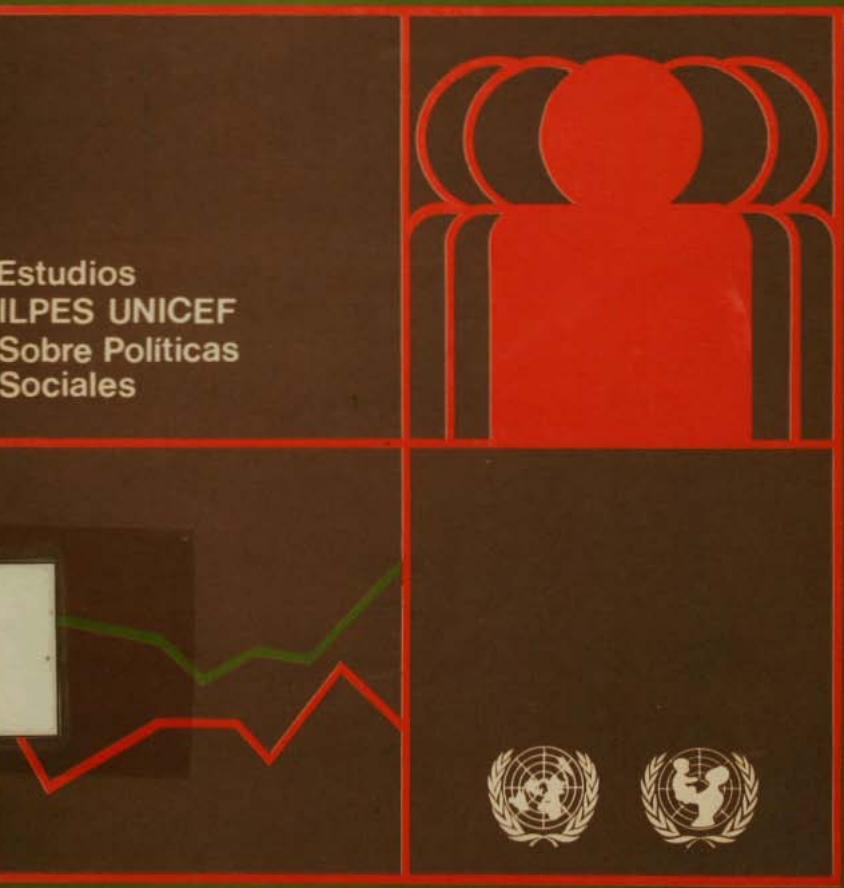
evolución de las políticas sociales en Chile 1964-1980

Iván Lavados



Estudios
ILPES UNICEF
Sobre Políticas
Sociales

NACIONES UNIDAS UNICEF

EVOLUCION DE LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE 1964 - 1980

Iván Lavados

Biblioteca Conmemorativa DIBAM JOSE MARIA ARGUEDAS
010348

* En la elaboración de este estudio han colaborado Hugo Lavados, Alfonso Laso y Sergio Montenegro.

SANTIAGO DE CHILE, 1983

CEPAL - ILPES - UNICEF

EVOLUCION DE LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE 1964 - 1980

Iván Lavados

Inscripción N° 57.318

Primera Edición, 1983

LC/IPE/G - 23
E/ICEF/TACRO/G - 1009
Diciembre 1984

Las opiniones emitidas por los autores de esta obra son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen a las instituciones que la editan.

Diseño Portada
Taller de Diseño M & A

Impreso en Chile / Printed in Chile

INDICE

		Pág.
INTRODUCCION		1
	PARTE PRIMERA: ASPECTOS CONCEPTUALES	3
I	DESARROLLO Y PLANIFICACION	5
	1. Visión del Desarrollo	7
	2. Planificación: Sentido y características	8
	3. Planificación Social	9
II	PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL DESARROLLO SOCIAL	13
	1. Consideraciones generales	15
	2. Problemas y alternativas en el Sector Educación	17
	3. Problemas y alternativas en el Sector Salud	22
	4. Problemas y alternativas en el Sector Vivienda	23

PARTE SEGUNDA: ENFOQUE GLOBAL 27

III CARACTERISTICAS Y ORGANIZACION DE LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE 29

1. Intervención del Estado y Gasto Fiscal 31
2. Estructura tradicional del Estado para el Desarrollo Social 35

IV RESTRICCIONES DE LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE 39

1. Problemas de Coordinación e Interrelación 41
2. Problemas de Información y Complementariedad 43
3. Problemas de factibilidad técnica y política 44

