social y el ejercicio ciudadano. En el caso particular de las personas con discapacidad, los expertos señalan que el acceso a nuevas tecnologías tendría además un efecto compensatorio.

Mayor equidad en el acceso a espacios privados y públicos

El proceso de adaptación a espacios urbanos en constante expansión y cambio es difícil para la mayoría de los ciudadanos, cuestión que se multiplica y profundiza en aquellos que tienen algún tipo de discapacidad.

IV.5. Incorporar los principios del diseño universal en la orientación de los planes de planificación, remodelación o renovación de infraestructura, edificaciones públicas y privadas.

Una de cada tres personas con discapacidad tiene problemas para desplazarse en la calle debido a obstáculos físicos. Los expertos coinciden en que la ciudad ha seguido un desarrollo que no considera los requerimientos de las personas con necesidades diferentes. Espacios públicos y privados, así como las viviendas, siguen una lógica de diseño que impide el libre desplazamiento de quienes tienen alguna condición especial para su movilidad. La infraestructura y artefactos físicos del diseño de la ciudad limitan las oportunidades de integración.

Por tales razones, se propone incorporar los principios del diseño universal en la planificación, remodelación y renovación de infraestructura, edificaciones públicas y privadas.

V POLÍTICAS PARA LA MAYOR Y MEJOR INCLUSIÓN DE MINORÍAS SEXUALES

Titularidad de derechos de las minorías sexuales

La titularidad de derechos de las minorías sexuales refiere a una amplia gama de colectivos compuestos por personas cuya orientación sexual, combinada con una determinada identidad o expresión de género, conduce a clasificarlas como lesbianas, gays, bisexuales y transgéneros, internacionalmente reconocidos bajo la taxonomía LGTB. Más recientemente, se han ido sumando a esta clasificación siglas que buscan relevar en el lenguaje público la existencia de otros colectivos. Tal es el caso de transexuales e intersexuales (LGTTBI) y más recientemente los Queer (LGTTTBIQ). Queda de manifiesto en la clasificación la complejidad y heterogeneidad de este tema, propio de la diversidad, respecto del cual no existe un control del discurso ya que este más bien intenta dar cuenta de las diversas prácticas y espacios de acción de sus miembros.

En Chile hay escasa información y existe discrepancia sobre el número de personas con una orientación sexual distinta a la heterosexual. La investigación *Sida y Homosexuales en Chile (2003)* realizada por el Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (Movilh), señala que un estudio efectuado por la cadena MTV y Search Marketing en la Región Metropolitana, reveló que el 93,5% de los jóvenes entre 14 y 24 años de edad, se declaraba heterosexual. En tanto, una investigación realizada un año antes por el equipo de investigadores Cosecon (Comportamiento Sexual del Cono Sur), reveló que sólo un 0.3 de los chilenos se declaraba homo o bisexual. Con todo, la investigación más citada y validada a nivel internacional ha sido el Informe Kinsey efectuado en Estados Unidos, según el cual el 10 por ciento la población mundial experimentó prácticas exclusivamente homo o bisexuales durante al menos tres años de su vida.

Este colectivo, cuya magnitud real está sin duda subregistrada por las estadísticas oficiales, es uno de los grupos más afectados por la discriminación. A diferencia de otras discriminaciones cuyos discursos son hoy considerados políticamente incorrectos y sus expresiones públicas sancionadas legal y socialmente, la homofobia cuenta aún con una amplia legitimidad social, amparada en estereotipos y sentidos comunes sin fundamento científico. Un estudio del Movilh indica que, en 1996, el 70.6 por ciento de los chilenos consideraba que “los médicos deberían

investigar más las causas de la homosexualidad para evitar que sigan naciendo”. Esa misma consulta se aplicó el año 2003 por primera vez en Temuco e Iquique, donde el 50 y el 51 por ciento, en forma respectiva, compartían esa apreciación.

No obstante, en el último tiempo se registran importantes cambios socio-culturales en el país. Así, la encuesta “Mujer y Política 2006” desarrollada por la Corporación Humanas, basada en consultas a mil 98 mujeres mayores de 18 años e inscritas en el Registro Electoral, arrojó que un 57 por ciento está en desacuerdo o muy en desacuerdo con que “la homosexualidad es una enfermedad” y sólo un 37 por ciento suscribe esta afirmación.

