

LA ESTRATEGIA PARA COMBATIR LA POBREZA EN CHILE. PROGRAMAS, INSTITUCIONES Y RECURSOS*

DAGMAR RACZYNSKI

INTRODUCCION

En este capítulo se describen las políticas y programas para combatir la pobreza vigentes en Chile a partir de marzo de 1990, fecha en la cual se inicia el gobierno democrático del presidente Aylwin, y se indican las enseñanzas de política que pueden extraerse de su aplicación.

El capítulo se subdivide en tres secciones. En la primera se exponen los principales rasgos de la política social y los programas para combatir la pobreza vigentes en Chile, en el contexto de la estrategia económica y social adoptada y en base a un diagnóstico sobre las características y condicionantes de la pobreza. Se destacan asimismo los aspectos institucionales de las políticas sociales.

En la sección segunda se analizan tres programas específicos: el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE básica) del Ministerio de Educación; el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes (Chile Joven) del Ministerio de Trabajo, y el Programa Entre Todos del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). El análisis procura conocer qué se hace, por qué, cómo y con qué resultados e identificar los factores que

* El trabajo se terminó de escribir a mediados de 1994 y, por lo tanto, no incluye modificaciones a los programas de combate a la pobreza introducidas con posterioridad a esta fecha. El estudio contó con el aporte de muchas personas. En Chile, Andrea Butelmann apoyó su diseño; Vivian Heyl y María Eliana Arntz, Mirtha Abraham y Mauricio Feliú, y Nils Pazos sistematizaron los antecedentes y realizaron entrevistas en torno a tres programas sociales específicos: el Programa Entre Todos del FOSIS, el Programa de Calidad y Equidad en la Educación Básica del Ministerio de Educación y el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes del Ministerio del Trabajo. René Cortázar, Marcela Ham, Clarisa Hardy, Fidel Miranda, Juan José Rivas y Claudia Serrano realizaron valiosos comentarios a una versión preliminar de este documento. En el contexto del proyecto regional patrocinado por el BID, las preguntas, sugerencias y comentarios de María Elisa Bernal y Carlos Herrán (DES, BID), Helena Ribe (Banco Mundial), Sonia Miriam Draibe (NEPP-UNICAMP, Brasil), Roberto Martínez y Oscar Libonatti (FIEL, Argentina), y Juan Diego Trejos (ADD-IICE, Costa Rica), ayudaron a estructurar y dar mayor claridad al texto.

facilitan y las barreras que obstaculizan su ejecución, extrayendo enseñanzas con respecto a las modalidades de focalización, alternativas de gestión, y requisitos para el seguimiento y la evaluación de los resultados. En la sección tercera se sintetizan los principales resultados y se analizan sus implicaciones para el diseño y la ejecución de una estrategia efectiva para combatir la pobreza.

PANORAMA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIR LA POBREZA¹

En esta sección se realiza una caracterización de la estrategia para combatir la pobreza y de los principales programas sociales del gobierno del presidente Aylwin. El gobierno encaró una política de "crecimiento con equidad" y una integración efectiva entre lo económico y lo social. Para entender el surgimiento de esta estrategia, sus prioridades y características, es importante remontarse brevemente a la historia de las políticas sociales en el país.

Las políticas sociales y la pobreza en Chile: antecedentes

La historia de las políticas sociales en el país muestra tres fases con orientaciones propias, pero también con importantes elementos de continuidad. En el Cuadro 5.1 se muestra una síntesis comparativa de las mismas.

Consolidación de un sistema estatal de políticas sociales (1925-73)

Desde comienzos del siglo hasta 1973 se produjo una expansión gradual del gasto público social, de la cobertura de los programas de educación, salud y previsión social y de los beneficios otorgados a la población. El Estado asumió un creciente papel en el financiamiento, la gestión y la provisión directa de estos servicios o programas. Operaba, además, a través de políticas de empleo (salarios, condiciones laborales, sindicalización y negociación colectiva); de políticas de fijación o subsidio de los precios de los bienes y servicios básicos que, se suponía, eran consumidos por los sectores de menores ingresos y, hacia el final del período, de políticas de apoyo a la organización vecinal y comunitaria urbana ("promoción social") y a la organización campesina (sindicalización) y reformas estructurales que afectaron la tenencia de la tierra (reforma agraria)².

1 Esta parte del estudio se basa en Raczynski (1992), Raczynski y Romaguera (1993) y Raczynski (1993). El último trabajo citado fue elaborado para la Misión Piloto en Chile del Programa Reforma Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e incorporado al capítulo I del Informe *Modernizar con todos. Hacia la integración de lo social y lo económico en Chile*, BID, enero de 1994.

2 A partir de 1930 el país adoptó una estrategia económica de industrialización sustitutiva de importaciones, se cerró al comercio internacional y desde el Estado se impulsaron políticas orientadas a consolidar la industria nacional y a expandir la demanda interna de productos manufacturados. La creciente intervención del Estado en la economía incluyó políticas de protección a la industria (aranceles a la importación, subsidios, facilidades tributarias, precios favorables), programas de inversión en infraestructura y la gestión directa de actividades productivas y financieras.

Cuadro 5.1. Síntesis de la acción pública en el ámbito de las políticas sociales, 1940-93

	<i>Período anterior a 1973</i>	<i>Gobierno militar (1973-1990)</i>	<i>Gobierno democrático (1990-)</i>
Papel del Estado	"Benefactor"	"Subsidiario"	"Integrador"
Política social/política económica	Política social "sobrepasa" a la económica	Política social subordinada a la económica	Política social integrada y complementaria a la económica
Nivel del gasto social	Creciente	Decreciente	Creciente, sujeto a equilibrios macroeconómicos. Esfuerzo por destinar más recursos a los fines sociales
Descentralización	Ausente. Administración central y vertical	Desconcentración de los servicios. Administración municipal	Descentralización política y profundización de la descentralización administrativa
Estado/sector privado	El Estado norma, financia y ejecuta la política social	El Estado norma y aporta al financiamiento de los programas para los más pobres, supervisa y evalúa. Ejecución municipal y por el sector privado. Privatización de los servicios sociales para los estratos medios y altos	Similar a fase anterior. Mayor énfasis en el papel regulador del Estado
Asignación del gasto	Subsidio a la oferta. Presiones de grupos. Asignación histórica	Preferencia por subsidios a la demanda y por pago por acciones realizadas	Subsidios a la oferta y a la demanda, asignación per cápita, dependiendo de los programas
Focalización	Baja preocupación. Énfasis en programas universales (nominalmente)	Preocupación fuerte. Aplicación de instrumentos de selección de beneficiarios	Preocupación fuerte pero no exclusiva. El país requiere inversiones en programas no focalizados. Diseño de instrumentos de focalización territorial
Prioridad política social	Inversión en servicios sociales. Ampliación de la cobertura	Atención a bolsones de pobreza. Énfasis en subsidios asistenciales y transferencias	Calidad de los servicios, equidad en los resultados. Inversión en capital humano y apoyo productivo. "Dar voz" a los beneficiarios. Abrir canales de participación
Grupos destinatarios de las políticas	Definición ambigua materno-infantil	Hogares pobres y segmento materno-infantil	Sectores pobres. Niños, jóvenes, mujeres, tercera edad

Fuente: Elaborado por el autor.

La dinámica social y política de entonces, en la que los sectores medios, la burguesía industrial y los trabajadores urbanos, a través de sus organizaciones y de los partidos políticos, presionaban sobre el Estado con demandas que los favorecieran, condujo a un sistema de políticas sociales de cobertura creciente, internamente fragmentado y estratificado. A lo largo de las décadas hubo intentos por racionalizar el sistema y hacerlo más eficiente. Dichos intentos tendieron a la integración de las diversas instituciones que atendían a distintos segmentos sociales en entidades mayores, y significaron la creación de aparatos públicos de gran tamaño, verticales y centralizados, que eran lentos en la toma de decisiones y su posterior aplicación. Hacia 1960 el sistema mostraba crecientes dificultades para responder a las necesidades y las demandas de la población (déficit habitacional; demanda insatisfecha en materia de salud; fuerza de trabajo marginada de la previsión social o que cotizaba irregularmente; inasistencia, repetición de grados y deserción escolar, etc.). El gasto público crecía y no siempre tuvo una contraparte en los ingresos, creándose desequilibrios presupuestarios que intensificaron las presiones inflacionarias presentes en la economía. Esta situación se agudizó en 1972 y 1973.

A pesar de estas dificultades, en las seis primeras décadas de este siglo el proceso de desarrollo económico y la ampliación del sistema de políticas sociales se tradujeron en importantes avances en los indicadores tradicionales de desarrollo humano. El país fue dotado de una infraestructura de servicios sociales (aunque existían significativas disparidades en su distribución regional) y se generó una demanda por tales servicios. Hacia 1970 la tasa bruta de matrícula en la educación básica (sobre la población de 6 a 14 años) era del 94 por ciento; la población activa afiliada al sistema de previsión social alcanzaba al 70 por ciento; la cobertura de agua potable y alcantarillado en zonas urbanas era del 66 y del 31 por ciento, respectivamente. El 80 por ciento de los nacimientos contaba con atención profesional en el momento del parto³. Durante estas seis décadas el punto de gravedad de la estructura social se trasladó desde el ámbito rural al urbano y en las ciudades se produjo una expansión de los estratos medios y populares, que se beneficiaron parcial y desigualmente de los frutos del desarrollo económico y social. Algunos experimentaron procesos de movilidad social, otros cifraban esperanzas en la movilidad de los hijos a través de la educación. Las familias pobres lograron satisfacer algunas —aunque no todas— de sus necesidades básicas. Hacia fines de los años sesenta, la labor global del Estado en el ámbito social era ligeramente progresiva. El 30 por ciento de las familias más pobres captaba el 18 por ciento de los beneficios, mejorando su 7,6 por ciento de participación en la distribución original del ingreso (efecto neto de impuestos y tributos). Sin embargo, en todos los programas existía amplio espacio para conferir mayor progresividad a la distribución de los beneficios (Foxley, Aninat y Arellano, 1981). Los programas más progresivos eran los del sector de la salud y la educación básica.

3 Véase también el Cuadro 5.A.1 del Anexo 1.

Restricción del gasto, focalización, privatización y descentralización, 1974-89

El gobierno militar que surgió con el golpe de septiembre de 1973 y permaneció más de 16 años en el poder, introdujo cambios radicales en la economía (liberalización, apertura externa, privatización), y también en el sistema de políticas sociales. Los cambios en este último se orientaron a cinco direcciones principales: i) reducción drástica de los recursos, que afectó con particular intensidad a los sectores de la vivienda, la salud y la educación y, dentro de éstos, los componentes de inversión y remuneraciones; ii) transferencia de funciones de ejecución y provisión de servicios al sector privado y desconcentración geográfica de los ministerios y servicios; iii) introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos públicos (subsidio a la demanda); iv) aplicación de medidas concretas orientadas a reducir programas nominalmente universales y a focalizar los recursos fiscales en los segmentos más pobres de la población; v) desarrollo de programas sociales compensatorios de situaciones de pobreza extrema, y vi) debilitamiento del poder de los trabajadores y sindicatos y un estricto control de la expresión colectiva de las demandas sociales.

En el Cuadro 5.2 se resumen las principales reformas y medidas que afectaron a los sectores sociales entre 1974 y 1989. No corresponde en este trabajo hacer una evaluación de estas reformas y medidas. No obstante, es importante registrar que rompieron inercias institucionales de larga data y colocaron tópicos nuevos en la agenda pública: eficiencia en el uso de los recursos; descentralización; papel del Estado, complementariedad entre la acción pública y privada, y focalización del gasto social. A ellas se agregó una elevación en el manejo técnico de las políticas sociales: diagnósticos, evaluaciones económicas de programas, elaboración de instrumentos de focalización, medición de los beneficiarios efectivos del gasto social, del aprendizaje de objetivos educacionales mínimos y del estado nutricional de niños menores de seis años.

Es importante señalar que la privatización de los sectores sociales enfrentó obstáculos, de modo que al iniciarse los años noventa, el Estado continuaba siendo responsable de gran parte de los servicios. Algo más del 60 por ciento de la matrícula escolar permanecía en manos fiscales (municipales) y el 90 por ciento contaba con financiamiento público. Entre el 60 y el 65 por ciento de la población recibía atención del sistema público de salud, porcentaje sólo algo inferior al que prevalecía hacia 1970.

Los municipios asumieron importantes atribuciones en el ámbito social. Las reformas básicamente desconcentraron actividades y delegaron su ejercicio al nivel local. Las autoridades locales eran designadas o "semidesignadas" y no estaban sujetas a procesos de escrutinio público. Ello, junto con la insuficiencia de recursos, la debilidad de los equipos humanos y los instrumentos de trabajo, y la ausencia de coordinación entre las decisiones centrales que desde distintas instancias llegan al nivel local, reducían el potencial de los municipios para aportar al desarrollo local (Raczynski y Serrano, 1987; 1988).

Durante los casi 17 años de gobierno militar continuaron mejorando los indicadores tradicionales de desarrollo humano, a pesar de la presencia de dos

Cuadro 5.2. Ejes más importantes de las reformas en el ámbito social bajo el régimen militar

<i>Ejes</i>	<i>Sector social</i>	<i>Reformas y/o políticas</i>
Gasto público social (GPS)		- Reducción del GPS del 20-25 por ciento del PGB en 1970 a 15 por ciento en 1980
Focalización de los programas sociales	Educación	- Traslado de recursos del nivel universitario al básico y preescolar
	Salud	- Concentración de recursos en la atención primaria y en programas maternoinfantiles - Pérdida de gratuidad de la atención curativa en el Servicio Nacional de Salud (SNS)
	Red social	- Desarrollo de una red social compensatoria - Diseño de instrumentos para identificar la población más pobre
Descentralización		- Regionalización incipiente de los ministerios - Creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional
	Salud	- Subdivisión del SNS en 26 Servicios de Salud Regionales
Privatización	Educación, salud, red social	- Traspaso de la administración a los municipios
	Previsión social	- Creación de un sistema privado de capitalización individual
	Salud	- Creación de Instituciones Privadas de Salud Previsional (ISAPRE)
	Educación	- Estímulos a la creación de escuelas privadas subvencionadas
Incorporación de mecanismos de mercado en el funcionamiento del sector público	Educación, salud, vivienda	- Subcontratación de servicios al sector privado
	Salud, educación	- Asignación de recursos según atención prestada y según alumno atendido
	Vivienda	- Subsidio directo a la demanda - Liberalización del mercado de suelos urbano

Fuente: Raczynski (1993).

recesiones profundas con caídas del PGB por habitante de 15 por ciento en 1975 y de 19 por ciento en 1983, elevadas tasas de desempleo abierto que duplicaban o triplicaban los niveles históricos, una fuerte caída en el nivel de consumo del 60 por ciento más pobre de los hogares y un incremento significativo en la magnitud y la intensidad de la pobreza asociada al ingreso familiar. El mejoramiento de los indicadores de desarrollo humano se explica, por un lado, por los logros y las "inercias" de programas de larga data, y por el otro, por los esfuerzos explícitos por perfeccionar los programas de salud y nutrición materno-infantil y de focalizar los escasos recursos disponibles en los sectores más pobres (Raczynski, 1987).

Los esfuerzos del gobierno por responder a la caída de los ingresos de los hogares mediante programas de transferencia de ingreso altamente focalizados, no impidieron el incremento de la magnitud de la indigencia y pobreza. El porcentaje de hogares indigentes se elevó de un 6 por ciento en 1969 a un 13 por ciento en 1987, y durante la crisis de 1982-83, el porcentaje alcanzó al 30 por ciento. El porcentaje de hogares pobres se elevó de un 17 por ciento en 1969 a un 38 por ciento en 1987⁴. Vale decir, el impacto social de las políticas económicas y las recesiones internacionales sobrepasó los beneficios de los programas sociales paliativos. Con la recuperación de la economía en la segunda mitad de los años ochenta se observó una reducción de la magnitud de la indigencia y la pobreza. No obstante, en 1990 el 34 por ciento de los hogares eran pobres (un 12 por ciento correspondía a la categoría de indigente), porcentajes que duplicaban los registrados veinte años antes.

Hacia 1990 los pobres eran más que en las dos décadas anteriores y tenían características diferentes: esperanzas demográficas de vida más altas; más años de escolaridad que sus padres; mejor acceso a los servicios de agua, luz y alcantarillado, a los medios masivos de comunicación, a servicios de salud, menor número de hijos por mujer, menor tamaño familiar. Casi no existen diferencias en el acceso a la educación básica y a los programas de salud materno-infantil según nivel de ingreso de los hogares, (aunque existen diferencias significativas en la calidad de los servicios)⁵.

Los pobres residen principalmente en zonas urbanas (si bien la pobreza en ingreso es algo más severa en las zonas rurales)⁶ y son de origen urbano. En las

4 Hogares indigentes son aquellos cuyo ingreso familiar per cápita es igual o inferior al costo de una canasta básica de alimentos (CBA) por persona, y pobres aquellos cuyo ingreso familiar per cápita es igual o inferior a 2 CBA si residen en zonas urbanas e igual o inferior a 1,75 CBA por persona si residen en zonas rurales. La medición del ingreso familiar incorpora el valor de los subsidios monetarios que recibe el hogar.

5 El nivel de ingreso del hogar incide fuertemente sobre el acceso a la educación prebásica, media y superior; a la posibilidad de la población adulta y de la tercera edad (no materno-infantil) de satisfacer su demanda de salud; a la calidad de la vivienda, y a la disponibilidad de bienes que facilitan el trabajo doméstico (lavadora, refrigerador, etc.). Véanse los Cuadros 5.A.2, 5.A.3 y 5.A.4 del Anexo 1.

6 A nivel nacional, en 1990, la brecha de ingresos con respecto a la línea de pobreza, es un poco más alta en las zonas rurales que en las urbanas. El índice que resume la distancia media que separa a cada hogar de la línea de pobreza como porcentaje de esta última, es de 13,7 en el medio rural y de 12,8 en el urbano. El índice FGT que asigna una ponderación mayor a los hogares cuyo nivel de ingreso se encuentra más distante de la línea de pobreza, es de 7,7 en las zonas rurales y de 6,9 en las urbanas (cálculos del autor a partir de la encuesta CASEN de 1990); cabe

ciudades, en particular las zonas metropolitanas, los pobres residen en lugares cada vez más alejados del centro de la ciudad y de su lugar de trabajo, enfrentando una situación de creciente segregación socioespacial frente al resto de los estratos sociales. Consecuencia de ello y del proceso de desconcentración y delegación de responsabilidades sociales hacia los municipios, las características, recursos y oportunidades en el territorio local repercuten en mayor medida que en el pasado sobre la calidad de la vida de los sectores pobres. Ello indica la pertinencia de aplicar criterios de focalización territorial.

Por otra parte, han ocurrido cambios en la organización social y territorial de los sectores pobres, en particular los urbanos. En reacción a las crisis económicas, las altas tasas de desempleo, la caída en los salarios, los hogares (sus integrantes) han desplegado múltiples acciones individuales y colectivas para enfrentar sus necesidades más urgentes. La mujer desempeña en este ámbito un papel preponderante. Estas conductas llevaron a una mayor diversidad en la organización popular, vecinal y comunitaria en áreas de pobreza, realidad que se vio reforzada por la proliferación de agentes, animadores, promotores, organizaciones religiosas y organismos no gubernamentales (ONG) que los apoyaron. Esta situación abre nuevas oportunidades para la gestión de programas sociales, que permiten innovar en las relaciones público-privadas y hacen más viables los procesos de participación social.