Consistentemente, en el *V Informe de Derechos Humanos* del año 2006 realizado por el Movilh, se registra una incipiente desinstitucionalización de la homofobia y la transfobia, atribuible a la disminución de ciertos grupos con poder que estarían promoviendo la discriminación hacia las minorías sexuales. Hitos significativos de este retroceso son los encuentros que ese año mantuvieron líderes de las minorías sexuales con la Conferencia Episcopal y la presidencia de la Democracia Cristiana; el apoyo del Estado Chileno a una declaración internacional que condenó la discriminación por orientación sexual; la presentación de la primera querrela por delito de secuestro basada en la orientación sexual; la consideración en un informe de un relator de las Naciones Unidas sobre los atropellos a las alumnas lesbianas en Chile y la primera declaración a favor de las minorías sexuales por parte de una Presidenta de la República, en 196 años de vida Republicana.

En la misma dirección, el *Estudio Mundial de Valores*¹ 2006 declara la homosexualidad como el segundo fenómeno más justificado por los chilenos al 2006 (de siete evaluados), siendo sólo superado por el divorcio. Un logro considerable si se considera que en 1990 ocupaba el tercer lugar, con igual nivel de aceptación que la prostitución y el aborto. Existen sin embargo algunas fuentes que contradicen estos avances, como la de la Universidad Católica de la Santísima Concepción (UCSC) que en su Primera Encuesta sobre Sexualidad y Familia (2006) arrojó un fuerte rechazo a las minorías sexuales.

Estos avances a nivel de la percepción de la ciudadanía no tienen aún un correlato directo en el acceso a la justicia. En el libro de conclusiones del *“Primer Foro Iberoamericano de Acceso a la Justicia”* (2005) del Ministerio de Justicia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se señala que existe *“una considerable dificultad para el ejercicio de los derechos”* consagrados en las *“políticas públicas y en las normas legales vigentes”* y que en el acceso a la justicia *“la realidad chilena es aún deficiente. Los homosexuales sufren a diario discriminación para ejercer derechos fundamentales como la vida, la salud, la educación, entre otros”*(p119).

Tampoco han sido sustantivos los avances a nivel de la legislación. Aún cuando existe hoy una mayor apertura en el parlamento chileno, no se ha logrado aprobar un proyecto que indique tipos

¹ El Estudio Mundial de Valores es una investigación a nivel mundial de los cambios socioculturales y políticos. Se basa en estudios nacionales de valores básicos y credibilidad de las instituciones públicas en más de 65 sociedades en todos los continentes, representando a más del 80% de la población del mundo.

de discriminación por orientación sexual y señale que están prohibidas o en contra de la constitución chilena.

A pesar de la acción organizada de las minorías sexuales, la transversalidad de las posiciones más conservadoras que cruzan el espectro político ha llevado a los partidos a posponer definiciones en estos temas, que no han logrado entrar de lleno al debate público. A diferencia del concepto de género, que finalmente ha sido incorporado en el lenguaje de las políticas públicas y la legislación, en Chile no hay reconocimiento del concepto de *orientación sexual* en el debate sobre derechos sociales, éticos, políticos y culturales, promovido por la ONU.

Hasta ahora, una de las acciones más relevantes del poder legislativo ha sido la despenalización de la sodomía (1997), ley que concede una acción antidiscriminatoria. Sin embargo los mismos gobiernos mantienen la prohibición de la sodomía en la ley al dar un trato discriminatorio cuando se trata de la relación homosexual entre un adulto y un menor de 18 años, extendiendo en estos casos la edad mínima de 14 años aceptada para las relaciones heterosexuales.

La Comisión Familia de la Cámara de Diputados, cuya sola constitución rompe con la lógica sectorial del Estado, ha presentado proyectos como la ley de “Fomento de la No discriminación y Contrato de Unión Civil entre Personas del Mismo Sexo” (Boletín 3283-18), suscrito por 20 diputados, el cual no ha podido ser tramitado. Nuevamente en estos temas, la transversalidad de la posición conservadora debería ser superada por la mayor presión de los movimientos que representan los intereses de las minorías sexuales y del conjunto de la ciudadanía para ampliar y profundizar estos avances tal como fue el caso del proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación (Boletín n° 3815-07), formulado en marzo de 2005 por el entonces Presidente de la República, Ricardo Lagos. Este establece como deber del Estado elaborar políticas para garantizar que las personas no sean discriminadas en el ejercicio de sus derechos fundamentales. Este proyecto generó gran participación ciudadana y la ley se mantiene aún en trámite a pesar de las resistencias al interior del Congreso, en parte por la vigorosa participación de movimientos, principalmente aquellos organizados en torno a la reivindicación de derechos de las minorías de orientación sexual.

Lograr mayor sinergia entre las acciones de las distintas agrupaciones LGTB y LGTTBI, para ampliar la presencia del tema en la agenda nacional requiere desarrollar un trabajo profesional en materias de cabildeo político y de apoyo jurídico. La experiencia demuestra que sus demandas han sido claves en la aprobación de proyectos de ley, como el de las personas con VIH y contra la discriminación, visto hace unos años como exclusivo de los sectores homosexuales.

La importancia de promover y ampliar las acciones legales de carácter testimonial y las campañas comunicacionales asociadas para generar mayor adhesión ciudadana a las demandas LGBT, queda en evidencia en un tema hasta hace poco tabú como el de la maternidad lésbica: el conocido “caso Átala” ha permitido visibilizar la diversidad de la composición familiar e instalar una visión positiva sobre el estilo de vida LGTB (conformación de parejas estables, proyección de vida afectiva, constitución de familias, entre otras consideraciones).

La sensibilización de la opinión pública es vital dada la evidencia provista por la investigación en temas de género que establece que lo sexual es regulado socialmente a través de la definición de lo normal y de lo transgresor. En este escenario, la legislación como cuerpo valórico reproduce la marginación de las minorías sexuales, y aún cuando la ley no se refiera expresamente a la homosexualidad, la interpretación de las normas jurídicas, también cargada culturalmente con la visión de “anormalidad” de la homosexualidad, se traduce en la práctica en la continua criminalización y exclusión de estas minorías.

La construcción de discursos públicos más inclusivos y respetuosos de la diversidad y la denuncia pública y judicial de las acciones discriminatorias son por ende dos componentes centrales para promover la efectiva titularidad de derechos de las minorías sexuales.

Otro componente clave es avanzar en la investigación aplicada al desarrollo de instrumentos validados y confiables que permitan medir y socializar los avances y brechas en términos de inclusión, exclusión, tolerancia, intolerancia a la condición de orientación sexual minoritaria. Esto en el entendido que el nivel de propuestas programáticas que un gobierno democrático o una agenda política tiene respecto de la igualdad e inclusión de las minorías sexuales, está vinculado a la comprensión social de estos grupos y de la significación que se otorga a la orientación sexual.

Rol del actor social LGBT en la agenda política

Existen dos grandes modelos para la comprensión de los grupos LGBT. Uno que considera la práctica sexual minoritaria en términos de prácticas puntuales y discretas en el sentido temporal, y otro, que las considera como acciones vinculadas que se mantienen en el tiempo². El movimiento hoy se articula en torno a este segundo modelo, generando una identidad colectiva, que tiene perduración en el tiempo y aspira a una proyección transgeneracional. Así las demandas de inclusión que se originan pueden ser entendidas como reclamos de reconocimiento, cualitativamente distintos a los reclamos de libertad a la intimidad, del primer modelo.

En la sociedad chilena actual, existiría una mayor predisposición a acoger los reclamos de ausencia de coacción en situaciones individuales -como el caso de las leyes de impugnación de la prohibición sodomía- que aquellos resultantes del segundo modelo que apuntan a recursos simbólicos, como el reclamo de derecho al matrimonio, con derecho a filiación.

En este contexto, las principales propuestas provenientes del propio movimiento son:

² El primer modelo, vinculado a la cultura represiva, le asigna mucho menos peso cognitivo a la adscripción que el segundo. Este último fue acuñado en el s. XIX para defender la improcedencia de la punición de las prácticas sexuales de orientación minoritaria, y ha revivido en la segunda mitad del s. XX, como respuesta a los reclamos de inclusión de estos grupos.

V.1. Incrementar la estrategia de defensa de DDHH en cortes internacionales.