Una nueva estrategia social: integración al desarrollo (1990-)

En marzo de 1990, después de más de 16 años de régimen militar, asume el gobierno democrático el presidente Aylwin, iniciándose una nueva fase en la política social del país. El gobierno se propuso compatibilizar, dentro de una economía capitalista de libre mercado y en un marco de equilibrio macroeconómico, el crecimiento económico de largo plazo basado en la empresa privada y la orientación exportadora, con un mejoramiento de las condiciones distributivas y el combate contra la pobreza.

Una de las tareas políticas más importantes, que el gobierno logró ampliamente, fue compatibilizar tres grandes desafíos: lograr la confianza del empresariado nacional y de los inversionistas extranjeros; responder parcialmente y atenuar las justificadas demandas sociales, y mantener los equilibrios macroeconómicos. Con este propósito, el gobierno adoptó una estrategia de concertación política y social entre empresarios, trabajadores y partidos políticos que asignaba énfasis a la búsqueda de soluciones negociadas a los problemas del empleo, las remuneraciones y las condiciones laborales, por una parte, y por la otra, la identificación conjunta de recursos (públicos y privados, nacionales e internacionales) que pudieran ayudar a financiar las políticas sociales. En el primer año de gobierno se logró aprobar la reforma

recordar que el valor de la línea de pobreza es inferior para las zonas rurales, según se señaló en la nota 4. Para una explicación más detallada sobre el índice FGT véase Foster, Greer y Thorbecke, 1984.

tributaria que permitió expandir los recursos destinados a fines sociales; se firmó el denominado Acuerdo Marco, en el cual los trabajadores, los empresarios y el gobierno lograron en cuatro años consecutivos celebrar acuerdos sobre reajuste de las remuneraciones del sector público, del salario mínimo y de las pensiones, así como modificaciones en la legislación laboral que introdujeron mayor equidad en el poder de negociación de trabajadores y empleadores e intensificaron la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y previsional.

La estrategia social del gobierno se integra a la económica y las dos se complementan y necesitan. El crecimiento económico sostenido, la creación de nuevos empleos productivos y el control de la inflación son componentes esenciales del combate contra la pobreza. El "buen desempeño económico" es condición indispensable para el logro de las metas de mayor equidad y reducción de la pobreza. Por otro lado, las políticas sociales y de combate a la pobreza en la medida en que se traducen en inversión social y de capital humano, constituyen un aporte al crecimiento económico. No obstante, se considera que el "buen desempeño económico" no es suficiente para combatir la pobreza. Es indispensable contar con políticas específicas, focalizadas en los sectores pobres y los grupos vulnerables debidamente financiados y eficientes en su diseño y ejecución.

Prioridades de las políticas sociales

Las políticas sociales del período no son "más de lo mismo", sino que cambian las prioridades y los contenidos, se intenta perfeccionar la gestión y se crea un nuevo instrumento para el combate contra la pobreza.

Desde lo asistencial a lo productivo

Contrariamente al énfasis en "dar ayuda" (subsidios a los más pobres), la política social busca proporcionar medios a los sectores pobres y vulnerables para que con su propio esfuerzo superen su situación, y favorece el apoyo a grupos más que a individuos o familias aisladas. Se asigna prioridad a la inversión en capital humano; al apoyo a las actividades productivas en pequeña escala; a las medidas destinadas a mejorar la situación laboral de los trabajadores, y a las actividades que fomentan la organización y la participación social, en particular en las localidades más pobres. La asistencia social individual corresponde a situaciones límites, siendo la excepción más que la regla.

Los temas del programa social

Los tópicos centrales son la calidad y la equidad de la educación; la integración laboral y social de los jóvenes y de las mujeres; el apoyo a la pequeña y microempresa; el mejoramiento del hábitat y de los espacios comunitarios; el incremento de la capacidad resolutoria de los servicios públicos de salud, y el acceso a la justicia para los sectores pobres. En los cuatro primeros aspectos se

diseñaron y pusieron en práctica programas, y en los últimos se impulsaron estudios y están definiéndose propuestas.

Un perfil más complejo para la focalización

La focalización del gasto social, criterio prioritario en la política social del gobierno militar, adquiere un perfil más complejo. Por una parte, se han ampliado los grupos destinatarios. A los sectores en situación de "extrema pobreza" y el segmento maternoinfantil, se suman las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, los adultos mayores y los discapacitados. Otro nuevo grupo destinatario son los microempresarios urbanos y rurales.

Para los tres primeros grupos se crearon nuevas instituciones: el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Para todos ellos se iniciaron estudios de diagnóstico sobre sus características y los procesos de discriminación a los cuales están sujetos y se definieron y ejecutaron programas específicos. Algunos programas abren espacios y/o proveen herramientas a todos los integrantes del grupo, mientras que otros se orientan específicamente hacia los sectores más postergados.

Por otra parte, se plantea que las decisiones de focalización (cuánto focalizar, hacia quiénes, cómo y con qué instrumentos) dependen de los objetivos y fundamentos del programa. No es pertinente focalizar las prestaciones de la seguridad social que corresponden a derechos adquiridos de la población o aquellas para las cuales ésta ha realizado cotizaciones (beneficios del sistema de pensiones y prestaciones de salud). Tampoco corresponde focalizar los gastos de operación de los servicios sociales básicos que se ofrecen masivamente, en forma gratuita o subsidiada, para el bienestar de la población en campos que presentan importantes externalidades como educación y salud. Se considera que una adecuada operación y cobertura de estos programas constituye un requisito para garantizar niveles mínimos de oportunidad a toda la población.

La focalización es necesaria en programas especialmente dirigidos a generar oportunidades para que los sectores más postergados puedan superar las causas de la pobreza o la vulnerabilidad que los afecta, como en el caso de programas de nutrición, capacitación laboral, apoyo a pequeños productores y programas de mejoramiento de la equidad de la educación. Estos programas se vinculan a alguna vulnerabilidad específica, como por ejemplo, los niños con riesgo de desnutrición, los preescolares cuyas madres trabajan, los microempresarios urbanos y rurales, los territorios con concentración de pobreza y/o las actividades económicas en declinación, los barrios urbanos con escaso equipamiento o con viviendas en deterioro, las escuelas con bajos índices de aprendizaje, etc. El criterio específico para seleccionar los beneficiarios (ingreso, vivienda, desnutrición, aprendizaje, etc.), la unidad (individuo, familia, territorio, escuela, etc.) y el instrumento de focalización (ficha socioeconómica, mapa de pobreza, diseño autofocalizante, etc.) varían según los propósitos y las prioridades del programa, el problema que intenta superarse y los factores que lo

condicionan, y de acuerdo con la capacidad institucional requerida para aplicar el instrumento.

La focalización es indispensable en programas asistenciales de transferencia de ingresos o de bienes que aseguran condiciones mínimas de subsistencia a personas/hogares, tales como el subsidio único familiar y las pensiones asistenciales. La unidad de focalización en estos programas es el individuo y/o hogar y el instrumento una ficha socioeconómica.

Profundización del proceso de descentralización

Por un lado, se avanzó en el proceso de descentralización: creación de los 13 gobiernos regionales, programando una dotación de recursos creciente en el tiempo; democratización de las autoridades municipales; adopción de medidas de fortalecimiento institucional a nivel local y regional. Por otro lado, las medidas adoptadas han sido ambiguas. Por ejemplo, se procuró perfeccionar la descentralización de la educación y de la salud y, simultáneamente, se enviaron al Parlamento proyectos que recentralizan la gestión de los recursos humanos en los dos sectores (Estatuto del Docente y de Atención Primaria); se crearon los gobiernos regionales sin definirse detalladamente su papel y atribuciones; existe generación democrática de las autoridades municipales, pero falta claridad sobre canales y mecanismos de participación. A pesar de las iniciativas de fortalecimiento institucional, los niveles regional y local del Estado continúan careciendo de suficientes recursos humanos y monetarios, e instrumentos de trabajo (Raczynski, Vergara y Vergara, 1993).

Estímulo a la colaboración entre los sectores público y privado - ONG

Se promovió una nueva articulación entre el Estado y la sociedad civil. Se intensificó el traspaso de responsabilidades de diseño y aplicación de programas hacia el sector privado, entendido en un sentido amplio: organismos no gubernamentales (ONG), organizaciones gremiales, sindicales y de la comunidad, así como la empresa privada. El Estado desempeña un papel esencial en materia social, pero éste no requiere ejecutar las acciones directamente. Su papel es normar, estimular, supervisar y asegurar el financiamiento de las políticas sociales y la asignación equitativa de los recursos. Por lo tanto, determinados programas pueden ser diseñados y ejecutados por instituciones privadas, con recursos públicos obtenidos a través de licitaciones o subcontratación directa.

Un nuevo instrumento para combatir la pobreza: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

La idea del FOSIS se concretó en 1989 en los equipos técnicos encargados del tema de la pobreza en la elaboración del Programa de Gobierno de la Concertación. En ese momento se vislumbraban distintas posiciones en torno a las actividades del FOSIS. Algunos proponían la ejecución centralizada de unos

pocos programas sociales masivos, focalizados en los grupos más pobres, de gran impacto y fuerte visibilidad social. Otros –y ésta es la posición que primó– proponían una diversidad de programas descentralizados, complementarios a la política social sectorial, que respondieran a los problemas y necesidades de sectores sociales específicos, que estimularan la participación activa y directa de los beneficiarios y generaran en los sectores más postergados una capacidad autónoma de solución de problemas. En 1990 se creó el FOSIS con el fin de impulsar esta modalidad para enfrentar el problema de la pobreza. El FOSIS nació como organismo público permanente dentro del Ministerio de Planificación y Cooperación.

El FOSIS asumió el financiamiento, total o parcial, de programas especiales e innovadores dirigidos hacia sectores de pobreza. El FOSIS es un instrumento complementario a la política social sectorial. El propósito es crear procesos sinérgicos con estas políticas y asegurar que los hogares más pobres, las localidades más postergadas o las actividades que generan escasos ingresos tengan acceso a los programas regulares del Estado y a los circuitos formales de la economía.

El FOSIS no ejecuta directamente sus programas y proyectos, sino que llama a concurso y licitaciones públicas en los que las organizaciones sociales, los organismos no gubernamentales, el sector privado y las municipalidades presentan propuestas; o suscriben convenios con instituciones estatales y aporta recursos para que los programas de éstas se abran a los sectores más pobres. Los proyectos que promueve el FOSIS son de inversión social y en ellos se espera que recojan iniciativas originadas en la base social, y que haya un aporte en recursos, trabajo o bienes de los propios beneficiarios y de otros agentes.

Las principales líneas programáticas del FOSIS apoyan a la microempresa urbana, la economía campesina, la juventud popular, y la organización social y formación de capacidades en localidades pobres. El presupuesto del FOSIS es reducido: en sus cuatro años de existencia ha comprometido CH\$ 100 millones, menos del 1 por ciento del gasto público social de cada año⁷. Con estos recursos ha financiado más de 5.200 proyectos, seleccionados entre más de 12.000 propuestos por alrededor de 3.000 organizaciones. En los cuatro años, los proyectos han movilizado, a su vez, cerca de US\$ 130 millones adicionales a través de aportes de los propios beneficiados, los ejecutores, bancos y fundaciones.

El gasto público social: recursos y programas

Como se señaló, en los primeros meses de su ejercicio el gobierno de transición democrática logró la aprobación parlamentaria de una reforma tributaria. Los nuevos recursos se destinaron a ampliar el presupuesto para fines sociales. Los préstamos multilaterales (Banco Mundial y BID, principalmente)

7 El presupuesto se expandió de \$ 11.770 millones en 1991 a \$ 15.773 millones en 1993 (en moneda de 1993).

también contribuyeron a incrementar el gasto social. Entre 1989 y 1992, el gasto fiscal social, en moneda de valor real, se expandió un 20 por ciento. En relación con los montos vigentes en 1989 los sectores más beneficiados, con un aumento superior al 30 por ciento, fueron la salud y la vivienda. La educación se expandió un 23 por ciento y previsión social un 12 por ciento. A pesar de esta expansión del gasto fiscal, en 1992 el gasto público social por habitante y como porcentaje del PIB fue inferior que en 1980 y en 1970⁸.

En 1990-91 la asignación del gasto asignó prioridad a los problemas de arrastre de la década de 1980 relacionados con el nivel de las prestaciones monetarias (asistenciales y contributivas) y con la capacidad operativa de los sectores sociales: suplementación de los recursos financieros de la educación y la salud municipalizada; incremento de recursos para los servicios regionales de vivienda y urbanismo; reajuste de la subvención escolar; turnos de atención adicionales en la salud primaria, etc. En 1991-93 los recursos adicionales se orientaron a reforzar la inversión social (Crispi y Marcel, 1993). También se observó un aumento de los gastos administrativos, que corresponde en importante medida a nuevas tareas de regulación y a la creación de nuevas instituciones: FOSIS, SERNAM e INJ.

La revisión de los principales programas sociales del período indica que hubo modificaciones respecto a lo que venía haciendo el gobierno militar⁹. Se abordaron los nuevos temas del programa social (calidad de la educación, capacitación laboral, apoyo productivo) y se definieron acciones en favor de los nuevos grupos destinatarios, en particular las mujeres y los jóvenes. Los programas sociales efectivamente adoptan un enfoque nuevo en el sentido de que buscan la organización y la participación social; estimulan la colaboración entre organismos públicos e instituciones privadas y ONG; o mejoran las oportunidades y la calidad de la vida en territorios con concentración de pobreza.

El catastro de programas revela una gran diversidad de iniciativas. La coordinación entre programas es escasa, aun entre aquellos que se orientan a un mismo grupo destinatario o a un mismo territorio. Algunos programas se expresan en múltiples proyectos de pequeña magnitud y corta duración (que adoptan la modalidad de concursos). Los instrumentos de seguimiento de la gestión y de evaluación de resultados son incipientes. Esta es una necesidad que se observa a nivel del gobierno y los ministerios, frente a la cual recién están tomándose medidas. Por un lado, se han llevado a cabo actividades de planificación estratégica y desarrollo de indicadores que permiten evaluar los resultados de la gestión en algunas instituciones, por ejemplo, el Instituto de Normalización Previsional y la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Por otro lado, en el diseño de los nuevos programas sociales se programan o anuncian estudios de evaluación de resultados y del impacto.

8 Véanse los Cuadros 5.A.5 y 5.A.6 del Anexo 1, respectivamente.

9 En el Anexo 2 se enumeran los principales programas señalando las modificaciones introducidas en 1990-93.

Varios de los nuevos programas se han diseñado como "programa piloto", partiendo del supuesto de que posteriormente van a ser asumidos por las municipalidades. Estas, sin embargo, carecen de equipos de trabajo idóneos y de recursos, en particular cuando se trata de comunas pobres. En el futuro ello podrá constituir un cuello de botella que podría dificultar la continuidad de algunos programas. Por su parte, a nivel central existen trabas institucionales y dificultades de coordinación que tienden a inhibir la creatividad local. Existe una tensión no resuelta entre un aparato público vinculado al cumplimiento de los procedimientos y marcado por rígidas divisiones y prácticas sectoriales, y los requerimientos de programas sociales articulados y más integrados a nivel local. Esta tensión se acentúa por una falta de claridad en las funciones que corresponden a los distintos niveles del Estado (Raczynski, Vergara y Vergara, 1993). Existe una opinión generalizada que apunta a las deficiencias de la gestión pública y a la urgencia de una modernización.

Evolución de la indigencia y la pobreza: 1990-92

Como se señaló anteriormente, la magnitud de la indigencia y la pobreza en ingreso familiar tuvo una evolución positiva en la segunda mitad de los años ochenta, que continuó y se aceleró en 1990-92. El porcentaje de hogares pobres se redujo del 38 por ciento en 1987, al 34 por ciento en 1990 y al 28 por ciento en 1992. La pobreza disminuyó no sólo en número sino también en intensidad, ya que los hogares pobres indigentes disminuyeron en mayor medida que los pobres no indigentes (Cuadro 5.A.7, Anexo 1). Por otro lado, los indicadores de desarrollo humano continúan una trayectoria positiva.

El componente de la política social que tiene un impacto directo y rápido sobre la situación de ingreso de los hogares más pobres es el de los subsidios monetarios (pensiones asistenciales, subsidio único familiar, asignación familiar, subsidio de cesantía). Los recursos que el Estado destinó a estos programas se redujeron entre 1987-90 y aumentaron entre 1990-92. Pero la mejoría observada en los ingresos de los hogares más pobres corresponde fundamentalmente a incrementos en el ingreso autónomo de los mismos (ingresos provenientes del trabajo y en menor medida de pensiones y jubilaciones no asistenciales). En 1987-90 el ingreso autónomo mejoró principalmente en los estratos de ingresos intermedios, mientras que en 1990-92 lo hizo en el estrato más bajo (Cuadro 5.A.8, Anexo 1), producto de un mercado de trabajo más restringido (en 1993 la tasa de desempleo abierto fluctuó entre el 4 y el 5 por ciento), de medidas gubernamentales que mejoraron el salario mínimo y que reajustaron las pensiones y las asignaciones familiares de modo escalonado, y que intensificaron la fiscalización de las leyes laborales. No obstante estos resultados favorables, cerca de un 28 por ciento de los hogares vive todavía en situación de pobreza. Es probable que la población que ha logrado salir de la indigencia y la pobreza sea aquella que contaba con mayor potencial propio para hacerlo, y que en el futuro

la reducción de la pobreza sea más difícil y requiera un mayor grado de políticas específicas, como las que se han iniciado en los últimos cuatro años.

Síntesis

El gobierno que asumió el poder en marzo de 1990 formuló una estrategia social explícita cuyos componentes fueron: disciplina fiscal y estabilidad del crecimiento; integración y complementariedad entre lo económico y lo social; concertación de intereses; una reforma tributaria que aumentó la disponibilidad de recursos para fines sociales; un plan laboral que devolvió a los trabajadores parte de su poder negociador frente al empresario; profundización del proceso de descentralización y de la delegación de responsabilidades al sector privado y a organismos no gubernamentales, y políticas específicas que enfatizan la provisión de herramientas a los sectores pobres, la inversión en capital humano, la organización y la participación social y el apoyo a proyectos productivos, y que dejan un margen (flexibilidad) en torno al contenido y diseño de proyectos específicos, en los que las decisiones las toman los propios beneficiarios u organismos intermedios que trabajan con ellos.

La estrategia social se tradujo en programas e iniciativas concretas. Se logró aprobar una reforma tributaria que incrementó los recursos para fines sociales; se democratizaron los municipios; se innovó en los programas sociales, y se crearon nuevas instituciones y nuevos instrumentos de política. Las decisiones no fueron improvisadas, sino que fueron preparadas con cuidado, partiendo de un diagnóstico en torno a las características de los grupos destinatarios y los factores que contribuyen a su vulnerabilidad.

En la sección siguiente se evalúa la aplicación de esta estrategia a través del estudio de tres programas específicos.

ANÁLISIS DE TRES PROGRAMAS ESPECÍFICOS

Los tres programas específicos que se analizan son: el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE-Básica) del Ministerio de Educación; el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes (Chile Joven) del Ministerio del Trabajo, y el Programa "Entre Todos" del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Los tres son programas nuevos en el sentido que no llevan más de tres años funcionando. Dos –Chile Joven y Entre Todos– son inéditos en la larga historia de políticas sociales del país. El MECE-Básica tiene un precursor, pero con contenido muy diferente, en la reforma educacional de fines de los años sesenta.

Los tres son parte de la estrategia del gobierno para combatir la pobreza al "intervenir" sobre variables o procesos que la reproducen: elevar el nivel de aprendizaje y superar las brechas sociales en cuanto a la calidad de la educación; disminuir la exclusión laboral de los jóvenes de escasos recursos; aumentar la "voz", información y destrezas de las organizaciones sociales de localidades pobres para que participen en el diseño y en la ejecución de los proyectos

sociales que los benefician. Los tres programas se pusieron en marcha, superando dificultades iniciales, y han registrado importantes logros en el corto plazo.

El análisis de cada programa se hizo en base a documentos oficiales, informes de trabajo y de avance, y de entrevistas con agentes involucrados en ellos. Para cada programa se hizo un bosquejo de sus objetivos, supuestos de diagnóstico, líneas principales de acción, recursos, inserción institucional y características de la gestión; se recopilieron antecedentes sobre el proceso de ejecución y se identificaron resultados, hasta donde fue posible hacerlo. A continuación se sintetizan las principales comprobaciones respecto a cada programa, se destacan decisiones o situaciones que contribuyen a su éxito y se señalan aspectos que son problemáticos. Las enseñanzas que arroja el análisis de los tres programas son convergentes y se resumen más adelante.

El análisis de los programas ilustra las tensiones que existen entre los programas innovadores y un aparato estatal marcado por el centralismo, la fragmentación sectorial e inercias burocráticas, y muestra caminos para abrir espacios de cambio. Al mismo tiempo, contribuye a comprender un nuevo modelo de gestión de la política social, mostrando sus fortalezas y limitaciones. Los tres programas contribuyen al debate sobre políticas universales y focalizadas y sobre opciones alternativas de focalización. En grado diverso, los tres muestran un enorme vacío: la ausencia o debilidad de criterios e instrumentos de seguimiento y evaluación de resultados e impacto. Los tres programas ilustran la importancia de contar con diagnósticos sociales en torno a las características y los condicionantes del problema o situación que se desea modificar, así como sobre el marco institucional dentro del cual deben operar.

El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE-Básica)

El Programa MECE tiene una duración de seis años (1992-97) y cuenta con el apoyo financiero del Banco Mundial. El financiamiento total para los seis años es de US\$ 243 millones, de los cuales el 70 por ciento corresponde al aporte del Banco Mundial y el resto a fondos del Presupuesto de la Nación.

El programa incluye cuatro componentes: educación básica, educación preescolar, fortalecimiento institucional y enseñanza media. El componente MECE-Básica, que es el que se analiza en este trabajo, es el principal en cuanto a sus recursos y su duración, y en materia de escuelas, alumnos y profesores beneficiados. Su meta es llegar a todas las escuelas básicas subvencionadas, que atienden al 90 por ciento de matrícula nacional.

Antecedentes e insumos del diseño del MECE-Básica

Hacia 1989-90 existía consenso entre educadores, académicos y el mundo político acerca de que el problema de la educación básica no era la cobertura sino la calidad y la equidad de sus procesos internos y resultados. En promedio,

los alumnos manejan apenas un 55 por ciento de los objetivos educacionales mínimos para su nivel, existiendo una marcada brecha entre las escuelas municipales y particulares subvencionadas por un lado y los colegios pagados por el otro, según lo verificó la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación)¹⁰.

Cuatro elementos se utilizan principalmente en el diseño del MECE. Por un lado, la acumulación de experiencias, de estudios de diagnóstico y de búsqueda de propuestas para la educación chilena que durante la década de 1980 habían realizado educadores e investigadores sociales de centros académicos y ONG especializados en el tema. Una parte de estos estudios analizó los insumos al proceso educativo y las prácticas pedagógicas prevalecientes, elaborando y probando innovaciones en estos aspectos. Otra parte se abocó a estudiar las consecuencias que algunos componentes de la política educacional del gobierno militar —reducción de recursos, traspaso de las escuelas a la administración municipal, el mecanismo que vincula la asignación de recursos a una escuela y la asistencia media de alumnos en el mes anterior— tuvo sobre la calidad y la equidad de la educación.

La experiencia recogida en el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres (P-900) fue una experiencia piloto para el MECE-Básica. El P-900, que se inició en 1990, se propuso mejorar el nivel de aprendizaje en lectura, escritura y matemática de los niños en el primer ciclo de la enseñanza básica (1º a 4º grados) en escuelas de mayor riesgo educacional (bajo nivel en la prueba SIMCE) y ubicadas en sectores de bajo nivel socioeconómico. El programa abarcó a 1.385 escuelas básicas (15 por ciento del total de las escuelas básicas subvencionadas) con actividades de reparación de infraestructura, perfeccionamiento de profesores, distribución de textos escolares, creación de bibliotecas de aula, talleres de apoyo a niños con retraso escolar, atención a escuelas uni- y bidocentes, con éxitos reconocidos¹¹.

Un tercer elemento fue una reflexión cuidadosa de la mejor alternativa para insertar el MECE dentro del Ministerio de Educación. El diagnóstico que de este ministerio, con cerca de 10.000 funcionarios, efectuaron los especialistas vinculados al MECE era poco aleccionador: su papel se reducía casi exclusivamente a tareas rutinarias de traspaso de recursos (subsidios escolares) hacia el nivel local y a la fiscalización del uso de éstos; se observaba una ausencia de capacidad de diseño, planificación y control de políticas y programas; los sistemas de información eran tecnológicamente antiguos y no se retroalimentaban con la toma de decisiones; las prácticas rígidas y centralizadas cercenaban las iniciativas y los aportes de los niveles regional y provincial y de los propios

10 La prueba SIMCE mide el aprendizaje de objetivos mínimos de la educación y, desde 1988, se aplica cada dos años a alumnos de cuarto y octavo año básico de todos los establecimientos educacionales del país.

11 Inicialmente se atendieron 900 escuelas (de ahí su nombre). La evaluación de este programa ha sido positiva. La comparación de resultados de la prueba SIMCE, antes y después de la aplicación del programa, indica que las escuelas que participaron en el P-900 elevaron sus puntajes en mayor medida que las escuelas que no participaron.

establecimientos educacionales. El MECE necesitaba del ministerio para llegar a todas las escuelas subvencionadas del país y para asegurar la sustentabilidad en el tiempo de la inversión. Era indispensable incorporar al programa un componente de fortalecimiento institucional y crear una Unidad Coordinadora *ad hoc*, al más alto nivel ministerial, que pudiera impulsar cambios en las prácticas ministeriales.

Un cuarto elemento fue la colaboración de técnicos del Banco Mundial, que según los entrevistados llevaron al diseño de un gran programa integrado para el sector de la educación.

MECE-Básica: objetivos, metas y líneas de acción

El MECE-Básica se propone "la mejora sistemática en amplitud, profundidad y relevancia, de los aprendizajes de competencias culturales de base; y la mejora progresiva de la distribución social de tales aprendizajes según orientaciones de igualdad de oportunidades y discriminación positiva en favor de los grupos en situación de riesgo educativo". El programa plantea que para mejorar la calidad de la educación es necesario actuar sobre los insumos del proceso educativo y, adicionalmente, introducir innovaciones en las prácticas pedagógicas y en los procesos de comunicación dentro de la escuela, y de ésta con su entorno (comunidad, sector productivo, etc.). De las ocho líneas de acción que contempla el programa, cinco están dirigidas a mejorar la provisión y la calidad de los insumos (textos, bibliotecas de aula, asistencia de salud, infraestructura, perfeccionamiento docente), y tres a introducir innovaciones en las prácticas pedagógicas. El objetivo de la línea de descentralización pedagógica es generar un espacio institucional en la escuela para que el conjunto de los profesores, animado por los directivos, y abierto a los padres de familia y la comunidad, reflexionen colectivamente sobre su realidad, identificando y diagnosticando problemas, y elaborando propuestas de solución. Este espacio se ordena en torno a la formulación de un Proyecto de Mejoramiento Educativo (PME)¹² y su ejecución, si es aprobado. Se espera que la actividad en torno a los PME estimule la capacidad creativa del cuerpo docente, que éste se responsabilice de las prácticas pedagógicas que aplica, las actividades que desarrolla y los resultados que obtiene.

La línea de educación rural actúa en escuelas rurales incompletas, proporcionándoles medios e instrumentos pedagógicos que estimulen la articulación de la cultura local con las dimensiones generales del conocimiento.

12 Un PME es un proyecto que se ejecuta en un lapso de 24 a 36 meses, con un monto limitado de recursos (el monto máximo varía según el número de alumnos matriculados en la escuela: para una escuela de 450 alumnos el monto es de CH\$ 2.000.000). La meta es financiar 5.000 PME en seis años, llegando a más del 50 por ciento de las casi 8.000 escuelas subvencionadas, asignando prioridad a aquellas de más bajo rendimiento. Ejemplos de PME son: catastro de flora y fauna de la región; diarios, radios y noticiarios escolares; actividades escolares de recuperación y producción de artesanías locales; talleres artísticos de expresión corporal, plástica o literaria; talleres de apoyo a niños con retraso escolar; huertos y jardines escolares; proposición de nuevos modelos pedagógicos; elaboración de materiales de enseñanza y aprendizaje.

Las actividades en esta línea incluyen la elaboración de manuales de desarrollo curricular para esas escuelas, preparación de textos especiales, capacitación de profesores y la transformación de cinco escuelas en centros demostrativos de innovación en la educación rural.

Informática en la escuela representa un proyecto piloto que interconecta a un conjunto de escuelas entre sí por medio de una red de microcomputadoras, y con universidades, centros de investigación, oficinas ministeriales, etc. a nivel regional; dotándolas de programas de computación de uso simple que posibiliten el correo electrónico y la transferencia de archivos entre las escuelas, y capacitando en el uso de la red a profesores, alumnos y otros usuarios.

MECE-Básica: inserción institucional y organización

El programa MECE forma parte del Ministerio de Educación (MINEDUC), en el que se creó una Unidad de Coordinación y Ejecución que depende directamente del ministro. El programa se ejecuta a través de la organización regular del MINEDUC, y requiere la colaboración de diversas entidades al nivel central, los departamentos provinciales de educación, los municipios, los patrocinadores privados, directores de escuela y profesores.

El MECE-Básica tiene un coordinador y un responsable por cada una de sus ocho líneas de acción, los que a su vez cuentan con un grupo de especialistas que diseñan, vigilan y evalúan las acciones correspondientes. Este equipo central, integrado principalmente por especialistas sociales (no profesores), se conformó a partir de centros académicos y ONG especializados en temas de educación y que desde antes de asumir la tarea del MECE habían colaborado en estudios de diagnóstico y búsqueda de propuestas para el sistema educacional chileno. El equipo no tenía experiencia de trabajo en el sector público.

La Unidad Coordinadora participó en el diseño del programa, su negociación con el Banco Mundial y, posteriormente, dirigió la puesta en práctica del mismo. Se consolidó de este modo un equipo homogéneo familiarizado con la filosofía del programa. El equipo asumió su tarea con liderazgo y mística. Al no estar incorporado a la estructura regular del ministerio, contó con una mayor flexibilidad y autonomía de funcionamiento. Parte de su tarea era romper rutinas en el ministerio y en las escuelas. La incorporación de profesionales funcionarios del ministerio a la gestión del MECE habría dificultado esta tarea, ya que la lógica de los programas, los proyectos y las metas del MECE es divergente con la rutina ministerial marcada por la provisión de servicios homogéneos y permanentes, siguiendo procedimientos claramente preestablecidos.

No obstante, el equipo y el programa MECE eran parte del sector público y debían ajustarse a las normas y modalidades de operación de éste (trámites de información y fiscalización de la Contraloría General de la República, procedimientos de traspaso de fondos desde el Ministerio de Hacienda, etc.). Estas normas eran desconocidas por el equipo cuyo origen y formación era no gubernamental. Los integrantes del equipo reconocen que "el primer año fue de aprendizaje de la forma de proceder del Estado". Los integrantes del equipo

coordinador añaden que el primer año también fue de aprendizaje acerca de los préstamos del Banco Mundial, agregando que lo más complicado fue la exigencia de licitaciones internacionales.

El MECE es un programa centralizado en lo que se refiere a los recursos, los lineamientos técnicos (propuesta del programa, propósitos, prioridades, líneas de acción, metas) y las normas generales (licitaciones, procedimientos); y descentralizado en la ejecución de algunas de sus líneas de acción, en las que una parte de las decisiones de carácter operativo es asumida por entidades regionales y provinciales y por los establecimientos escolares. La mayoría de las líneas de acción del MECE-Básica operan bajo la modalidad de concursos de proyectos o de licitaciones, en que las decisiones respecto a qué financiar se toman en base a evaluaciones técnicas. A modo de ejemplo, en la línea de textos, guías y material didáctico, existen licitaciones para la presentación de textos y materiales, seguidas de una evaluación de expertos que deciden qué texto imprimir; en la línea de mejoramiento de infraestructura, el nivel provincial determina los establecimientos que requieren apoyo en base a una encuesta realizada entre los mismos, los establecimientos seleccionados presentan proyectos de mejoramiento, los que se evalúan y luego se licitan al sector privado para su ejecución; en la línea de descentralización pedagógica el programa llama a concurso de PME, etc.

La ejecución del MECE descansa en la estructura regular del Ministerio de Educación. El programa ha procurado hacer el mayor número de cosas posibles a través de las instancias regulares del ministerio, apoyando en aquellos casos en que éstas eran débiles. Las unidades y los funcionarios del ministerio han debido asumir las tareas del MECE además de las tareas normales que ejercen. En el nivel central del ministerio, colaboran con el programa la Oficina de Evaluación de Materiales (evaluación de los textos, contacto con las editoriales, licitaciones para la compra de libros y materiales educativos), la Oficina de Planificación y Presupuesto (decisiones sobre mejoramiento de la infraestructura), la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) que ejecuta el programa de asistencia en salud, y el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) en las actividades de perfeccionamiento de profesores. Hubo dificultades de articulación y roces en esta colaboración y delegación de tareas, las que se han podido limar en parte.

El Ministerio de Educación se desconcentra hacia el nivel regional donde existe una Secretaría Regional de Educación a cargo de la planificación de actividades, la ejecución presupuestaria y jurídica; y hacia el nivel provincial que es el encargado de la supervisión de la actividad escolar en los establecimientos. Estos, a su vez, son administrados por agentes privados o municipales. En la ejecución del Programa MECE-Básica, los Departamentos Provinciales de Educación desempeñan un papel fundamental. En estos niveles fue preciso proporcionar asesoramiento y capacitación, y en particular, modificar el papel de los supervisores. Ellos lo expresan así: "debemos apoyar y orientar desde dentro, estar en el colegio, facilitar el desarrollo de actividades; es la gran diferencia con los supervisores anteriores, ahí estábamos desde fuera, fiscalizábamos". Añaden

que enfrentan restricciones de tiempo para ejercer bien su nuevo papel derivado de una enorme cantidad de labores administrativas regulares del ministerio que deben cumplir y el elevado número de escuelas que deben supervisar.

De los municipios se espera que faciliten la comunicación intersectorial (educación-salud) y los contactos con el entorno local (apoyo de empresarios, comercio, organización social, etc.). Se reconoce que los municipios, en general, no han desempeñado un papel importante en el MECE. También se considera que la participación de padres y apoderados ha sido débil. Algunos entrevistados piensan que ello se debe fundamentalmente a la escasa difusión del programa en la comunidad.

Los profesores y directores de escuela participan en el programa en tres dimensiones: son beneficiarios (reciben material, perfeccionamiento, orientación); están a cargo de tareas concretas (detección de problemas de salud en sus alumnos, uso de la biblioteca de aula), y contribuyen a las decisiones (formulación y ejecución de PME). Inicialmente, al nivel de las escuelas y los profesores, hubo desconfianza y resistencia a la descentralización pedagógica. No existía la tradición de un trabajo colectivo dentro de la escuela. Los profesores veían un recargo de su jornada laboral, sin que mediara un incentivo económico. Al mismo tiempo, los profesores expresaban escepticismo acerca de sus potencialidades. El espacio para un desarrollo exitoso de esta línea que apelaba básicamente a la buena voluntad de los docentes, parecía mínimo. Después de dos concursos de PME es posible afirmar que la apelación fue exitosa: hubo PME de calidad aceptable y se llenaron los cupos previstos (475 PME para el primer concurso y 806 para el segundo). Los directores de escuela y los docentes perciben que la experiencia de PME ha creado trabajo en equipo, elevado el compromiso del profesor y contribuido a una relación más fluida entre los profesores y de éstos con la dirección.

MECE-Básica: programas universales y focalizados

El MECE-Básica combina iniciativas universales (para todas las escuelas de educación básica subvencionadas por el Estado) e iniciativas focalizadas en escuelas situadas en localidades pobres o incompletas localizadas en zonas rurales o con rendimiento bajo en la prueba SIMCE, o que tienen necesidades urgentes de reparación. A través de la focalización, el programa responde al desafío de la equidad y al requisito de una política diferenciada y de discriminación positiva.

La unidad de focalización y de intervención es la escuela, unidad operativa básica del proceso educativo, que es el que se desea modificar. El instrumento de focalización para favorecer a las escuelas "con mayor necesidad" varía según los objetivos que persiga determinada iniciativa: necesidades de infraestructura, ruralidad y número de profesores, niveles de aprendizaje. A veces el instrumento se basa en información existente y de fácil manejo, como la ruralidad, o el número de profesores. En otros casos, el programa recoge datos específicos como ocurre en la determinación de las necesidades de reparación de los

establecimientos, para lo cual se realiza una encuesta a nivel de las escuelas. Probablemente el criterio de focalización más complejo está presente en los PME, en que el nivel central define cupos de proyectos en cada provincia, desglosados en tres niveles de riesgo escolar, según el puntajes que obtienen en la prueba SIMCE. Hay más cupos para proyectos de escuelas de más alto riesgo. Para lograr que efectivamente las escuelas de mayor riesgo presenten proyectos y éstos tengan calidad suficiente como para ser aprobados, el programa ha realizado actividades de difusión y capacitación en la formulación de los PME; define un mayor número de cupos para las escuelas con mayor riesgo educacional, y hace competir los PME de establecimientos de una misma provincia y de similar nivel de riesgo.

Debe señalarse que sin la existencia de la prueba SIMCE hubiera sido difícil diseñar un programa nacional que focaliza una parte de sus actividades en las escuelas de bajo rendimiento. Los resultados de la prueba SIMCE, por un lado, facilitaron crear consenso acerca de que el problema prioritario de la educación era el bajo nivel de aprendizaje, y por otro, permitieron clasificar e identificar las escuelas según el nivel de rendimiento.

MECE-Básica: avances, dificultades y desafíos

Se logró poner en marcha el programa en todos sus componentes y líneas de acción. Se produjeron demoras y retrasos casi naturales en un programa innovador, cuyas causas se han ido superando. Existe una apreciación bastante generalizada de que el MECE-básica va en buen camino. El programa está difundándose, los agentes educacionales valoran sus acciones, las escuelas, los docentes y los directivos han dedicado tiempo y energía a la elaboración de PME; se cuenta con textos y guías pedagógicas específicas para zonas rurales, y a nivel de la estructura ministerial el programa ha adquirido aceptación.

Entre los elementos que explican estos logros pueden mencionarse los siguientes: i) un diagnóstico inicial compartido entre expertos, políticos y la opinión pública en general, en el sentido de que la calidad y la equidad de la educación era la prioridad de la política educacional; ii) la opción institucional —una unidad *ad hoc* inserta a nivel más alto en el Ministerio de Educación— y la calidad técnico-profesional y, sobre todo, la mística del equipo coordinador que asumió el programa como "misión", con voluntad, sacrificio, fuerza y realismo, partiendo de un diagnóstico no sólo del problema educacional, sino que también del Ministerio como organización; iii) el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial, y iv) la información de la prueba SIMCE, que permitió focalizar parte de las actividades en las escuelas de bajo rendimiento.

No se ha realizado una evaluación del programa, y los antecedentes sobre las actividades y resultados del programa no se han sistematizado, aunque se ha programado una evaluación para 1994. Los objetivos globales del programa son el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación. El éxito del MECE debería reflejarse en la prueba SIMCE, aunque en los resultados de la misma

gravitan factores ajenos al programa, internos y externos al sector educacional, que es importante controlar.