La importancia de la jurisprudencia internacional en causas de discriminación por orientación sexual, surge como una alternativa a la falta de reconocimiento de derechos implícitos o explícitos en leyes y convenciones suscritas por el Estado Chileno. Esto ha llevado a distintos actores civiles a plantear una estrategia de defensa de los derechos humanos de las minorías sexuales en cortes internacionales (Caso Átala, caso Toonen, entre otros), en conjunto con propuestas de cambio de la legislación nacional.

V.2. Promover las resoluciones de convenciones internacionales.

Dar a conocer las declaraciones internacionales respecto al tema, uno de ellos *Los Principios de Yogyakarta*, una serie de postulados sobre cómo se aplica la legislación internacional de derechos humanos a las cuestiones de orientación sexual e identidad de género.

V.3. Desarrollar capacidades institucionales en organizaciones de minorías sexuales.

Se señala la necesidad de hacer visibles los problemas de cada sector, transformándolos en temas de país. En este sentido, la organización colectiva alrededor de una agenda de cambio legal es fundamental para la transferencia de las demandas de las minorías sexuales desde el ámbito de “problema social” a la categoría de “asunto político”, institucionalizado en el proceso de negociación y acuerdo político.

V.4. Promover y desarrollar estrategias que aborden la inclusión social de las minorías sexuales.

Las demandas de inclusión social de las minorías sexuales no se limitan solamente a lo jurídico o normativo, sino también a otros ámbitos de representación cultural – por tanto, las estrategias de inclusión deben ir más allá de la reforma legal y abordar las distintas instituciones sociales que reproducen la heterosexualidad como la sexualidad normativa.

VI POLÍTICAS PARA LA MAYOR Y MEJOR INCLUSIÓN DE LOS TEMAS DE SEGREGACIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA

De acuerdo al CENSO 2002, la población del país creció un 12,8% entre 1992 y 2002; las viviendas por su parte aumentaron un 31,8%. Si en 1992 había 252 viviendas por cada mil habitantes, en 2002 se llegó a 295 por cada mil. De estas, las que mas crecieron fueron las

viviendas urbanas con un 34,2% versus un 13% de las viviendas rurales. Las viviendas permanentes aumentaron en un 31,6% y al mismo tiempo las habitaciones semipermanentes decrecieron en un 48,2%.

En el sector vivienda, la principal estrategia desarrollada por los gobiernos democráticos ha sido la extensión de la cobertura entre los sectores más necesitados. El mayor aumento en la propiedad de la vivienda fue el experimentado por el 40% más pobre de la población. Según CASEN 2003, entre 1990 y 2003, el quintil I creció un 17.1%, mientras que el quintil II lo hizo en un 11.7%.

Este aumento de cobertura ha estado acompañado del crecimiento de los centros urbanos. En el caso de Santiago, la construcción de viviendas sociales se ha trasladado a la periferia, donde el valor de mercado del suelo es más barato, extendiendo sin planificación los límites de la ciudad. El efecto inmediato sobre los nuevos propietarios es la multiplicación de las horas de transporte (desde y hacia el trabajo), la disminución de las horas destinadas al descanso y al ocio y la progresiva desintegración de las redes sociales y los lazos familiares.

Las constataciones de los expertos indican que la segregación se ha visto beneficiada por los cambios operados en la década del 80, fruto de la supremacía del mercado, la globalización y la desregulación del mercado de suelos, que permitió la localización de las viviendas sociales en la periferia de la ciudad.

El resultado es que hoy Santiago, a juicio de los expertos, es una ciudad fragmentada, discontinua, dispersa, segregadora y segregada, que no da cuenta de la diversidad de quienes viven en ella, convirtiéndose en el lugar privilegiado donde se reproducen las desigualdades y exclusiones. Sus habitantes se encuentran segregados por opción (auto segregación) o expulsados de la ciudad por efectos de la implementación de las políticas habitacionales.

Algunos hablan de miedos e incertidumbres de unos y de otros; de aquellos que viven entre murallas o de aquellos que viven en las afueras de la ciudad en el terreno del otro. La ciudad no tiene unidad y no pertenece a sus habitantes. Es un lugar donde no se encuentran, no comparten el territorio y se vuelven extraños, desconfiados y temerosos. Diversos investigadores ilustran el encuentro de quienes se perciben como distintos en torno a cercos, graficando así el miedo a lo ajeno. Dos individuos que viven en una misma ciudad y que sin embargo ven al otro fuera de ella, ¿qué es esto sino la más fiel representación simbólica de la segregación?

El Estado, por su parte juega roles desarticulados y contradictorios a través de diversas políticas y programas sociales que impactan en la ciudad pero no la consideran. No sólo incide pro activamente invirtiendo en terrenos, urbanización y construcción de viviendas, o al extender la red vial (o otorgar concesiones de autopistas) sino que también reacciona a los cambios en la configuración urbana, potenciando a la vez nuevos movimientos a través de la extensión de los servicios básicos, la construcción de escuelas y liceos, de consultorios y hospitales, de parques y plazas.

Los gobiernos locales, por su parte, carecen de atribuciones para intervenir directamente en las transformaciones sociodemográficas de la población bajo su administración, viéndose forzados a atender un número creciente de usuarios, sin contar necesariamente con los recursos humanos y financieros adecuados.

A nivel discursivo, el Estado sabe que su rol no se agota en la construcción de más viviendas y que la inclusión no se resuelve sólo con más unidades de un bien. En los diagnósticos hay amplio consenso sobre la urgencia de respuestas y soluciones integrales para superar la segregación y evitar el espiral de su reproducción. Hay coincidencia en la necesidad de frenar la fragmentación de la ciudad, avanzando hacia centros urbanos más integrados e inclusivos, donde el encuentro de la diversidad se da en la escuela, los centros culturales, en el trabajo, en los centros de salud y en los espacios al aire libre.

Es deber del Estado, a través de la legislación y las políticas públicas, y de una sociedad civil articulada, fiscalizadora y propositiva, generar los instrumentos, espacios e institucionalidad capaces de poner en agenda pública un tema que hasta hoy ha sido el gran ausente del debate sobre la inclusión social.

Mayor integración en la administración de la ciudad

V.1. Creación de un Gobierno Metropolitano.

El Gobierno de la ciudad no es rol de los gobiernos regionales ni de las municipalidades. Según la definición de la SUBDERE, el Gobierno Regional es el encargado de la administración superior de cada una de las regiones y de promover el desarrollo regional, definido como el mecanismo para garantizar el progreso, la equidad territorial y la igualdad de oportunidad para todos los chilenos. A su vez a los municipios les corresponde la administración de la comuna, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural.

Ciudades complejas y extendidas como Santiago que no cuentan con un gobierno metropolitano, terminan por tensionar las actuales funciones de los municipios y los gobiernos regionales, quienes se han visto interpelados a responder a demandas que se escapan a sus competencias y disponibilidad de recursos.

Santiago requiere de un gobierno metropolitano que se haga cargo política y administrativamente de la gestión transversal de los temas de ciudad; que asuma la responsabilidad sobre su progreso integrado e inclusivo y de la participación de sus habitantes en el desarrollo económico, social y cultural de la comuna.

Mayor equidad en la distribución de la tierra

De acuerdo con los expertos, la ubicación y el entorno de la vivienda pueden ser tanto o más importantes que su diseño. Las propuestas a continuación buscan rescatar espacios dentro de las ciudades, sin necesidad de extender los límites periféricos.

VI.2. Fortalecer las iniciativas legales vinculadas a destinar un porcentaje de suelo de los proyectos habitacionales a construcción de viviendas sociales.

Esta iniciativa busca romper con los ghettos resultantes de la localización de las viviendas sociales en la periferia de la ciudad. Esto requiere de esfuerzos transversales de la autoridad pública y de la voluntad política. El camino está señalado, la regulación de espacios para viviendas sociales debe apoyarse en la legislación que existe respecto de la destinación de espacio (4% de los proyectos) para equipamiento social.

VI.3. Fortalecer la recuperación de los centros de la ciudad.

Volver al centro. Ampliar y diversificar los programas de repoblamiento del núcleo urbano, a través más y mayores subsidios que incentiven la densificación promovida por las nuevas edificaciones en zonas claramente predefinidas. Sumar programas de mejoramiento de las viviendas existentes con o sin valor patrimonial (cites y subdivisión de antiguas casonas). Se trata de habitar, invertir y recuperar los espacios, que hoy día están abandonados y/o con poco desarrollo y que cuentan con una red de infraestructura y acceso a servicios consolidados, asignando estos terrenos a la construcción de o la reconversión a viviendas sociales.