Por otro lado, las líneas de acción del MECE-Básica incluyen objetivos específicos distintos a la elevación del nivel de aprendizaje. Por ejemplo, innovar en las prácticas pedagógicas, modificar los estilos de supervisión del ministerio, adecuar los programas y textos a las realidades locales o regionales, crear espacios de creación colectiva en las escuelas, etc. Es preciso identificar indicadores apropiados para estos objetivos. Por otro lado, se requiere conocer el impacto efectivo de los PME en la escuelas y la sustentabilidad de los mismos. ¿Qué sucede en las escuelas una vez que se ha concluido la ejecución de un PME? Para responder a esta pregunta se requiere contar con instrumentos efectivos de seguimiento de ciertos aspectos clave, aún no definidos, de la dinámica escolar. El tema de la evaluación de resultados y el impacto es un desafío que debe ser abordado desde ya en este programa y en muchos otros en el país.

Una evaluación del programa debería preguntar también sobre la recepción que ha tenido dentro del ministerio, ya que es éste el que debe asegurar la continuidad del programa. ¿Es viable que la estructura ministerial asuma el programa de modo regular sin que se desvirtúe su filosofía? ¿Qué modernizaciones, qué cambios de organización y de funcionamiento requiere el aparato ministerial para asumir el programa? La colaboración entre el MECE y las instancias regulares del ministerio y la conformación de los equipos ministeriales, que con el cambio de gobierno de marzo 1994 significó movilidad desde el MECE hacia cargos de autoridad regulares del ministerio, augura una creciente incorporación del programa en la estructura ministerial.

La experiencia del programa indica que los profesores y los directores de escuela participan y colaboran no por decreto ni creando canales formales, ni a través de incentivos económicos, sino básicamente apelando a la voluntad de los maestros, creyendo en su capacidad y creatividad y creando las condiciones para que aporten lo que es central a su papel: formular y ejecutar proyectos educativos.

El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes: Chile Joven

Este programa representa un esfuerzo específico del Estado por mejorar las oportunidades de inserción laboral de jóvenes de escasos recursos que habían sufrido con particular intensidad situaciones de exclusión laboral en la primera mitad de los años ochenta y que sólo se incorporaba muy lentamente al empleo con el crecimiento de la economía a partir de 1986. El programa tiene una duración prevista de cuatro años (1991-94) en los cuales se capacitaría a 100.000 jóvenes y se realizaría un conjunto de actividades de fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas que lo respaldan. El costo total estimado del programa para los cuatro años es de US\$ 80 millones, financiados por mitades por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el presupuesto nacional.

Antecedentes y diagnóstico que dio forma al programa

Los estudios realizados por organismos académicos y ONG durante los años ochenta sobre la realidad juvenil en sectores pobres, entre otros aspectos, señalaban las dificultades y la fragilidad de su inserción laboral; la gran diversidad de jóvenes en términos de trayectorias educativas y expectativas de empleo, y la existencia de un segmento con especiales dificultades de inserción social que además de capacitación laboral requería apoyo a nivel de desarrollo personal (comunicaciones interpersonales, autoestima, habilidades sociales básicas).

En 1988 se constituyó un grupo de trabajo que completó el diagnóstico sobre la realidad laboral de los jóvenes y estudió sistemas y experiencias de capacitación en otros países. Adicionalmente, se estudiaron las debilidades y fortalezas del sistema de capacitación vigente en Chile, que se había configurado a partir de 1976¹³. En éste, la ejecución de cursos está en manos de organismos públicos y privados de capacitación, que compiten entre sí por los recursos estatales y de las empresas. El Estado asume un papel normativo, de fiscalización y promoción de actividades de capacitación.

A partir de estos antecedentes se configuraron algunos criterios que deberían incorporarse a un programa nacional de capacitación de jóvenes en Chile: capacitar en oficios para los cuales existían oportunidades reales de trabajo, vinculando la capacitación a un período de práctica laboral en empresas y dejando la definición de los oficios en manos del "mercado de la capacitación"; entregar la ejecución de los "cursos", a través de llamados a licitación, a los organismos públicos y privados de capacitación; responder a la heterogeneidad de la población juvenil pobre con subprogramas diferentes; evitar dos efectos perversos con frecuencia presentes en programas de capacitación juvenil: la deserción de los jóvenes del sistema de educación formal y la sustitución de la fuerza de trabajo adulta ocupada por una población juvenil recién calificada; e incorporar en el diseño del programa incentivos económicos que premien los resultados.

Las ideas acumuladas por el grupo se difundieron en talleres, seminarios y reuniones en círculos políticos y académicos, contribuyendo a la construcción de un consenso acerca de la urgencia del programa, que quedó incorporado como prioridad en el Programa de Gobierno de la Concertación. Durante 1990, dentro del Ministerio de Hacienda y posteriormente en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que es al que le corresponde definir políticas de capacitación para el trabajo, se diseñó el programa y se negociaron con el BID su contenido, sus características y su financiamiento.

13 En 1976 se promulgó el Estatuto de Capacitación y Empleo y se creó el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El SENCE reconoce, inscribe y mantiene un registro de organismos privados y públicos de capacitación, y supervisa las acciones de capacitación que se llevan a cabo.

Objetivos y líneas de acción

La meta del programa es capacitar en un período de cuatro años (1991-94) a 100.000 jóvenes de escasos recursos (pertenecientes al 40 por ciento más pobre de los hogares), preferentemente entre los 15 y los 24 años de edad, excluidos del sistema de educación formal diurno, básico o medio, inactivos o subempleados. El universo de estos jóvenes se estimaba en una cifra que fluctuaba entre 120.000 y 200.000 personas.

El programa incluye tres componentes, siendo el principal el de capacitación.

Programas de capacitación. Tres son los subprogramas principales¹⁴. Dichos subprogramas tienen en común la provisión a la población juvenil pobre, en un plazo relativamente breve, de habilidades personales y laborales mínimas para desempeñar un oficio a nivel semicalificado¹⁵; y se diferencian en cuanto a la inserción laboral de los jóvenes después de la experiencia con el programa y en las características personales de los jóvenes a los cuales se dirigen. El subprograma "Capacitación y Experiencia Laboral en Empresa", el de mayor recursos y cobertura, favorece la inserción en un empleo asalariado, mientras que el de "Capacitación para un Trabajo Independiente", como lo indica su nombre, favorece la inserción en una empresa familiar o en un trabajo independiente. El subprograma de "Formación y Capacitación" se distingue de los dos anteriores porque se dirige a jóvenes que se encuentran en una situación de acentuada marginalidad social, por lo que asigna prioridad a las actividades de "formación" (desarrollo personal) junto con actividades de capacitación.

Los tres programas tienen una duración de alrededor de 420 horas, y la participación en el programa es gratuita para los jóvenes. Cada uno recibe un subsidio mensual que cubre algo más que los gastos de colación y transporte¹⁶. La práctica laboral es un componente cosustancial de los tres subprogramas. Dependiendo del subprograma, ésta se realiza en una empresa, en un taller de autoempleo o en un taller simulado.

El programa se propuso capacitar en oficios para los cuales existe una demanda efectiva. La decisión sobre el oficio para el cual se capacita la toman los organismos de capacitación (el mercado). Las bases de licitación de cursos condicionan la elegibilidad de las propuestas a la presentación de cartas de compromiso de empresas dispuestas a ofrecer prácticas laborales. El supuesto

14 Hay un cuarto subprograma de "Aprendizaje con Alternancia" que tiene por objetivo crear una modalidad de aprendizaje dual adecuado a la realidad chilena. El mismo se terminó de diseñar en 1993 y se inició en 1994. El joven se desempeñaría como aprendiz en una empresa bajo la conducción de un maestro guía. Paralelamente se le proveería capacitación teórica relacionada.

15 El término "semicalificado" es ambiguo en Chile en la medida en que el país no cuenta con un sistema de certificación de competencias.

16 Los jóvenes inscritos cuentan además con un seguro de accidentes personales financiado por el programa y contratado por el organismo de capacitación. Los entrevistados afirman que han encontrado dificultades cuando se ha tenido que utilizar este seguro.

que subyace en esta opción de diseño es que el organismo de capacitación antes de presentar su propuesta contactará empresas, lo que generaría cursos que se adecuan a las necesidades del mercado laboral. La línea de trabajo independiente exige la conexión de los beneficiarios a una institución que los apoye en el entendido de que ello asegurará la viabilidad económica de la actividad que emprendan los jóvenes.

Apoyo a organismos de capacitación. Este componente contempla tres actividades: i) asistencia técnica para preparar propuestas de cursos a través de consultores especialmente capacitados, asignando prioridad a los establecimientos de enseñanza técnico-profesional (ETP)¹⁷, los organismos de capacitación que atienden zonas geográficas donde existe una baja oferta de capacitación, o aquellos que se proponen diseñar una oferta de cursos específica para mujeres; ii) perfeccionamiento docente para profesores e instructores, y personal directivo y administrativo de los organismos de capacitación a los cuales les han sido adjudicados cursos en materias de pedagogía (metodologías de enseñanza-aprendizaje), administrativo-financieras y tecnológicas; y iii) equipamiento técnico para los organismos a los cuales les han sido adjudicados cursos. El programa financia el 20 por ciento del costo del equipamiento a través de un sistema de arriendo con opción de compra. Los organismos deben elaborar una propuesta, la que entra a concurso.

Fortalecimiento institucional. Esta línea tiene por objeto fortalecer las instituciones públicas sobre las cuales el programa ejerce una fuerte demanda de esfuerzo adicional: el SENCE y las Oficinas Municipales de Colocación (OMC).

El SENCE es responsable de administrar la ejecución de los subprogramas de Capacitación y Experiencia Laboral en Empresa y Capacitación para un Trabajo Independiente, y actividades de las líneas de apoyo a organismos de capacitación (excluidas los ETP). El programa financia la capacitación del personal para las nuevas tareas, y el diseño de un sistema de información computarizado –"Infojuven"– que registra, supervisa y realiza el seguimiento de los subprogramas y líneas de apoyo a su cargo.

Las OMC, unidades administrativas dependientes de los municipios pero que dependen del SENCE en este aspecto técnico, empezaron a funcionar en 1977 como servicio público gratuito de intermediación laboral. Tienen a su cargo la difusión del programa a nivel local, y la inscripción y la orientación de los posibles beneficiarios. Dada la debilidad técnica de las OMC, el programa contempla capacitar al personal, financiar el mejoramiento de la infraestructura y equipar con computadoras y programas a 58 OMC, localizadas en comunas con alta densidad de potenciales beneficiarios y en las cuales los municipios se comprometen a colaborar. En el mediano plazo se espera que este apoyo contribuya a crear una red de oficinas locales de intermediación laboral.

17 El programa intenta incorporar los establecimientos de educación media técnico-profesional al sistema nacional de capacitación.

Inserción institucional y organización

El programa es centralizado en lo que respecta al diseño global y operacional, el financiamiento, la supervisión de actividades y las tareas de seguimiento y evaluación. Para el diseño y la gestión del programa se creó una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), al más alto nivel en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. La UCP está integrada por un núcleo pequeño de profesionales calificados –alrededor de 23, más el personal administrativo –provenientes del sector privado y de ONG. Este grupo asumió su tarea con dinamismo y lógica de sector privado, ejerciendo un control técnico y financiero estricto.

Para la ejecución del programa, la UCP suscribió convenios con otros organismos públicos, denominados subejecutores. Estos, dependiendo de la línea de acción de que se trate, son el SENCE, el FOSIS y el MINEDUC. Su papel es administrar las actividades definidas por la UCP en los plazos previstos. El SENCE administra los subprogramas de Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas y Trabajo Independiente, el FOSIS es el encargado del subprograma de Formación y Capacitación, y el MINEDUC tiene a su cargo la línea de apoyo de Perfeccionamiento del Personal Docente e interviene en la línea de asistencia técnica cuando se trata de ETP.

Las entrevistas señalan que se han suscitado tensiones entre el SENCE y la UCP, entre la UCP y el FOSIS y, a nivel regional, entre el FOSIS y el SENCE. La ejecución del programa se inició sin estar concluido el detalle del diseño operacional, lo que significó sucesivos cambios en la administración del programa. Ello generó desconcierto en el SENCE, que era el responsable legal de lo que subejecuta. Por otro lado, se produjeron tensiones entre la UCP y el FOSIS, ya que el FOSIS reclama a la UCP falta de flexibilidad para adecuar las directrices del programa a las particularidades del grupo destinatario del Programa de Formación y Capacitación¹⁸.

Los tres subejecutores son organismos centrales que cuentan con direcciones regionales. Cada subprograma funciona mediante licitaciones con fechas y bases definidas por la UCP. Los subejecutores administran el proceso. La evaluación y la selección de las propuestas se realiza con participación de la UCP y del subejecutor. El proceso de adjudicación de cursos es lento, aunque se ha agilizado con el tiempo. Desde la decisión de realizar una licitación hasta la iniciación de un curso suelen pasar de cuatro a seis meses, plazo indispensable para los trámites requeridos: definición de los llamados a licitación, presentación y recepción de propuestas, evaluación y selección de las mismas, firma del convenio, garantías de cumplimiento, información a la Contraloría General de la República, transferencia de recursos, etc. En algunos casos, estos plazos han implicado dificultades con los compromisos de prácticas laborales: cuando éstas

18 Estos son ejemplos de algunas de las tensiones. Como señalan los entrevistados, las mismas son inevitables, tienen ciclos, se sumergen y vuelven a surgir en coyunturas particulares. Lo importante es el manejo oportuno de las mismas.

se concretan, las condiciones en la empresa que ofreció prácticas han cambiado. Esto ocurre especialmente en las prácticas laborales vinculadas a actividades de temporada.

La transferencia de recursos del ministerio al organismo subejecutor y de éste al organismo de capacitación se efectúa de acuerdo con el avance de los programas. Alrededor de un 25 por ciento de la transferencia está vinculado al cumplimiento de metas. En el caso del subprograma de capacitación y experiencia laboral en empresas, el pago está ligado al número de alumnos que concluyen satisfactoriamente la parte lectiva y son puestos en práctica laboral. En el caso del subprograma de capacitación para el trabajo independiente, la meta que condiciona el pago es el número de alumnos que finalizan la parte lectiva y que se ha vinculado con una institución que pueda darle asistencia técnica y crédito. En el subprograma a cargo del FOSIS, la forma de pago está vinculada al número de alumnos que concluye el curso y se incorpora a una práctica laboral protegida o en empresas.

Debe destacarse que el programa se apoya por un lado, en los organismos subejecutores, y por el otro, en el mercado de organismos de capacitación. Son éstos —entidades privadas con fines de lucro— los que concurren a las licitaciones y deciden dónde capacitar, en qué capacitar y cómo capacitar. Para tomar decisiones en estas materias, el programa obliga a los organismos de capacitación a tomar contacto con empresas, ya que cada propuesta de curso debe incluir el compromiso de una o más empresas de recibir a determinado número de jóvenes en práctica laboral.

Con el fin de estimular la colaboración de las empresas y el interés de los jóvenes en el programa, éste realizó actividades de promoción y comercialización a través de los medios de comunicación masiva, apelando a los partícipes: mensajes en la prensa escrita orientados preferentemente hacia los empresarios; por la radio dirigidos a los jóvenes y por la televisión, a la opinión pública en general. El contenido de los mensajes apuntaba a romper la percepción prevaleciente en algunos sectores de que los jóvenes constituyen un problema, reemplazándola por una imagen de los jóvenes como oportunidad.

Criterios y mecanismos de focalización del programa

El grupo destinatario del programa es la población joven de escasos recursos excluida del sistema de educación formal diurna de nivel básico o medio, inactivos o subempleados. Para llegar a este grupo, el programa adoptó un diseño "autofocalizante", combinado con mecanismos de selección individual.

Dos características del diseño promueven la autofocalización. Por un lado, el beneficio se define de tal modo que resulte atractivo a jóvenes de escasos recursos cuyo hogar requiere con urgencia de su aporte. Ello se logra definiendo un período de capacitación breve (alrededor de 420 horas) que habilita para el desempeño de un oficio a nivel semicalificado, y entregando a los jóvenes un subsidio que cubre gastos asociados de transporte y almuerzo mientras dura el programa. Por otro lado, se establece que la puerta de entrada al programa es el

municipio, específicamente las OMC. La opción de incorporar las OMC, a pesar de su reconocida debilidad técnica, surge del convencimiento de que era necesario un lugar de inscripción en una instancia local cercana al grupo destinatario. El municipio es reconocido como ejecutor de programas sociales gubernamentales dirigidos hacia la pobreza, de modo que representaba la puerta de entrada natural al programa. Las OMC inscriben a los jóvenes en base a una ficha que contiene información sobre su situación socioeconómica, sus intereses y motivaciones, y los orientan hacia las distintas opciones de calificación, dentro del programa o en el caso de que no cumplan con los requisitos, a otras alternativas.

Hay otro paso en la selección de beneficiarios que corresponde a la aceptación efectiva en un curso. Los organismos de capacitación que han ganado el financiamiento para la ejecución de uno o más cursos seleccionan sus alumnos entre los inscritos en las OMC. En este paso priman criterios relacionados con los niveles de instrucción requeridos en los cursos y, en el subprograma para el trabajo independiente, la elegibilidad de los beneficiarios como sujetos de crédito y ayuda técnica en los circuitos de apoyo existentes. Vale decir, entre los inscritos en una OMC, los organismos de capacitación seleccionan a los jóvenes más "aventajados". Este sesgo es inevitable, ya que parte de la transferencia de recursos al organismo de capacitación se encuentra vinculada a indicadores de resultados; y no es grave en la medida en que el subprograma de "Formación y capacitación" selecciona a los jóvenes que quedan marginados de los otros dos subprogramas.

Este subprograma ha utilizado distintas formas de selección de beneficiarios. Inicialmente, éstos eran inscritos directamente por los organismos de capacitación y en la selección de los cursos a financiarse se asignaba prioridad a organismos que trabajaran con el grupo objetivo del subprograma (por ejemplo, el Servicio Nacional del Menor (SENAME), entidades que se especializan en el trabajo con reos y encarcelados y otros similares). Posteriormente se exigió la inscripción en una OMC y se incorporó la exigencia de que los organismos de capacitación debían contratar los servicios de una asistente social profesional, quien debe certificar que los jóvenes efectivamente se hallan en situación de marginalidad social y de carencia aguda de recursos. Para determinar esto, el FOSIS elaboró un instrumento, que asigna prioridad a la selección de jóvenes que son parte de un hogar con un nivel de ingreso familiar per cápita bajo e inestable, que tienen cargas familiares y/o viven como allegados o en vivienda de calidad deficiente; y que evidencian alguna de las situaciones siguientes: atraso en el proceso de educación obligatoria; síntomas de violencia intrafamiliar en la familia de origen o abandono temprano del hogar por parte del joven; iniciación temprana en el mundo del trabajo; baja autoimagen y ausencia de proyecto de vida; falta de participación en grupos organizados formales o informales o pertenencia a grupos de riesgo (pandillas que muestren conductas socialmente rechazadas); consumo habitual de drogas y alcohol; falta de disponibilidad de redes de apoyo social (familiar, de amigos); inicio precoz en la vida sexual, o presencia de embarazos no deseados.

Los estudios realizados sobre el programa muestran que los mecanismos de focalización operaron conforme a lo esperado en el subprograma de capacitación para un empleo asalariado y en los últimos llamados del de Formación y Capacitación (FOSIS). Las tres cuartas partes de los participantes del primero pertenecen al 40 por ciento de los hogares de menor ingreso y más del 95 por ciento a los tres estratos más bajos (C3, D y E) en la clasificación que siguen los estudios de comercialización (en ésta prima el criterio de características de la vivienda y del barrio en que se vive)¹⁹. En 1993 los beneficiarios del subprograma de Formación y Capacitación mostraban una situación de marginalidad social con mayor frecuencia que los beneficiarios de los otros programas de capacitación (GREDES, 1993). Se desconoce cuántos jóvenes de escasos recursos excluidos del sistema escolar no han logrado o querido acceder al programa y permanecen inactivos o desocupados.

Seguimiento y evaluación del programa

De acuerdo con el contrato de préstamo suscrito con el BID, el programa está sujeto a informes periódicos de progreso, una evaluación intermedia y una evaluación ex post transcurridos cinco años desde la finalización del programa. La evaluación intermedia, contratada directamente por el Banco, se realizó en octubre-noviembre de 1993, y es sumamente favorable, destacando la novedad del diseño del programa y la eficiencia en su ejecución.

Los organismos subejecutores registran datos básicos sobre la ejecución del programa: características de los cursos, número y características de los alumnos inscritos y de los seleccionados, rendimiento, egresos, etc., información que está sistematizándose. El "Infojoven", en proceso de ejecución, contribuirá a un procesamiento más oportuno de estos antecedentes.

Por otro lado, la UCP ha subcontratado estudios específicos de aspectos clave del programa que contribuirán a una evaluación efectiva del mismo. Los tópicos, entre otros, son: resultados de la focalización; calidad y pertinencia de los cursos; percepción y valoración que los jóvenes expresan sobre su experiencia en el programa; calidad de las actividades de fortalecimiento institucional; características de las empresas que participan en el programa dando oportunidades de práctica laboral. Otro aspecto adicional muy importante es que el programa está llevando a cabo un estudio de seguimiento de la inserción laboral de sus egresados y de un grupo de control con características iniciales similares.

19 De una cuarta a una sexta parte de los jóvenes tiene más de 24 años de edad; los participantes provienen de todas las regiones del país, incluyendo localidades alejadas de la capital regional; el nivel de escolaridad promedio supera los diez años; los beneficiarios en general son desertores de la enseñanza media o egresados de ella sin experiencia laboral; la incorporación de mujeres en el programa ha ido en aumento (35 por ciento en el primer llamado y 45 por ciento en el segundo). Véase Cortázar (1993), Capítulo V.

El programa: avances, dificultades y desafíos

El programa se puso en marcha y ha cumplido sus metas en lo que a capacitación se refiere. Los antecedentes disponibles sobre los componentes de apoyo a organismos de capacitación y de fortalecimiento institucional sugieren un avance más lento.

A pesar de los atrasos iniciales, propios de un programa nuevo, en tres años se han adjudicado 3.650 cursos, beneficiando a 70.000 jóvenes, o sea el 70 por ciento de la meta global prevista: 80 por ciento en el subprograma de Capacitación y Experiencia Laboral en Empresa; 42 por ciento en el de Trabajo Independiente, y 58 por ciento en el de Formación y Capacitación. La distribución regional de los cursos y beneficiarios muestra que se ha llegado a todas las regiones con una amplia gama de especialidades y oficios. El programa cuenta con una oferta regular de cursos, adjudicándose aproximadamente de un 25 a un 30 por ciento de ésta. El rechazo obedece a restricciones de recursos (cupos en los llamados) más que a una insuficiente calidad de las ofertas. Por otro lado, se ha logrado la participación de cerca de 5.000 empresas en el programa.

Varios factores o circunstancias contribuyeron a estos resultados muy positivos. Cinco parecen haber sido fundamentales: i) un diagnóstico relativamente preciso sobre el proceso de exclusión laboral juvenil en los años ochenta; ii) la prioridad que el programa tuvo para el gobierno y en particular para el del Ministerio del Trabajo; iii) la calidad profesional y el trabajo serio y riguroso de la UCP; iv) el apoyo a la ejecución del programa por parte del SENCE, en especial las direcciones regionales, base a partir de la cual el programa logró extenderse a todo el país, y v) la existencia de un mercado de capacitación en expansión, con organismos de capacitación que demostraron flexibilidad para ajustarse a los criterios y requerimientos del programa. La colaboración de las empresas se vio estimulada por un clima nacional en el cual el tema de la capacitación laboral estuvo muy presente y un mercado de trabajo "apretado" con dificultades de contratación de mano de obra en algunos rubros.

Los tres subprogramas no avanzaron con un ritmo similar (en relación a lo programado). El que más avanzó fue el de Capacitación y Experiencia Laboral en Empresa. El subprograma de Capacitación para un Trabajo Independiente enfrentó un escollo difícil de superar. En el primer llamado a licitación se constató que no habían casi entidades dispuestas a apoyar a estos jóvenes con crédito y asistencia técnica, requisito que se definía como indispensable para el cumplimiento de sus objetivos. Esta situación llevó a reorientar el subprograma al sector rural, en el que existía un organismo de Estado, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que accedió a recibir a los jóvenes que habían completado exitosamente los cursos en sus programas regulares de crédito y asistencia técnica. No se conoce una evaluación de la relación de los organismos de capacitación con el INDAP ni el resultado efectivo del apoyo que dicha institución ha dado a los jóvenes. Tampoco se conocen las características

sociales básicas de los jóvenes beneficiados (sexo, edad, nivel socioeconómico, acceso a la tierra, etc.).

El subprograma de Formación y Capacitación se insertó en una institución nueva, el FOSIS, que estaba formando su propio equipo de trabajo y definiendo su labor. No contaba con una estructura regional de apoyo, lo que demoró la iniciación del subprograma. A ello se sumó la falta de claridad inicial respecto a la definición del grupo destinatario (situación de marginalidad social) y, en consecuencia, de los mecanismos para llegar a él.

Los avances del programa fueron más lentos en los componentes de apoyo a organismos de capacitación y de fortalecimiento institucional. Hacia junio de 1994 existe un 40 por ciento de oferta nueva de organismos de capacitación que participan en el programa²⁰, un 60 por ciento de los cuales son ETP. La línea de subsidio al equipamiento de los organismos de capacitación en su primer llamado a licitación benefició a apenas 11 organismos. El segundo llamado se hizo recién a fines de 1993. Entre los factores que influyeron negativamente en el desarrollo de este componente es posible identificar tres: el sistema previsto –arriendo con opción de compra– es relativamente desconocido, y la modalidad de llamados a licitación para cursos de corta duración frena las decisiones de inversión de más largo plazo; la existencia de un programa del MINEDUC que regalaba equipos a las ETP; y el monto relativamente bajo del incentivo (20 por ciento de subsidio) para la compra de equipos.

Las tareas de fortalecimiento institucional también han estado a la zaga de lo programado. El apoyo a las OMC se inició tardíamente por dificultades en el contacto y la respuesta de los municipios, lo que a su vez ha atrasado la instalación de equipos de computación en las oficinas. Las acciones de fortalecimiento del SENCE se han ido cumpliendo, pero la puesta en práctica de un sistema de información computarizado, "Infojovent", que permite registrar y procesar información sobre los distintos subprogramas y líneas de apoyo a cargo del SENCE, facilitando las labores de supervisión y seguimiento, está recién en su fase de ejecución.

El objetivo último del programa es facilitar la integración laboral y social de los jóvenes. Los estudios subcontratados por la UCP permiten dar una respuesta positiva para el subprograma de Capacitación y Experiencia Laboral en Empresa. Veintiséis semanas después de finalizado el curso, un 60 por ciento de los egresados del primer llamado realizaba una actividad socialmente integrada, entendiendo por tal el desempeño de un trabajo (54 por ciento) o el regreso al sistema escolar (7 por ciento)²¹. Es importante consignar que el período en el cual se ejecuta el programa coincide con una economía en expansión que crea empleos, lo que define un contexto altamente favorable a los resultados del programa. Afortunadamente, el estudio citado incluyó un grupo de control de jóvenes con características iniciales similares. En el grupo de control la tasa de

20 El número de organismos de capacitación reconocidos por el SENCE se elevó de 700 en 1990 a 1.700 en 1993. El programa ha adjudicado cursos a cerca de 300 organismos.

21 Un 29 por ciento correspondía a desocupados y el 10 por ciento restante a inactivos.

inserción social era diez puntos inferior que en los participantes del programa (Cortázar, 1993, p. 95-96). La información preliminar sobre los egresados del segundo llamado indica que estos resultados se mantienen²².

Por otro lado, los estudios verifican que los jóvenes valoran positivamente la experiencia vivida (curso y práctica), confirman un clima de relaciones sociales positivas y el fortalecimiento de hábitos de responsabilidad, integración social y proyección personal hacia el futuro. Los jóvenes en el subprograma de Formación y Capacitación valoran positivamente el programa, se sienten considerados y logran elevar su autoestima (GREDES, 1993; Espinoza y Rivera, 1994). No se conoce la inserción laboral de estos jóvenes. En las entrevistas, algunas opiniones expresan la necesidad de que continúen en un segundo programa de capacitación.

El programa tenía una duración de cuatro años. Es urgente completar los estudios de evaluación y diagnosticar si es necesario continuarlo. ¿Cuál es en 1994 el tamaño del universo de beneficiarios del programa? ¿Cuáles son sus características?

Por otro lado, es fundamental que la experiencia del programa sea recogida e integrada a programas regulares de capacitación y reconversión laboral. El tema sobrepasa los objetivos de este documento. No obstante, es posible señalar algunos puntos que el programa verifica y que son importantes: vincular la capacitación en aula con una experiencia laboral en empresas; definir los oficios de acuerdo a la demanda del sector productivo (empresas); incorporar a la capacitación materias básicas de formación personal (comunicación y relaciones interpersonales, puntualidad y sentido de responsabilidad, etc.).

Un insumo indispensable para un sistema nacional de capacitación y reconversión laboral es el desarrollo de un sistema de certificación de competencias que mida las destrezas adquiridas y que opere con estándares reconocidos en el mercado de trabajo. Esta es una tarea de colaboración público/privada que no resulta fácil, pero que es urgente para introducir una cierta racionalidad en el conjunto de las instancias de capacitación que existen en el país. Por otro lado, es importante completar el trabajo de fortalecimiento de las OMC para que efectivamente se conviertan en una instancia local de intermediación laboral.

El Programa "Entre Todos" del FOSIS

El Programa Entre Todos es el eje de una de las cuatro líneas programáticas del FOSIS: la de Generación de Capacidades en Localidades Pobres. Esta línea es una de las más importantes: posibilita el modelo de gestión que propicia el FOSIS. En este modelo, para acceder a los recursos financieros y técnicos se requiere la existencia de un "proyecto". Los más pobres se encuentran

22 La información disponible indica que los egresados cuentan con mayor frecuencia que el grupo de control con contrato de trabajo y previsión social y que se insertan en empresas más grandes. El salario horario promedio es similar en ambos grupos.

en un punto inicial de desventaja: no saben hacer proyectos. Los que de manera más urgente requieren los aportes del FOSIS son los que mayores dificultades presentan para acceder a los programas FOSIS. Entre Todos se propone romper esta barrera a través de actividades promocionales de apoyo organizativo, educativo y de capacitación. Su objetivo es generar capacidades para que los sectores pobres identifiquen colectivamente sus necesidades prioritarias y las satisfagan, asumiendo un papel protagónico en la formulación, elaboración y ejecución de proyectos.

Diagnóstico sobre la pobreza que subyace al Programa Entre Todos y concepto de localidad pobre

El programa tiene una visión geográfica o territorial de la pobreza. A lo largo del país, en sus regiones y comunas, en zonas urbanas y rurales, existen bolsones geográficos de concentración de la pobreza. Vivir la pobreza limita la posibilidad de acceder a recursos y oportunidades que permitirían superarla. Esta limitación es más intensa cuando la pobreza se vive en un entorno pobre (localidad pobre). En estas circunstancias, no se dispone de información, la voz para expresar opiniones es débil, como también las organizaciones sociales para expresar demandas colectivas. Al mismo tiempo, también son débiles los equipos técnicos y profesionales, y la oferta de servicios y programas sociales es más frágil. En consecuencia, es necesario identificar y caracterizar estos bolsones (localidades pobres) y "actuar" en ellos, mancomunando los esfuerzos y recursos públicos y privados instalados o disponibles.

El concepto de localidad pobre alude a la expresión espacial de la pobreza. El núcleo territorial básico de la división político-administrativa del país es la comuna. Las 334 comunas, urbanas y rurales, son de tamaño poblacional y geográfico muy variable y en ellas residen hogares con condiciones de vida disímiles y que acceden en forma distinta a los servicios y recursos disponibles. Para identificar los bolsones de pobreza es necesario ir a un nivel de desagregación geográfica más pequeño que la comuna. Es necesario identificar "localidades pobres" dentro de ellas. Las estadísticas regulares del país se desagregan, con problemas crecientes de confiabilidad, hasta el nivel comunal, y por lo tanto no sirven para esta tarea. La alternativa, ideada por el FOSIS, fue una encuesta entre las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación para que en colaboración con los municipios y las gobernaciones en su territorio identificaran "localidades pobres" y las caracterizaran en cuanto a los factores que condicionan su situación de pobreza, tamaño demográfico, actividad económica predominante, y existencia y afiliación a organizaciones sociales (Rayo, 1993).

Las instrucciones de la encuesta indican que una localidad pobre representa a un grupo de personas que comparten un espacio físico, una historia común, problemáticas y demandas sociales comunes y que mantienen una marcada interacción primaria entre sí. Añaden que una localidad debe tener límites de población que faciliten la capacidad de comprometer esfuerzos

colectivos fundados en una identidad espacial reconocida y legitimada por sus habitantes y/u organizaciones y que, en general, no debería exceder de los 6.000, ni tener menos de 300 habitantes.

La encuesta fue aplicada conforme a las capacidades y recursos disponibles en cada una de las regiones. Los resultados, por lo tanto, son en extremo heterogéneos y sólo pueden interpretarse como información aproximativa sobre las propias localidades incluidas en cada región. No se dispone de información censal u otra que permita estimar la localidades que siendo pobres fueron excluidas del catastro. No obstante estas dificultades, la encuesta ha constituido un buen punto de partida para la focalización del Programa Entre Todos. El catastro inicial registró 1.500 localidades pobres, y actualmente se trabaja con un listado de 2.423 localidades. El catastro tiene un sesgo rural y de ciudad pequeña. La identificación de bolsones de pobreza en las ciudades grandes, que es donde se concentra el mayor número de pobres, requiere una mayor reflexión y una conceptualización distinta de "localidad pobre".

El Programa Entre Todos: objetivos y líneas de acción

El programa tiene tres objetivos: i) estimular la capacidad de organización y de iniciativa en las localidades pobres; ii) reforzar las capacidades promocionales existente en las regiones y coordinar los esfuerzos y recursos institucionales existentes y canalizarlos preferentemente a las localidades pobres, y iii) extraer de las experiencias concretas de promoción a nivel de las localidades "una metodología promocional masificable, recientemente descentralizada y participativa", que se apoye en los recursos sociales, técnicos y profesionales a nivel regional y local.

El diseño del programa fue muy preciso en lo que respecta al primer objetivo y poco explícito con respecto a los otros dos. Para lograr el primer objetivo el programa define dos etapas sucesivas de intervención social. En la primera el FOSIS y el gobierno regional deciden las localidades que serán intervenidas de entre aquellas identificadas como pobres; llaman a un concurso de antecedentes y deciden sobre los organismos promotores (OP) que se harán cargo del trabajo promocional, y contratan un Coordinador Regional de Promoción (CRP), que recibe capacitación para su cargo. El CRP trabaja en coordinación con las autoridades regionales y locales y con los organismos promotores y supervisa el trabajo en el terreno que éstos realizan. Este se inicia con una invitación amplia a participar a todas las organizaciones existentes en la localidad²³, estimulando un proceso de conocimiento y articulación entre ellas que culmina con la constitución de una Coordinación de Desarrollo Local (CDL). De ahí en adelante el promotor trabaja con la CDL, dándole apoyo de organización, realizando con ella un diagnóstico de problemas y estableciendo las

23 Si en la localidad no existieran organizaciones o si éstas tuvieran un desarrollo precario, el organismo promotor debe fortalecer y apoyar la creación de éstas y, en lo posible, constituir las jurídicamente.

necesidades prioritarias; traduciendo las prioridades en un listado de ideas o perfiles de proyectos; capacita en la elaboración de un plan de acción y en la presentación de proyectos. El trabajo de los promotores, programado inicialmente con una duración de seis meses, ha debido extenderse a doce. Los procesos sociales que se desencadenan con la intervención del promotor tienen tiempos disímiles y difíciles de predecir. El FOSIS ha elaborado manuales y cartillas atractivas, pedagógicas y de fácil uso en apoyo del trabajo promocional.

La segunda etapa se inició con un concurso de proyectos de desarrollo para localidades pobres. La CDL de una localidad con el apoyo del promotor, convierte uno o más de los perfiles en un proyecto concreto; decide quién va a ser el ejecutor del proyecto (puede ser la misma CDL u otra organización local, o un ejecutor externo), y lo presenta a concurso. El conjunto de los proyectos de una región se somete a una evaluación que, a diferencia de los otros concursos del FOSIS, tiene cierta "flexibilidad" en vistas al sentido pedagógico del programa: transferir experiencia en gestión de proyectos.

Los proyectos bien evaluados se presentan al gobierno regional, que opta por algunos ajustándose al marco presupuestario del FOSIS en la región y asegurando por lo menos un proyecto por cada localidad con proyectos presentes en la selección. Se firman los contratos y se inicia la ejecución de los proyectos. Al finalizar la ejecución del mismo, la CDL debe evaluar los logros y dificultades y discutir un plan de trabajo futuro que dé continuidad a su papel de articulador de las capacidades y potencialidades de la localidad y de estímulo al desarrollo local.

Modalidades de seguimiento y evaluación del programa

El FOSIS supervisa sus programas con pautas predefinidas. En el caso del Programa Entre Todos, en la etapa de promoción, el CRP es responsable de un informe mensual sobre el avance del trabajo en las localidades pobres de la región, utilizando para ello informes que entregan los promotores sobre las localidades en las cuales trabajan. El informe solicita identificar y fundamentar logros y dificultades y señalar las medidas adoptadas para superar dificultades. Estos informes son entregados al nivel regional y central del FOSIS. Existe libertad para su formulación y los informes deben ser preparados por la misma persona que está a cargo de la gestión del programa en la región. En la etapa de ejecución de proyectos, la supervisión es realizada por un agente externo –un profesional contratado para esta tarea– quien llena una pauta, la que debe ser visada por el CRP. No está clara la eficacia real de estos informes. Por un lado, una misma persona es responsable del proyecto y lo evalúa. Por otro, en el FOSIS regional y central se acumulan informes que no son procesados. La queja recurrente de los responsables del programa es la falta de tiempo disponible para ordenar y sistematizar el cúmulo de información que se genera. Cabe señalar, no obstante, que motivados por el requerimiento de tener que llenar pautas mensuales o por otras razones, algunas regiones han organizado reuniones periódicas de análisis del programa, convocando al conjunto de actores que

participan en la promoción, en las que se intercambian experiencias exitosas y se abordan los problemas detectados, actividad altamente valorada por los participantes.

Es poco lo que se conoce sobre los resultados del trabajo promocional y de los proyectos que se ejecutan. La percepción general es que la calidad del trabajo es disímil, que en las localidades se crean dinámicas sociales positivas, y que la vinculación del Programa Entre Todos con la acción de los municipios y de otras instituciones públicas (escuelas, consultorios, INDAP, etc.) en la localidad es débil, si no inexistente. Tampoco se sabe mucho acerca de los proyectos. La mayoría es de corta duración, de cuatro a seis meses, y de bajo costo (alrededor de 2,5 millones). El 95 por ciento de los proyectos aprobados pertenece a dos categorías: actividades de mejoramiento de la vivienda y equipamiento comunitario (letrinas, saneamiento de aguas, arreglo de viviendas, alumbrado, arreglos de vías de acceso, teléfonos, sedes sociales, postas, bibliotecas, plazas, multicanchas) o actividades productivas (huertos de autoconsumo, almacenes comunitarios, panaderías e infraestructura asociada a la producción), con una distribución bastante equilibrada (51 y 45 por ciento, respectivamente). Los porcentajes varían notablemente entre las distintas regiones. No se sabe si la preferencia por uno u otro tipo de proyecto se relaciona con diferencias en los problemas que enfrentan las localidades pobres o si más bien guarda relación con un sesgo que proviene del trabajo promocional o del proceso de selección regional de los proyectos.