Incorporar un eje de calidad

VI.4. Incorporar el principio de la calidad en las políticas públicas del área de Vivienda.

El énfasis actual de la política pública en Vivienda ha estado puesto sobre el principio de equidad extendiendo la propiedad de vivienda a los sectores más postergados. Así, el actual gobierno ha comprometido reducir el déficit habitacional del 20% más pobre de la población.

No pasa lo mismo con el principio de la calidad, el cual, hasta ahora parece estar ausente de la discusión y de la toma de decisiones. También es escasa la participación de los destinatarios de las políticas sociales en el diseño e implementación de los programas, requisito indispensable para un mejor ajuste entre expectativas y soluciones viables. Basta con recordar las casas “Chubi”, cuya propuesta apuntaba a mantener a los pobladores erradicados de “la toma” en que se encontraban en la misma comuna, ajustando los mayores costos de los terrenos por la vía de

reducir el tamaño de la edificación entregada, dejándoles la posibilidad de ampliar mediante autoconstrucción. Esta idea, teóricamente atractiva para los responsables del diseño fue mal negociada e insuficientemente informada a los pobladores, quienes excluidos del proceso no entendieron ni aceptaron los resultados, generando una percepción de improvisación y mala respuesta que termina siendo funcional a las lógicas segregadoras.

Los expertos coinciden, muchas veces la solución no es una nueva vivienda, sino que la mejor respuesta podría ser una ampliación y/o el mejoramiento de las construcciones ya existente. La decisión debe provenir de la evaluación económica y social del proyecto y de una mayor participación de los destinatarios, lo que permitiría además una mayor pertinencia de las respuestas atendiendo a la diversidad de situaciones, necesidades y posibilidades de los diversos tipos de familia.

Un nuevo derecho. El derecho a la ciudad

La mitad de la población del mundo vive en la ciudad. Según las estimaciones al 2050 la tasa de urbanización del mundo llegará al 65%. Las ciudades se encuentran en tensión por una parte se convierten en el espacio privilegiado para dar cuenta de la diversidad social, económica, política y social de sus habitantes y por el otro reproducen las peores inequidades del sistema, como la exclusión social.

VI.5. Difundir y promover el debate público en torno a la carta de derechos de la ciudad.

Basado en los principios del ejercicio pleno de la ciudadanía, la gestión democrática del territorio y la función social de la propiedad y de la ciudad, es preciso formular una carta de derechos de la ciudad dirigida a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas contra la injusticia y la discriminación social y territorial

Esta debería ser una iniciativa global, emanada de la sociedad civil, amparada por la UNESCO y en un proceso de construcción participativa.

El Seminario “**Políticas Públicas para la Inclusión Social**” se realizó en CEPAL los días 4 y 5 de octubre 2007. Contó con el financiamiento del Proyecto *Pathways to Higher Education* de Fundación Ford y el patrocinio de CEPAL, MIDEPLAN, OIT, OEI y PNUD.

Durante el Seminario, se debatieron en seis paneles diferentes medidas para mejorar la efectividad de los mecanismos de integración social, en especial de los sectores excluidos. El debate se realizó con miras a la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado *Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica* – Santiago de Chile, noviembre 2007.

Panelistas y Comentaristas

Pilar Álamos · Karen Atala · AntonioBascuñán · Paulina Cavada · Soledad Cisternas · Gonzalo de la Maza · María Clarisa Díaz · Joan MacDonald · Claudio Fuentes · Pablo González · Nicolás Grau · Martín Hopenhayn · Eliseo Huencho · Ricardo Jordán · Paulina Maturana · Carlos Montes · Claudia Mora · Carlos Peña · Noris Quezada · Marcela Ríos · Verónica Riquelme · Alfredo Rodríguez · Antonieta Saa · Patricia Silva · Rosalba Todaro · María Valenzuela · Armando Vásquez · Jürgen Weller



Fundación

EQUITAS

www.fundacionequitas.org info@fundacion-equitas.org
SAN CRESCENTE 424, LAS CONDES, SANTIAGO DE CHILE
56 2 3356692 / 2329207