Desarrollo del programa en el tiempo

El programa ha tenido dos convocatorias: en el segundo semestre de 1991 y de 1992, respectivamente. El programa se ha expandido en cuanto al número de las localidades cubiertas, los organismos promotores participantes, los promotores de terreno, los proyectos presentados y seleccionados. Los recursos comprometidos por el FOSIS en el programa casi se han duplicado y los aportes de otras fuentes para la ejecución de proyectos concretos se cuadruplicaron. Para 1994 la meta es expandir el programa a 700 localidades más, con lo cual se abarcaría alrededor de dos tercios de las localidades pobres identificadas.

Entre la primera y la segunda convocatoria se incrementó la descentralización. En la primera convocatoria no existían todavía los gobiernos regionales y las decisiones sobre qué localidades y qué proyectos beneficiar eran responsabilidad exclusiva del FOSIS. En 1992 se crearon los gobiernos regionales y las decisiones de inversión que se materializan en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentran principalmente en ellas, pasan a ser responsabilidad de estos gobiernos. Tal es el caso de los programas FOSIS. La distribución intrarregional de recursos del FOSIS y la asignación específica de recursos a proyectos, la determina el propio gobierno regional de acuerdo con sus prioridades. La intervención del gobierno regional en la asignación de recursos a proyectos específicos, responsabilidad que recae sobre el Consejo Regional, ha llevado —con distintos grados de intensidad de una

región a otra— a la incorporación de consideraciones políticas partidistas en la selección de proyectos.

Logros, dificultades y desafíos del Programa Entre Todos

El Programa Entre Todos trabaja con las organizaciones sociales en localidades pobres transfiriéndoles capacidad de autodiagnóstico, de determinación de necesidades prioritarias y de diseño de proyectos, y experiencia en gestión. El programa es clave para la filosofía que guía las acciones del FOSIS, ya que apoya a los sectores pobres en los aspectos en los que son más débiles: información, calificación y organización para proponer y gestionar soluciones a sus necesidades y para influir sobre las decisiones que los afectan. La modalidad de focalización —unidades territoriales pequeñas con necesidades y problemas comunes y una trama de relaciones sociales primarias— permite apoyar a la población en el entorno social en el cual se desenvuelve y considerar sus necesidades de modo más integral y desde su propio punto de vista.

El programa cumple con su objetivo inmediato: trabajar con las organizaciones sociales de localidades efectivamente pobres de todas las regiones del país. Estas reciben apoyo promocional, constituyen CDL, elaboran proyectos, reciben financiamiento y los ejecutan, adquiriendo experiencia en materia de gestión. El programa ha crecido en el tiempo. En la primera convocatoria se atendió a 323 y en la segunda a 545 localidades. En 1994 se proyecta atender 700 más.

Tres factores o situaciones han sido fundamentales en este desarrollo del programa: i) la puesta en práctica del programa se inició en un momento en que el FOSIS, institución creada en 1990, se hallaba relativamente consolidado y el equipo central concordaba en la importancia del programa, compartía su diseño y lo apoyaba con fuerza y decisión; ii) en el país existe una red de ONG que han acumulado experiencia en metodologías de promoción social y que requieren con urgencia la colaboración del gobierno para subsistir financieramente, situación que facilitó encontrar "ejecutores" adecuados para el programa, en particular en la primera convocatoria, y iii) el programa se diseñó con rigurosidad y mucho detalle, con normas precisas cuyo cumplimiento se exige. No obstante, simultáneamente posee flexibilidad para desarrollar formas y secuencias de trabajo que reconozcan e interpreten las distintas realidades locales, generando respuestas diferenciadas. El diseño es a la vez preciso, reglamentado y flexible.

A pesar de los logros inmediatos del programa, es importante señalar algunos aspectos críticos. En primer lugar, el programa se ha orientado a localidades pobres rurales no dispersas y ciudades menores. Ello parece ser consecuencia del proceso que se siguió para identificar las localidades pobres. No existe consenso en cuanto a la forma más adecuada de definir e identificar localidades pobres en las ciudades grandes y de cómo encauzar el trabajo promocional en ellas (las localidades posiblemente sean de mayor tamaño, con lazos más débiles de interacción primaria, con menor identidad espacial, etc.).

En segundo lugar, el Programa Entre Todos ha funcionado bien en lo que concierne el trabajo directo con las localidades pobres identificadas. El programa genera y/o fortalece nuevas dinámicas sociales, legítima el trabajo organizado, ayuda a superar conflictos del pasado y elimina cierta inercia y pasividad existente en las localidades. No obstante, es prematuro pronunciarse sobre el impacto a mediano plazo de los logros del programa. Entre los encargados del programa hay inquietud acerca de la sustentabilidad de las dinámicas que se han generado. Los proyectos que se ejecutan son de corta duración y no está claro qué pasa en las localidades después. Este es un punto central que debería abordar la evaluación del programa. ¿Logra el programa, efectivamente, generar capacidades y abrir un espacio para que la comunidad participe, proponga y gestione iniciativas de desarrollo local? ¿En qué medida los habitantes o las organizaciones han emprendido colectivamente tareas distintas al proyecto definido con ayuda del promotor? ¿Qué sucede en las localidades al retirarse el apoyo que proporciona el Programa Entre Todos? ¿Tiene el programa algún impacto en la relación de los habitantes con el municipio y los servicios públicos?

En tercer lugar, Entre Todos se proponía fortalecer y coordinar los recursos institucionales existentes en las regiones para que canalicen sus aportes hacia las localidades pobres, complementando esfuerzos y procurando dar una respuesta más integral a las necesidades sentidas y favorecidas por la comunidad. En la práctica el programa dejó este objetivo de lado y, salvo excepciones, operó aisladamente de la institucionalidad local y regional, restando potencialidad a sus propios esfuerzos. Los gobiernos regionales estaban recién formándose y los municipios son débiles. Pero Entre Todos los requiere para dar continuidad a sus esfuerzos. No se abordó de modo sistemático el apoyo que los municipios podrían dar al programa y éste a los municipios. Interiorizar al municipio y a los servicios sociales de asiento local (escuelas, consultorios de salud) y al naciente gobierno regional con las acciones, la filosofía y la metodología de trabajo del Programa Entre Todos, y coordinar y compatibilizar las acciones de éste con las acciones que ellos realizan es una importante tarea pendiente. La experiencia del Programa Entre Todos representa un avance, que puede fracasar si las organizaciones sociales se encuentran con un municipio "cerrado" a sus prioridades y propuestas de solución. Por otro lado, Entre Todos por sí mismo difícilmente contribuye a combatir la pobreza. Requiere apertura, sintonía y colaboración de todas las instituciones públicas que operan a nivel local.

En cuarto lugar, la experiencia con Entre Todos ilustra una dificultad más general de la política pública. No existe información sobre el conjunto de programas y acciones con financiamiento público que se ejecutan o van a ejecutar en un territorio (localidad, comuna, región). Disponer de esta información es urgente si se ha optado por la descentralización. El desafío no es sólo de información, sino que de coordinación entre programas. Los propios directivos del FOSIS reconocen que su institución opera adicionando y no integrando sus líneas de acción. El problema se multiplica cuando se trata de instituciones públicas diferentes. Estos vacíos que se detectan a partir del análisis del Programa Entre Todos evidencia tres situaciones problemáticas generales: la

falta de coordinación en materia de inversión pública; la inadecuación del aparato estatal a los requerimientos de una política social descentralizada y la debilidad de los gobiernos regionales y locales, y la ausencia de un plan nacional integrado de programas para combatir la pobreza, dentro del cual las iniciativas como la del Programa Entre Todos se inserten a través de una función específica, como es la generación de capacidades.

En quinto lugar, la ejecución del Programa Entre Todos descansa por completo en la disponibilidad y calidad de organismos promotores. El programa atrajo gran parte de los profesionales y técnicos, con experiencia en el trabajo de promoción local existente en las regiones. Los encargados del programa indican que hubo un aumento cuantitativo de OP en las regiones, pero que el trabajo de los nuevos OP se ha mostrado insuficiente debido a la baja calificación y escasa experiencia del personal en las tareas promocionales y, a veces, el desconocimiento de la zona geográfica y el sector social en el que se trabajará. Habría, entonces, un tope a la expansión del programa y su modelo de gestión, por la carencia en el número de intermediarios y en la solidez de su trabajo. El vínculo que el FOSIS establece con estas instituciones es por un período limitado de tiempo, lo que se traduce en inestabilidad para la institución y, por ende, en dificultades para formar equipos de trabajo sólidos y calificados. ¿A quién le corresponde fortalecer las ONG y qué tipo de estrategia podría aplicarse?²⁴

En sexto lugar, el programa ilustra las posibilidades de ampliar programas de carácter microsocioal, transformándolos en una preocupación nacional sin perder la especificidades locales. No obstante, ilustra con fuerza la necesidad de efectuar seguimientos rigurosos y de evaluar resultados e impactos. Este es un costo asociado, que es necesario incurrir en cualquier programa. Para esta tarea es importante definir desde su inicio los indicadores que reflejan "logros" y otros que permitan detectar las debilidades e insuficiencias de los programas.

Por último, el Programa Entre Todos se proponía extraer de la experiencia de trabajo con las localidades "una metodología promocional masificable, descentralizada y participativa". Por un lado, el diseño del programa en sí mismo constituye una experiencia metodológica interesante y las cartillas y manuales elaborados en el contexto del programa son de fácil adaptación a otros programas y realidades. Por otro lado, se desconoce la calidad del trabajo promocional. Sólo es posible afirmar que se ha logrado "una metodología promocional masificable, descentralizada y participativa", siempre que ésta logre evaluarse y se identifiquen los factores que la condicionan. El Programa Entre Todos, como la mayor parte de los programas sociales innovadores puestos en práctica en los últimos cuatro años, no cuenta con un esquema riguroso de evaluación.

24 El programa, y el FOSIS en general, enfrenta escasez de recursos humanos debidamente calificados para la realización de un conjunto de tareas: evaluación técnica de proyectos, supervisión de programas y evaluación de resultados. Parecería existir una inadecuación entre la formación que provee el sistema de educación superior y las necesidades del país.

CONCLUSIONES. ENSEÑANZAS Y RECOMENDACIONES DE POLITICA

La conclusión principal que se desprende del trabajo es que Chile cuenta con una estrategia social coherente y elaborada, que se ha traducido en decisiones políticas y económicas que la respaldan y en programas sociales innovadores congruentes con ella. No obstante, dicha estrategia se diluye en el proceso de ejecución. Lo que se observa es un conjunto de programas exitosos en sus objetivos inmediatos y de amplia cobertura (los tres analizados), pero que no convergen en su efecto sobre la pobreza. Falta un Plan Nacional en el cual los diferentes programas se inserten con una función específica, y una autoridad efectiva con capacidad política para poner en marcha voluntades y lograr una coordinación y complementación entre ellos. En esta perspectiva, la constitución en mayo de 1994 del Comité Interministerial Social y de la Comisión Nacional de Superación de la Pobreza son un paso favorable, siempre que asuman sus tareas con liderazgo, coordinen su acción y demuestren capacidad política para encauzar voluntades, articular programas existentes y poner en marcha otros nuevos, a nivel nacional y en particular a nivel regional y local.

El combate contra la pobreza reviste prioridad en la estrategia social del gobierno, pero la política social no se reduce a combatir la pobreza y este combate no es responsabilidad sólo de la política social. Los elementos que conforman la estrategia para combatir la pobreza son: "buen desempeño económico" (crecimiento sostenido, creación de empleos productivos, equilibrio fiscal) combinado con políticas sociales específicas, con componentes universales y focalizados, que abran oportunidades a los sectores pobres para integrarse al desarrollo. Estas políticas asignan prioridad a la inversión en capital humano (calidad de la educación, capacitación laboral de jóvenes, servicios básicos de salud), al apoyo a las unidades productivas de pequeña escala (microempresas urbanas y rurales) y actividades que signifiquen traspasar a los sectores pobres información, calificación y organización para proponer y gestionar soluciones a sus necesidades. Las políticas asistenciales de transferencia de ingreso, alimentos y otros bienes, indispensables para situaciones límites de subsistencia, constituyen la excepción más que el eje del combate contra la pobreza. El objetivo principal de los programas es proporcionar herramientas a los sectores pobres para que con su propio esfuerzo salgan de la pobreza y accedan a los programas regulares del Estado, a los circuitos formales de la economía y de la sociedad.

La estrategia social opta por una profundización de la descentralización y por un nuevo modelo de relación entre el Estado y la sociedad civil. Ello se traduce en programas cuyas líneas de acción se diseñan a nivel central y que son ejecutados por un ente descentralizado del Estado o por el sector privado (ONG, organizaciones sociales y gremiales, universidades, sector comercial, establecimientos educacionales, etc.). Dependiendo del programa y de las líneas de acción específicas, hay espacio para la iniciativa y el aporte creativo a nivel descentralizado y privado. La ejecución de los programas se apoya en concursos y licitaciones públicas en los que los diversos agentes compiten con proyectos, los

que son sometidos a evaluaciones técnicas y se seleccionan de acuerdo con su calidad y su pertinencia.

Factores que facilitaron la articulación de la estrategia social

La estrategia social del gobierno del presidente Aylwin ha sido posible por una acumulación de circunstancias particulares del país. Entre otras, pueden señalarse las siguientes:

- La colocación del tema de la pobreza en el programa público y en la campaña presidencial de 1989, lo que creó un consenso nacional en torno a la urgencia del problema.
- La experiencia chilena de 1970-73 (y, posteriormente, la de algunos países vecinos) que evidenció los peligros –presiones inflacionarias, estancamiento de la economía, incremento de los índices de pobreza al cabo de uno o dos años– de las políticas populistas y de un manejo económico que no respeta las restricciones fiscales.
- La larga tradición de políticas sociales en Chile, gracias a la cual el aparato público mostraba una fuerte orientación social, con un gasto público social significativo, con programas sociales de cobertura amplia y con acumulación de experiencias.
- Los resultados de la política social asistencial (red social) del gobierno militar, que demostró que un país debe disponer de una red social para situaciones y períodos de crisis, pero también que ésta no constituye un instrumento para combatir la pobreza, y que difundió y legitimó en el mundo político y académico y en la opinión pública en general el tema de la focalización del gasto social.
- Las reformas y medidas de descentralización y privatización del gobierno militar que eliminaron inercias de larga data y abrieron la discusión a temas nuevos como el papel del Estado, la colaboración entre los sectores público y privado, la descentralización, la eficiencia en el uso de los recursos, la relación entre políticas universales y focalizadas.
- Una marcada elevación en el nivel técnico del manejo de la política social en los años setenta y ochenta.
- Cambios en las características de los sectores pobres, en particular mayor diversidad en las organizaciones sociales y la proliferación de ONG, organismos de la Iglesia, etc., que las apoyan.

La aplicación de la estrategia

Los programas sociales vigentes muestran una diversidad de iniciativas nuevas que asignan prioridad a la inversión en capital humano, al apoyo productivo y la organización y la participación social. Estos programas e iniciativas, innovadoras respecto a lo que se venía haciendo, se pusieron en marcha y, en lo que concierne a los tres programas específicos analizados, han logrado sus metas de corto plazo. No obstante, no está claro el impacto de los

programas y su sustentabilidad en el tiempo. Esta conclusión se aplica, en particular, al Programa Entre Todos.

La pobreza representa una situación económica y sociocultural compleja y con condicionantes múltiples. Su combate requiere el aporte complementario, y con frecuencia simultáneo, de varios programas. Lo que se observa es que las líneas de acción operan de modo segmentado, y rara vez se coordinan entre sí. Existe una yuxtaposición o adición de iniciativas, las que difícilmente madurarán en ausencia de otras iniciativas. La falta de articulación del Programa Entre Todos con otros programas del FOSIS, y de éstos con los municipios, es un ejemplo de esta situación. El MECE-básico incluye ocho líneas de acción, pero la puesta en práctica de algunas de ellas (perfeccionamiento, por ejemplo) ha ido a la zaga de las otras. Lo mismo ocurrió en la línea de salud escolar, en que la articulación entre los dos sectores fue compleja.

Se han observado avances en el proceso de descentralización, pero el camino por recorrer es aún largo. Es indispensable fortalecer los gobiernos regionales y el sistema municipal. Al mismo tiempo, urge aclarar y poner en práctica una redefinición de las funciones que, en un modelo descentralizado, corresponden al gobierno central (nacional). Descentralizar no significa debilitar al gobierno central, sino que exige un "centro" fuerte en tareas que son parcialmente distintas a las del pasado. Los tres programas que se analizaron se pusieron en marcha y tuvieron resultados positivos en el corto plazo porque cada uno tuvo un "centro" fuerte que lo impulsó. Por otro lado, suponían una vinculación con el municipio, la que en los tres casos fue difícil. El nuevo modelo de relación entre el Estado y la sociedad civil propicia la colaboración entre los sectores público y privado y la participación social, siendo muy distinto al modelo estatal, centralizado y paternalista, que históricamente se ha aplicado en Chile. El nuevo modelo opera a través de concursos y licitaciones públicas y funciona en la medida en que exista un "mercado" de ONG, de organismos de capacitación y de escuelas con interés y flexibilidad para participar, y suficientemente consolidado para proveer servicios de calidad. En los programas que analizamos existían estos organismos intermedios. La expansión del Programa Entre Todos se ve limitada actualmente por la escasez de organismos promotores sólidos, en particular en las localidades más pobres.

Los proyectos, cursos y otras tareas que se licitan, en general, son de corta duración. Esta realidad significa incertidumbre para los organismos intermedios (en especial las ONG) y dificulta que acumulen experiencia y formen equipos de trabajo idóneos y estables. Por otro lado, la multiplicación de concursos puede significar la ausencia de continuidad de programas para un segmento social o una área geográfica.

El estudio muestra que existe una inadecuación entre el modelo de gestión que se consolidó a lo largo de este siglo —centralizado, dividido sectorialmente, programas homogéneos y estandarizados, énfasis en los procedimientos y la programación de las acciones y en la fiscalización de los mismos— y los requerimientos que impone un sistema descentralizado, que asigna prioridad a la colaboración entre los sectores público y privado y la participación social, que

abre las puertas para programas geográfica y socialmente diferenciados, que favorece la innovación y asigna énfasis a los resultados. Los tres programas estudiados ilustran las limitaciones que impone este aparato. Pero, por otro lado, muestran que la existencia del mismo facilita la cobertura territorial de los programas. Hay instituciones distribuidas a lo largo del territorio que pueden colaborar (departamentos provinciales de educación, escuelas, direcciones regionales del SENCE), que funcionan con relativa autonomía de los vaivenes y clientelismos políticos y que están libres de conductas generalizadas de corrupción.

Factores que han influido en el éxito a corto plazo de los tres programas

Los tres programas se pusieron en marcha, registraron avances importantes y lograron sus objetivos de corto plazo. El MECE y Chile Joven trabajaron en colaboración con el aparato estatal y lograron introducir cambios en las prácticas habituales y modificar la lógica de acción de algunos departamentos u oficinas. Entre los factores que posibilitaron este desarrollo pueden mencionarse los siguientes:

- Los dos programas revestían prioridad en el programa de gobierno y los temas que abordaban constituían urgencias nacionales reconocidas en los diferentes ámbitos sociales y todo el espectro de los partidos políticos.
- El diseño y la gestión se encomendó a una Unidad Coordinadora, que se insertó al más alto nivel en los Ministerios de Educación y Trabajo, respectivamente, contando con el apoyo permanente del ministro y el subsecretario; en ambos casos, la Unidad Coordinadora estaba constituida por un equipo dinámico y relativamente pequeño de profesionales que provenían del sector privado, el mundo académico y de ONG, convencido de la urgencia y la bondad de su programa, y con claridad sobre su filosofía, objetivos y propósitos.
- La Unidad Coordinadora elaboró el diseño del programa y participó en la negociación del mismo con el Banco Mundial y el BID, respectivamente; estos organismos contribuyeron al diseño del programa e impusieron requisitos mínimos de seguimiento y evaluación, al mismo tiempo que proporcionaron recursos económicos.
- La excelencia técnica del diseño del programa y su apoyo en un trabajo previo de diagnóstico tanto sobre el problema que se quería solucionar como sobre las fortalezas y debilidades del marco institucional dentro del cual el programa debía operar.
- La transparencia y la eficiencia con la cual se puso en práctica el programa.
- La disponibilidad de direcciones provinciales y regionales, según el caso, que pudieron encargarse de algunas de las tareas asegurando la presencia del programa en todo el país.

La situación del Programa Entre Todos es parcialmente diferente. El programa nació en el FOSIS, institución nueva que se creó a fines de 1990 como instrumento complementario de la política sectorial para encarar el problema de

la pobreza. El FOSIS es una unidad permanente, dentro de un ministerio cuya función es planificar y coordinar; no realiza tareas de ejecución, maneja pocos recursos, y es relativamente débil frente a los ministerios técnicos sectoriales, los de coordinación política y el financiero. Al crearse, la misión y las líneas de acción del FOSIS no se encontraban claramente definidas. Su primera tarea fue definir su papel y prioridades y legitimar su acción en el ministerio del cual forma parte y frente a los otros ministerios con los cuales necesariamente debía colaborar.

El equipo profesional del FOSIS, igual que la Unidad Coordinadora en los dos programas, desempeñó un papel fundamental. El equipo era relativamente pequeño, provenía del sector privado, principalmente de ONG, desconocía inicialmente los procedimientos del sector público, pero logró poner en marcha el Fondo y ser aceptado como interlocutor válido en el sector público y reconocido en la sociedad, como agente del Estado preocupado por solucionar los problemas de la pobreza. El diseño del Programa Entre Todos cristalizó en 1991, promovido por un subgrupo dentro del FOSIS que había trabajado en proyectos y actividades de promoción social desde el mundo de las ONG. El programa recogió esta experiencia e intentó masificarla. El programa muestra logros en el trabajo promocional, pero no logró vínculos con los municipios. Ello se debió principalmente a la ausencia de un diseño específico para trabajar con ellos.

Ninguno de los programas fue improvisado, y tampoco el equipo profesional que participó en cada uno de ellos: hubo trabajo de preparación técnica, estudios y reflexión conjunta. Cada programa parte de un diagnóstico inicial válido y una explicitación de los supuestos con respecto a la pobreza en los cuales se sustenta; una formulación clara de los objetivos y una operacionalización de la mayoría de ellos en líneas de acción concretas, metas y tiempos (en aquellos objetivos en los cuales esto no se hizo el programa no funcionó); una definición concreta del o los grupos destinatarios y una identificación del camino para llegar a ellos. Hubo también una reflexión y decisión sobre la inserción institucional más adecuada para el programa, una identificación de los agentes que intervienen en la ejecución y, si era necesario, el diseño de medidas complementarias de refuerzo institucional, capacitación y mejoramiento de los sistemas de información.

Cada programa tuvo un financiamiento comprometido, con plazos determinados, anuales si era nacional y de más largo plazo si contaba además con financiamiento internacional. En este aspecto, el Programa Entre Todos trabaja con una incertidumbre mucho mayor que los otros dos programas, ya que el FOSIS anualmente discute su presupuesto detallado por líneas de trabajo, con el Ministerio de Planificación y el de Hacienda. El Programa Entre Todos se propone crear organización, capacitar, modificar procesos sociales, lo que es siempre lento y no necesariamente se adecua a los plazos de la programación presupuestaria del país.

Un componente esencial de un buen diseño es la programación desde el principio de un sistema riguroso de seguimiento y evaluación de resultados e

impacto con indicadores concretos de resultados esperados en cada etapa y del impacto del programa en el mediano y largo plazo. Este componente está prácticamente ausente en el MECE-Básica y en el Programa Entre Todos. El programa de Capacitación de Jóvenes ha incorporado estudios específicos de evaluación de resultados e impacto, entre los que sobresale un estudio de seguimiento, con grupo de control de los jóvenes egresados del programa.

Si los programas se conciben como parte de un plan de combate contra la pobreza es fundamental conocer el impacto que tienen sobre ésta. En este sentido, nuevamente se observa ausencia de criterios e instrumentos de evaluación y surge un problema fundamental relativo a la conceptualización y la medición de la pobreza. En Chile la pobreza se ha conceptualizado y medido fundamentalmente con un enfoque de carencias, poniendo atención en las brechas que falta cubrir (línea de pobreza, insatisfacción de necesidades básicas). La pobreza además tiene un aspecto sociocultural y psicosocial que se manifiesta en actitudes, conductas y formas de interacción social que facilitan u obstaculizan una integración más plena a la sociedad. Resulta indispensable incorporar esta dimensión en la evaluación del impacto de los programas, además de los indicadores que revelan la situación material de los hogares y las personas. El Programa Chile Joven es el único que ha hecho algunos intentos en este sentido.

Otro elemento que debería estar presente en el diseño de los programas es la identificación de otros programas que pudieran incidir o conflictuar al que se está diseñando, punto en el cual se hace indispensable reforzar la información específica entre sectores y sobre programas y la articulación entre ellos.

Políticas universales y focalizadas

La realidad de los programas sociales en Chile y la de los tres programas específicos analizados indica que es peligroso plantear de modo simplista la focalización del gasto social y de oponer las políticas universales y las focalizadas. También es inadecuado suponer que el instrumento de focalización más eficiente es una ficha socioeconómica que se aplica a personas o hogares. Las decisiones en estos temas dependen de los objetivos y del grupo destinatario de los programas sociales. La unidad (individuo, hogar, actividad productiva, escuela, área territorial) y el instrumento apropiado de focalización (ficha social, mapa de pobreza, diseño autofocalizante) dependen de las características del programa, de la información disponible, de la capacidad institucional y, aunque no se tocó en este trabajo, del costo administrativo de focalizar y la magnitud del problema que el programa aborda (mientras más extenso, más difícil resulta focalizar).

En Chile se plantea explícitamente que no corresponde focalizar las prestaciones de la previsión social que representan derechos adquiridos de la población y para las cuales ésta realiza cotizaciones. Tampoco corresponde focalizar los gastos de operación de los servicios sociales básicos que se ofrecen masivamente de forma gratuita o subsidiada en materia de educación y salud. La cobertura universal de estos programas constituye un requisito para garantizar un nivel mínimo de oportunidades para toda la población. No obstante, dentro de

estos servicios pueden y deben haber programas específicos focalizados en los grupos más vulnerables o los servicios más postergados. El MECE-Básica ilustra bien esta combinación de programas universales y focalizados, que también ocurren en el sector de la salud y la nutrición (Raczynski, 1993). La focalización tiene que estar presente en los programas dirigidos a generar oportunidades para que los sectores más postergados superen las causas de la pobreza o la vulnerabilidad que los afecta, así como en los programas sociales asistenciales. La unidad y las modalidades de focalización necesariamente varían entre los distintos programas.

Los programas analizados ilustran las modalidades alternativas de focalización: diseño autofocalizante (Capacitación Laboral de Jóvenes), focalización territorial (Entre Todos) y escuelas según nivel de aprendizaje de alumnos. Señalan también que un requisito indispensable de cualquier instrumento de focalización es la disponibilidad de información adecuada para conocer el tamaño del grupo destinatario y para saber cómo acceder a él.

Colaboración entre los sectores público y privado y la descentralización del Estado

La experiencia chilena indica que es posible y favorable desarrollar programas nacionales de cobertura amplia con la colaboración creativa del sector privado en la ejecución del programa, aún del sector privado con fines de lucro. Para que esto funcione efectivamente se requiere contar con un "mercado de capacitación" (Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes) o un "mercado de ONG" con experiencia en tareas promocionales en sectores pobres (Entre Todos). Si estos mercados no existen o son muy pequeños, surgen tropiezos en la ejecución del programa, como lo ilustra la segunda fase del Programa Entre Todos. Es importante que en el contexto de un programa se reflexione sobre la necesidad y las alternativas para expandir y consolidar "los mercados de ejecutores privados".

Por otro lado, los tres programas ponen de relieve las dificultades de coordinación y articulación entre reparticiones públicas, debido a ambigüedades en la definición de funciones, a intereses corporativos, a desconfianzas, a falta de información y otros aspectos similares. Aclarar competencias y atribuciones y normar responsabilidades son tareas urgentes para la ejecución exitosa de un programa innovador. Al mismo tiempo, el diseño de un nuevo programa debe ser riguroso y flexible. Es importante elaborar un perfil de programa con sus rasgos centrales, para luego ir negociando sus características concretas con los distintos agentes y partícipes, públicos y privados, de modo de involucrarlos y comprometerlos en el programa y sus resultados.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABRAHAM, M. Y FELIU, M. (1994), "Programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación (MECE-Básica)". Informe preparado para el Proyecto del BID *Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina. Estudio Nacional en Chile*. CIEPLAN, enero. Mimeo.
- ARELLANO, J. P. (1986), *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84*, Santiago: Ediciones CIEPLAN.
- BID. (1994), *Modernizar con todos. Hacia la integración de lo social y lo económico en Chile*, Informe de la Misión Piloto del Programa de Reforma Social del BID (enero).
- CABEZAS, M. (1988), "Revisión metodológica y estadística del gasto social en Chile: 1970-86". *Notas Técnicas N° 114* (mayo). Santiago: CIEPLAN.
- CEPAL. (1993), "La pobreza en Chile en 1992", Santiago: CEPAL.
- _____ (1991), "La pobreza en Chile en 1990", Santiago: CEPAL.
- _____ (1990), "Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1987", Santiago: CEPAL.
- CORTAZAR, R. (1993), *Política laboral en el Chile democrático. Avances y desafíos en los noventa*, Santiago: Ediciones Dolmen.
- CRISPI, J.A. Y MARCEL, M. (1993), "Aspectos cuantitativos de la política social en Chile 1987-93", Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Santiago. Mimeo
- ESPIÑOZA, V. Y RIVERA, D. (1994), "Informe de evaluación grupos focales Chile Joven. Informe de Avance. Fase Cualitativa", FOSIS/SUR, Profesionales Consultores, 19 de abril, Santiago. Mimeo.
- FLAÑO, N. (1991), "El fondo de solidaridad e inversión social. ¿En qué estamos pensando?". *Colección Estudios CIEPLAN N° 31* (marzo). Santiago.
- FOXLEY, A., ANINAT, E. Y ARELLANO, J. P. (1981), *Las desigualdades económicas y la acción del estado*, México: FCE. Versión en inglés, *Redistributive Effects of Government Programmes*. Oxford: Pergamon Press (1979).
- GARCIA, A. (1991), "Las orientaciones de la política social", *Colección Estudios CIEPLAN N° 31* (marzo). Santiago.
- GRAHAM, C. (1991), "From Emergency Employment to Social Investment", *Brookings Occasional Papers*. Washington D.C.
- GROSH, M. (1992), *From Platitude to Practice. Targeting Social Programs in Latin America*, Banco Mundial, Human Resources Division (septiembre).
- ~~GRUPO DE DESARROLLO DE LA INVESTIGACION EN SALUD (GREDIS) (1993), "Jóvenes en riesgo sicosocial", Santiago, Chile. Documento mimeografiado.~~
- HEYL, V. Y ARNITZ, M. E. (1994), "Programa 'Entre Todos', FOSIS", Documento preparado para el Proyecto BID *Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina, Estudio Nacional en Chile*. CIEPLAN. Mimeo.
- INFANTE, A. Y OTROS. (1984), "La identificación de grupos focales para la asignación de beneficios: problemas metodológicos y modelos alternativos", en *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social*. Estudios ILPES-UNICEF sobre políticas sociales, Santiago.
- LEON, A. (1991), "Pobreza urbana en Chile. Su magnitud y diversidad", Proyecto *Social policies for the urban poor*, CIEPLAN (noviembre), Santiago. Mimeo.
- GENERACION COMPILADORES (1990), *Los jóvenes en Chile hoy*, CIDE-CIEPLAN-INCH/PSI PIRQUE/SUR, Santiago.
- MARSHALL, J. (1981), "El gasto público en Chile, 1969-79", *Colección Estudios CIEPLAN N° 5* (junio). Santiago.
- MINISTERIO DE HACIENDA. (1993), "Gastos financiados con la reforma tributaria", *Documento de Trabajo* (mayo), Dirección de Presupuesto, Santiago.
- MIDEPLAN. (1994), *Integración al desarrollo. Balance de la política social: 1990-1993*, República de Chile: MIDEPLAN.
- _____ (1993), "Evolución de los ingresos de los hogares y de la pobreza regional: 1987-1992". (Agosto 25). Santiago. Mimeo.
- _____ (1992a), *Avanzando con equidad, un proceso de integración al desarrollo 1990-92*, Ministerio de Planificación y Coordinación, República de Chile (abril), Santiago.
- _____ (1992b), *Fomento de la pequeña producción*, Ministerio de Planificación y Coordinación, República de Chile (julio), Santiago.
- _____ (1992c), *Población, educación, vivienda, salud, empleo, pobreza CASEN 1990*, Ministerio de Planificación y Coordinación, República de Chile, Santiago.
- _____ (1991), "Un proceso de integración al desarrollo", *Informe social 90/91*. Ministerio de Planificación y Coordinación, República de Chile (agosto), Santiago.

- PAZOS, N. (1994), "Programa nacional de capacitación laboral de jóvenes". Documento preparado para el Proyecto del BID *Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina, Estudio Nacional en Chile*, CIEPLAN (enero). Mimeo.
- RACZYNSKI, D. (1993), "Programas de salud y nutrición para madres y niños de escasos recursos. Enseñanzas de la experiencia de Chile: 1950-90". Documento preparado para El Seminario *Focalización de programas de salud y nutrición para las madres y los niños de escasos recursos*, IDE-Banco Mundial y OPS, (junio).
- _____ (1992), "Políticas sociales en Chile. Origen, transformaciones y perspectivas", CIEPLAN, Informe Fase 1 del Proyecto *Social Policies for the Urban Poor in the Southern Cone of Latin America. Welfare Reform in a Democratic Context*, coordinado por el Helen Kellogg Institute of International Relations, University of Notre Dame, (enero), Santiago. Mimeo.
- _____ (1991), "Descentralización y políticas sociales: lecciones de la experiencia chilena y tareas pendientes". *Colección Estudios CIEPLAN* N° 31 (marzo), Santiago.
- _____ (1987), "Política social, pobreza y grupos vulnerables: la infancia en Chile", en: G. A. Cornia, R. Jolly y F. Stewart (comps.). *Ajuste con rostro humano*. Siglo XXI de España Editores y UNICEF.
- RACZYNSKI, D. Y ROMAGUERA, P. (1993), "Chile: Poverty, Adjustment and Social Policies in the 80s", Versión revisada de ponencia presentada al Seminario *Confronting the Challenges of Poverty and Inequality in Latin America*, julio 16 y 17, 1992, The Brookings Institution and Inter-american Dialogue, Washington D.C.
- RACZYNSKI, D. Y SERRANO, C. (1988), "¿Planificación para el desarrollo local? La experiencia de algunos municipios en Santiago". *Colección Estudios CIEPLAN* N° 24 (junio). Santiago.
- _____ (1987), "Administración y gestión local. La experiencia de algunos municipios en Santiago". *Colección Estudios CIEPLAN* N° 22 (diciembre). Santiago.
- RACZYNSKI, D., VERGARA, C. Y VERGARA, P. (1993), "Políticas sociales: prioridades de investigación y necesidades de capacitación en Chile", *Notas Técnicas* N° 156 (diciembre). CIEPLAN, Santiago.
- RAYO, G. (1993), "Indicadores sociales sobre pobreza y focalización sectorial". *Serie Documento de Trabajo FOSIS* N° 2 (julio). Santiago.
- SCHIKOLNIK, M. (1991), "Evolución de las políticas sociales en Chile 1920-1991", *Documentos sociales* (agosto). Ministerio de Planificación y Coordinación, República de Chile, Santiago.
- TORCHE, A. (1987), "Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas", en: F. Larraín (ed.). *Desarrollo económico en democracia*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- VERGARA, P. (1990), *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973-88*, Santiago: Flacso.

Cuadro 5.A.1. Población e indicadores de desarrollo humano

	Población		Tasa de mortalidad		Esperanza de vida al nacer		Tasa de natalidad	Tasa de fecundidad ^b	analfabetismo ^a	Población urbana que accede a	
	Total (1)	(%) urbano ^a (2)	General (x 100) habitantes (3)	Infantil (x 100) nacidos vivos (4)	Hombres (5)	Mujeres (6)	(x 100) habitantes (7)	(8)	(% en población mayor de 15 años) (9)	Agua potable (%) (10)	Alcantarillado (11)
1920	3.730		30,5	250			41,2		36,7		
1930	4.287		24,1	200			42,1	5,5	25,3		
1940	5.023	52	21,3	170			37,2	4,8	27,1		
1952	6.341	60	13,0	129	51,9	55,7	32,7	5,1	19,8		
1958	7.263		12,2	117	53,8	58,7	37,4	5,3			
1960	7.614	68	12,5	120			37,5		16,4		
1962	7.993		11,9	109	55,3	61,0	37,9	5,3			
1964	8.387		11,2	104			36,2			49,2	23,4
1968	9.142		9,2	87	57,6	63,8	28,7	4,4		61,7	21,8
1970	9.504	75	8,7	82			26,4		11,0	66,5	31,1
1972	9.851		8,9	73	60,0	66,5	27,4	3,6		67,9	34,8
1974	10.186		7,7	65			25,9			69,2	38,2
1976	10.510		7,7	57			23,0			78,2	51,5
1978	10.816		6,7	40	63,9	70,6	21,3	2,9		86,0	56,3
1980	11.145		6,6	33			22,2		8,9	91,4	67,4
1982	11.519	82	6,1	24	67,8	74,6	23,8			92,1	70,0
1984	11.919		6,3	20			22,2	2,8		94,3	72,9
1986	12.327		5,9	19			22,1			97,0	77,2
1988	12.748		5,8	19	68,0	75,0	23,3	2,7		98,0	80,9
1990	13.173		6,0	16			23,3				

Fuentes: Banco Central de Chile, *Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988*, Santiago, 1989; Arellano, *Políticas Sociales*, p. 24; Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Anuario de Demografía*, distintos años; INE-CELADE, *Chile. proyecciones de población*.

a Según información censal.

b Promedio de los quinquenios correspondientes: 50-55, 55-60, etc.

Cuadro 5.A.2. Situación de ingreso y acceso de los hogares a servicios de salud y de educación, en zonas urbanas y rurales^a

	<i>Pobre</i>					<i>Total</i>
	<i>Indigente</i>	<i>Bajo LP</i>	<i>Sobre LP</i>	<i>Vulnerable</i>	<i>No vulnerable</i>	
Salud: porcentaje de la población que tuvo atención en los últimos 3 meses						
Control preventivo^b						
Urbana	10,6	10,3	10,7	8,5	9,0	9,5
Rural	12,7	12,1	11,9	11,6	9,3	10,8
Consulta por enfermedad o accidente						
Urbana	9,3	10,3	9,5	9,7	11,0	10,5
Rural	8,4	7,3	8,4	8,8	9,3	8,7
Atención odontológica						
Urbana	7,9	9,3	11,0	12,1	17,4	13,9
Rural	5,6	5,7	6,0	7,2	9,8	7,8
Examen de laboratorio, ecografía o radiografía						
Urbana	2,6	3,4	3,9	3,5	4,7	4,1
Rural	3,7	3,0	3,6	3,0	3,6	3,5
Educación básica: porcentaje de hogares con algún niño entre 6 y 14 años en la situación que se señala^c						
Deserción: algún niño que no ha completado la enseñanza básica y no asiste a ella						
Urbana	5,3	4,3	3,0	3,0	2,1	2,2
Rural	21,8	17,0	14,4	12,3	10,0	14,4
Deserción o retraso para la edad en la enseñanza básica: algún niño que ha desertado la enseñanza básica o que se encuentra atrasado para la edad						
Urbano	31,7	21,9	18,6	17,3	11,4	17,3
Rural	44,1	43,2	35,9	32,0	32,2	36,1

Fuente: Elaboración del autor a partir de la Encuesta CASEN de 1990.

a Se definen cinco estratos de ingreso. El estrato indigente incluye todos los hogares cuyo ingreso familiar per cápita es inferior al valor de una canasta básica de alimentos y el estrato no pobre ni vulnerable incluye aquéllos cuyo ingreso es superior a 1,25 veces la línea de pobreza.

b El 53 por ciento de los controles preventivos corresponde a niños menores de 6 años, un 20 por ciento a mujeres en edad de procrear y un 70 por ciento a la población igual o mayor de 50 años.

c Porcentaje sobre el total de hogares con niños entre 6 y 14 años.

Cuadro 5.A.3. Características de la vivienda, estrato de ingreso y zona urbana y rural

	<i>Zona urbana</i>	<i>Zona rural</i>
Materialidad		
Magnitud de la deficiencia (%) ^a	10,7	23,5
Diferencia según estrato de ingreso ^b	24,9-6,0	35,4-18,3
Saneamiento		
Magnitud de la deficiencia (%) ^a	3,9	63,0
Diferencia según estrato de ingreso ^b	11,6-1,5	79,2-54,5
Disponibilidad de agua caliente y ducha o tina		
Magnitud de la deficiencia (%) ^a	29,1	80,1
Diferencia según estrato de ingreso ^b	59,5-17,5	94,4-71,2
Hacinamiento (más de 3 personas por pieza)		
Magnitud de la deficiencia (%) ^a	3,9	6,2
Diferencia según estrato de ingreso ^b	14,2-0,7	17,6-1,9

Fuente: Encuesta CASEN 1990.

- a** Porcentaje de hogares en situación deficiente. Materialidad: se refiere a material de construcción y la calidad de recursos, techo y piso; y saneamiento a origen y disponibilidad de agua potable, tipo de sistema de eliminación de excretas y disponibilidad de energía eléctrica.
- b** Se registra porcentaje en situación deficiente que corresponde al estrato indigente y estrato no pobre ni vulnerable, respectivamente. El estrato indigente incluye todos los hogares cuyo ingreso familiar per cápita es inferior al valor de una canasta básica de alimentos y el estrato no pobre ni vulnerable incluye a aquéllos cuyo ingreso es superior a 1,25 veces la línea de pobreza.

Cuadro 5.A.4 Equipamiento del hogar y estrato de ingreso, según zona urbana y rural

	<i>Zona urbana</i>	<i>Zona rural</i>
No disponibilidad de:		
Televisor blanco/negro o color		
Porcentaje que no dispone ^a	10,8	38,1
Diferencia según estrato de ingreso ^b	24,8-6,9	56,4-32,7
Radio cassette		
Porcentaje que no dispone ^a	22,2	26,1
Diferencia según estrato de ingreso ^b	40,0-16,3	36,7-21,5
Refrigerador		
Porcentaje que no dispone ^a	41,2	78,4
Diferencia según estrato de ingreso ^b	77,2-26,3	93,7-68,6
Lavadora		
Porcentaje que no dispone ^a	50,9	86,6
Diferencia según estrato de ingreso ^b	80,6-38,6	94,8-80,5
Automóvil		
Porcentaje que no dispone ^s	79,0	88,9
Diferencia según estrato de ingreso ^b	96,7-69,2	96,7-82,3
Video		
Porcentaje que no dispone ^a	83,9	96,9
Diferencia según estrato de ingreso ^b	97,6-76,4	99,5-94,7

Fuente: Encuesta CASEN 1990.

a Porcentaje de hogares que no dispone del bien.

b Porcentaje de hogares indigentes que no dispone del bien y porcentaje de hogares no pobres ni vulnerables que no lo posee. El estrato indigente incluye los hogares cuyo ingreso familiar per cápita es inferior al valor de una canasta básica de alimentos y el estrato no pobre ni vulnerable a aquéllos cuyo ingreso es superior a 1,25 veces la línea de pobreza.

Cuadro 5.A.5. Expansión del gasto fiscal con fines sociales entre 1989 y 1992
(En millones de pesos de 1992)

	<i>1989</i>	<i>1992</i>	<i>1992-89</i>	<i>Aumento (%)</i>
Funciones sociales	1.685.413	2.020.072	334.971	19,9
Salud	267.178	351.110	84.148	31,5
Vivienda	135.031	176.114	41.083	30,4
Previsión	803.359	902.155	98.796	12,3
Educación	340.556	418.551	78.090	22,9
Otros social	139.288	172.142	32.854	23,6
Justicia y seguridad	125.961	158.649	32.688	26,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, "Gastos financiados con la Reforma Tributaria", documento de trabajo, mayo de 1993.

Cuadro 5.A.6 Gasto público social per cápita, 1970-93
(CH\$ de 1992 y porcentajes)

Año	Educación (1)	Salud (2)	Seguridad social (3)	Vivienda (4)	Otros (5)	Total (6)	Índice 1970=100 (7)	% del total gasto público ^a (8)	% PIB (9)
1970	39.503	21.601	81.735	16.578	910	160.328	100	57,1	21,7
1974	31.545	18.712	48.684	21.527	1.159	121.626	76	48,8	17,6
1975	24.967	14.498	49.543	12.288	357	101.653	63	55,3	18,3
1976	26.693	13.543	48.992	9.084	926	99.238	62	57,0	15,9
1977	31.171	14.650	56.029	10.181	1.830	113.861	71	60,6	17,4
1978	32.797	16.202	67.008	9.517	1.562	127.086	79	56,7	16,0
1979	35.886	15.952	74.852	11.881	1.903	140.474	88	58,4	15,6
1980	35.033	17.789	77.898	11.809	1.924	144.453	90	59,8	17,0
1981	36.384	16.152	90.509	11.684	1.588	156.318	97	60,7	18,5
1982	36.753	16.941	104.281	8.193	1.232	167.401	104	59,0	22,4
1983	31.125	13.479	96.735	6.785	1.872	149.996	94	64,2	21,1
1984	30.088	14.241	96.398	7.925	1.640	150.292	94	63,5	21,3
1985	29.858	13.745	88.243	10.876	1.573	144.296	90	61,6	19,8
1986	28.087	13.428	85.196	10.186	1.649	138.546	86	60,0	18,4
1987	27.601	18.213	60.811	8.493	16.260	131.378	82	64,1	16,7
1988	26.956	20.849	61.346	11.120	13.383	133.653	83	61,3	15,2
1989	26.275	20.614	61.983	10.418	10.747	130.037	81	63,1	14,0
1990	24.717	19.361	62.095	10.237	10.391	126.802	79	66,7	14,0
1991	27.220	22.440	63.532	11.971	11.268	136.430	85	66,7	14,5
1992	31.602	26.535	68.181	13.310	13.010	152.638	95	65,4	14,7
1993 ^b	31.774	29.149	73.114	14.186	15.087	163.310	102	n.d.	15,3

Fuentes: (1) 1970-86: Mabel Cabezas, "Revisión metodológica y estadística del gasto social en Chile, 1970-86", *Notas Técnicas* N° 114, CIEPLAN, mayo de 1988; y Jorge Marshall, "El gasto público en Chile, 1969-79", *Colección de Estudios CIEPLAN 5*, junio 1981; (2) 1987-93: Jaime Crispi y Mario Marcel, "Aspectos cuantitativos de la política social en Chile 1987-93", versión mimeografiada, 1993, sobre la base de antecedentes de la Dirección de Presupuestos (1993) y Boletín del Banco Central, varios números. Ambas fuentes presentan discrepancias importantes, en particular en los componentes sectoriales del gasto (salud, seguridad social y otros), por lo que no se empalmó la serie 1970-86 con la serie 1987-93.

n.d. No disponible.

a Gasto total excluye pago intereses de la deuda.

b Presupuestado.

Cuadro 5.A.7. Evolución de la pobreza, 1987-92

	1987		1990		1992	
	Miles	(%)	Miles	(%)	Miles	(%)
Miles de personas y porcentajes						
Total pobres	5.497,9	44,6	5.203,0	40,1	4.369,7	32,7
Pobres indigentes	2.073,5	16,8	1.170,4	13,8	1.199,9	9,0
Pobres no indigentes	3.424,4	27,8	3.412,6	26,3	3.169,7	23,7
No pobres	6.829,2	55,4	7.772,1	59,9	8.993,3	67,3
Total población	12.327,1	100,0	12.975,1	100,0	13.363,0	100,0
Miles de hogares y porcentajes						
Total pobres	1.101,4	38,1	1.104,7	34,5	934,1	27,7
Pobres indigentes	390,8	13,5	370,0	11,6	247,7	7,3
Pobres no indigentes	710,6	24,6	734,7	22,9	686,4	20,4
No pobres	1.789,4	61,9	2.097,3	65,5	1.438,1	72,3
Total población	2.890,8	100,0	3.202,0	100,0	3.372,2	100,0

Fuente: MIDEPLAN, "Evolución de los ingresos de los hogares y de la pobreza regional: 1987-1992", versión mimeografiada, 25 de agosto de 1993 y CEPAL (1993), recuadros 1 y 2.

Cuadro 5.A.8. Ingresos autónomos y subsidios monetarios^a
(Variación porcentual según quintiles de ingreso)

Quintiles	1987-90			1990-92		
	Ingreso autónomo	Subsidios monetarios	Total	Ingreso autónomo	Subsidios monetarios	Total
I más pobre	12,6	-34,7	4,6	28,3	7,7	26,1
II	19,6	-26,1	16,7	18,8	10,3	18,4
III	19,5	-32,1	17,6	16,8	8,4	16,6
IV	15,3	-36,9	14,3	16,9	2,7	16,7
V más rico	11,0	-42,4	10,7	17,9	-20,3	17,8
Total	13,6	-33,6	12,5	18,0	4,7	17,8

Fuente: MIDEPLAN, "Evolución de los ingresos de los hogares y de la pobreza regional: 1987-1992", versión mimeografiada, 25 de agosto de 1993.

^a A nivel nacional en cada año más del 97 por ciento de los ingresos de los hogares son autónomos. En el quintil más pobre este porcentaje pasa del 84 por ciento en 1987, al 89 en 1990 y al 99 por ciento en 1992.

Cuadro 5.A.9. Principales programas sociales orientados a los sectores pobres (1990-93)

<i>Programa</i>	<i>Tipo de programa^a</i>	<i>Grupo objetivo</i>	<i>Características período 1990-93</i>	<i>Tamaño estimado del grupo cubierto</i>
Subsidios monetarios				
Asignación familiar (AF)	A-F	Cónyuge que no trabaja remuneradamente e hijos menores de 15 años (menores de 18 años si estudian) de trabajadores afiliados a la previsión social	Se focaliza. Reajuste anual escalonado según nivel de ingreso del trabajador. Exclusión trabajadores de ingresos altos	2,5 millones de cargas
Subsidio único familiar (SUF)	A-F	Mujer embarazada y niños menores de 6 años (menores de 15 años si estudian) y no reciben el beneficio de la AF	Reajuste anual. Valor equivalente al de la AF que corresponde al tramo inferior de ingresos	900.000 cargas
Pensión asistencial	A-F		Elevación en 1990 y reajuste anual según IP	300.000 pensiones
Renegociación de deudas				
Subsidio al agua potable	A-F	Hogares de escasos recursos atrasados en el pago de sus cuentas o dividendo		1992: cerca de 400.000 subsidios mensuales 370.000 beneficiados
Ministerio de Educación				
Junta Nacional de Jardines Infantiles	IS-FS	Población de 0-5 años de preferencia niños con riesgo de desnutrición y/o de hogares pobres	Ampliación, cobertura. Énfasis estimulación psicossocial	90.000 niños
Integra, PRODECU	A-F	Preescolares pobres		
Subvención por alumnos	SB-U	Población 5 a 15 años	Reajuste valor de la subvención. Creación de fondo de saneamiento para cubrir déficit municipal	Todas las escuelas y liceos que cuentan con subsidio estatal (90 por ciento o la matrícula nacional)
Estatuto docente	SB-U	Profesores escuelas municipales	Mejoramiento condiciones laborales y carrera funcionaria	63.000 profesores
P900 y programa MECE	IS-F	Escuelas más pobres del país o de rendimiento bajo en prueba SIMCE	Distribución de textos y útiles escolares; creación de bibliotecas de aula; asistencia en salud; capacitación profesores; reparación y construcción de infraestructura; fondo de proyectos para mejoramiento educación	1,8 millones de niños
Iniciación a la vida del trabajo	IS-U	500 escuelas básicas		Iniciar y fortalecer formación para el trabajo
Modernización educación media técnico-profesional	IS-U		Conversión de liceos científico humanistas y modernización de los técnicos-profesionales	110 liceos

(Continúa en la próxima página)

<i>Programa</i>	<i>Tipo de programa^a</i>	<i>Grupo objetivo</i>	<i>Características período 1990-93</i>	<i>Tamaño estimado del grupo cubierto</i>
			existentes	
Programa de Alimentación Escolar (PAE)	IS-F	Alumnos más vulnerables en escuelas municipales y particulares subvencionadas	Aumento número y calidad raciones. Extensión a enseñanza media	854.000 alumnos de enseñanza básica y 100 de la media
Salud				
Atención primaria	SB-IS-FS	Consultorios y postas municipales	Aumento de personal y turnos; suplemento presupuesto farmacia; creación de servicios de atención primaria de urgencia; creación de laboratorios básicos comunales; ampliación de la atención primaria; creación de red de centros comunitarios de salud mental familiar y de consultorios especializados para atención de adolescentes embarazadas	65-70 por ciento de la población, particularmente madres y niños
Atención hospitalaria	SB-U		Rehabilitación, construcción y equipamiento	
Centro comunitario de salud mental familiar	P-IS-FS	Toda la población	Acciones preventivas de tratamiento y rehabilitación de drogas y alcoholismo	
Programa de Alimentación Complementaria (PNAC)	IS-F	Embarazadas y niños que se atienden en consultorios del SNS	Mejoramiento en la calidad y cantidad de alimentos provistos	Más del 95 por ciento de los niños en comunas pobres y zonas rurales
Vivienda				
Progresiva	IS-F	Hogares allegados sin ahorro previo		Cerca de 15.000 soluciones al año
Básica	IS-F	Hogares con poco ahorro previo y baja capacidad de pago		20.000/25.000 soluciones al año
Subsidio general unificado	IS-U	Hogares con ahorro previo		37.000 soluciones al año
Programa especial para trabajadores (PET)	IS-F			15.000/20.000 soluciones al año
Programas de desarrollo urbano	II-F	Comunas y barrios pobres	Pavimentación, equipamiento comunitario, áreas verdes y multicanchas, renovación urbana	
Trabajo				
Capacitación laboral de jóvenes	IS-F	Jóvenes que no estudian y están desempleados o inactivos	Ejecución privada. Licitación. Capacitación vinculada a práctica en empresa	100.000 jóvenes entre 1991-94
Capacitación en empresas - trabajadores	IS-U	Ocupados en empresas	Franquicia tributaria para la empresa	1990-92: 240.000 por año
- jóvenes		Aprendices en empresa	Franquicia tributaria para la empresa	1990-92: 950 aprendices por año
Becas SENCE	IS-F	Capacitación personas de escasos recursos		1990-92: 5.200 becas al año
Programa de intermediación laboral	FS	Desocupados que buscan trabajo	Inscripción en oficina de colocación municipal	1990-92: 95.000 inscritos y 40.000 colocaciones al año

(Continúa en la próxima página)

<i>Programa</i>	<i>Tipo de programa^a</i>	<i>Grupo objetivo</i>	<i>Características período 1990-93</i>	<i>Tamaño estimado del grupo cubierto</i>
Previsión social				
Pensiones	SS-U	Jubilados	Nivelación pensión mínima, reajuste extraordinario del 10,6 por ciento adeudado (escalonado en el tiempo) según monto de la pensión; reajuste anual	Un millón de pensionados
Subsidio de cesantía	SS-U	Cesantes sector formal	Subsidio decreciente en el tiempo por 12 meses. Reajuste montos	
Subsidio maternal	SS-U	Permiso pre y post-natal para trabajadoras	Reajuste	
Subsecretaría de Desarrollo Regional				
FNDR	II	Destinado a transferir recursos a las regiones para financiar inversiones orientadas a sectores más pobres, especialmente en educación, salud, saneamiento, vialidad y electrificación		
Mejoramiento de barrios	II-A-F	Financia saneamiento de poblaciones marginales urbanas y en casos extremos la erradicación de familias (casetas sanitarias y lotes con servicios)		
Fondo de Inversión y Solidaridad Social (FOSIS)				
	IS-A-F	Financia y respalda proyectos destinados a superar la pobreza y marginalidad, presentados por las propias comunidades, organizaciones populares, ONG, municipios y otras instituciones públicas y privadas. Las principales líneas de trabajo son: (i) apoyo productivo (asistencia técnica, crédito, capacitación, apoyo a la comercialización, etc.) para microempresario urbanos, campesinos, pirquineros; (ii) mejora de la calidad de la vida en localidades pobres (equipamiento de sedes comunitarias, acciones formativas, recreativas y culturales, programas de consumo); (iii) apoyo a los sectores pobres y sus organizaciones en información para acceder a los programas sociales y capacitación para postular con proyectos técnicamente adecuados a los concursos FOSIS, y (iv) apoyo a iniciativas sectoriales a fin de que ellas efectivamente beneficien a los sectores más pobres o vulnerables (programa de riego campesino, capacitación laboral de jóvenes)		
Instituto Nacional de la Juventud (INJ)				
	IS-FS	Diversos programas orientados a apoyar el uso creativo del tiempo libres (casa de la juventud, deporte y recreación, tarjeta joven, fondo de iniciativas juveniles, etc.		
Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)				
Mujeres Jefas de Hogar	IS-F	Capacitación laboral		1.600 mujeres de escasos recursos
Prevención de la violencia intrafamiliar	P	Capacitación de 1.000 carabineros y formación de monitoras comunitarias		
Centros de Información y Difusión de los Derechos de la Mujer	P	Creación de CENTROS (CIDEM) en 7 regiones		
SENAME	A-IS-FS	Niños en situación irregular social y/o con la justicia	Desinstitucionalización de los niños internados	
INDAP	IS-F	Apoyo a sector campesino, crédito, transferencia tecnológica. Fortalecimiento organizaciones campesinas	Infraestructura, asistencia técnica	

Fuente: Este cuadro se elaboró a partir de documentos emanados de MIDEPLAN y otros ministerios.

a A: Asistencial; SS: Seguridad social; SB: Servicios básicos; IS: Inversión social; II: Inversión infraestructura; P: Preventivo; F: Focalización explícita; FS: Focalización por autoselección; U: Universal.