V LAS POLITICAS SOCIALES EN EL PERIODO 1964-1970 49

1. Antecedentes generales 49
2. Aspectos institucionales 53

VI LAS POLITICAS SOCIALES EN EL PERIODO 1970-1973 59

1. Antecedentes generales 61

VII LAS POLITICAS SOCIALES EN EL PERIODO 1973-1980 63

1. Antecedentes generales 65
2. Aspectos institucionales 66

PARTE TERCERA: POLITICAS SECTORIALES 69

VIII EDUCACION 73

A. PERIODO 1964-1970 73

1. Antecedentes y objetivos 73
2. Gestión gubernamental 75
3. Regulación jurídica 77
4. Capacitación de adultos 81

B. PERIODO 1970-1973 83

1. Antecedentes y objetivos 83
2. Gestión y resultados 84

C. PERIODO 1973-1980 85

1. Diagnóstico y objetivos 85
2. Gestión y resultados 86
3. Aspectos institucionales 87
4. Capacitación de adultos 88

IX SALUD 93

A. ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE EL SECTOR SALUD EN CHILE 93

1. Organización y estructura 93
2. Antecedentes sobre asignación de recursos 95

B. PERIODO 1964-1970 96

1. Políticas y resultados 96
2. Asignación de recursos fiscales 97
3. Aspectos institucionales 100

C. PERIODO 1970-1973 102

1. Políticas y resultados 102
2. Asignación de recursos 103
3. Marco jurídico institucional 108

D. PERIODO 1973-1980 108

1. Políticas y resultados 108
2. Asignación de recursos fiscales 111
3. Regulación jurídica 113

X NUTRICION 117

1. Programa Nacional de Alimentación Complementaria 119
2. Organización institucional 123

XI VIVIENDA 125

A. PERIODO 1964-1970 127

1. Antecedentes y objetivos 127
2. Planes, problemas y resultados 128
3. Mecanismos de Asignación de Viviendas 131
4. Aspectos institucionales 133

B. PERIODO 1970-1973 136

1. Antecedentes y objetivos 136
2. Plan Habitacional 137
3. Programas habitacionales 140
4. Mecanismos de asignación de viviendas 141
5. Aspectos institucionales 142

C. PERIODO 1973-1980 143

1. Antecedentes y objetivos 143
2. Plan habitacional 144
3. Gasto Fiscal en vivienda 147
4. Programas habitacionales 149
5. Mecanismos de asignación 150
6. Aspectos institucionales 151

INTRODUCCION

Este trabajo representa un esfuerzo inicial para analizar las políticas sociales de Chile en los últimos quince años, período en que se han producido cambios significativos en los modelos y estilos de desarrollo y, consecuencialmente, en el rol del Estado y en las prioridades asignadas en las políticas públicas.

El propósito de analizar las políticas sociales aplicadas es rescatar experiencias valiosas en cuanto a programas y proyectos, a formas de asignar los recursos a los diferentes sectores y subsectores, a la regulación jurídica de las distintas áreas, al esfuerzo de cooperación internacional, etc.

El trabajo se ha organizado en tres partes. En la primera se tratan aspectos conceptuales relativos al desarrollo y la planificación y a la participación del Estado en el desarrollo social.

La segunda parte está destinada al examen de los aspectos más globales de las políticas sociales en Chile. Se analizan las características, la organización y las restricciones principales de las políticas sociales. También se plantean algunos rasgos generales de las políticas llevadas a cabo por los últimos tres gobiernos del país.

La tercera parte examina las políticas sociales sectoriales, en Educación, Salud y Vivienda, mostrando:

i) Diagnóstico, gestión gubernamental y resultados de las respectivas políticas,

ii) Regulación jurídica del sector y principales modificaciones producidas,

iii) Proyectos significativos de cooperación internacional para el desarrollo social.

Por último se presenta un conjunto de anexos estadísticos sobre las materias objeto del trabajo.

PARTE PRIMERA

ASPECTOS CONCEPTUALES

I. DESARROLLO Y PLANIFICACION

1. VISION DEL DESARROLLO
2. PLANIFICACION: SENTIDO Y CARACTERISTICAS
3. PLANIFICACION SOCIAL

I.DESARROLLO Y PLANIFICACION

1. Visión del Desarrollo

El concepto de desarrollo ha experimentado un importante cambio en los últimos años. Desde un enfoque en que se privilegiaba las variables económicas se ha pasado a otro, más global e integrador, que asume las diferentes facetas del proceso y que puede ser englobado en el concepto "bienestar". En el campo de la economía se reconoce que el desarrollo económico no es equivalente al desarrollo total de la sociedad, sino una parte o dimensión del desarrollo general (1). El crecimiento económico no siempre produce por sí mismo un cambio en otras dimensiones como los niveles de empleo o la satisfacción de las necesidades de habitación, salud, nutrición (2).

Uno de los aspectos más importantes de este cambio conceptual es la clara explicitación de los juicios de valor sobre el proceso. Al respecto, es fundamental resaltar la importancia asignada desde comienzos de la década del 70 a la distribución del ingreso. En varios estudios recientes (3) se ha demostrado que la no consideración explícita de los aspectos distributivos conlleva un juicio de valor que tiende a la aceptación del **statu quo.**

En la actualidad es evidente que la distribución del ingreso y la pobreza son partes integrales del problema del desarrollo (4). Por otra parte, es interesante señalar que el cambio producido en los enfoques del desarrollo y los avances teóricos y metodológicos hacen que las evaluaciones "ex post" de los procesos de desarrollo económicos y sociales se fundamenten en marcos teóricos y paradigmas analíticos diferentes a los que estaban presentes y se utilizaron cuando los respectivos procesos se generaron, por lo que es conveniente estudiar y evaluar las experiencias considerando sus circunstancias. Sobre el particular se ha dicho: "**Ahora** es claro que más de una década de rápido crecimiento en los países subdesarrollados ha sido de poco o ningún beneficio para alrededor de un tercio de su población. Aunque el ingreso medio per cápita del Tercer Mundo se ha incrementado en un 50% desde 1960, este crecimiento ha sido desigualmente distribuido entre países, regiones dentro de los países y grupos socioeconómicos. Paradojalmente, mientras las políticas de creci-

(1) G. Meir, *Leading Issues in Economic Development*. Oxford University Press, New York, 3ª edición, 1975.

(2) Ver R.V. Clower, et al, *Growth without Development, Evenstan, 1966.*

(3) *Posiblemente el más conocido e importante de ellos sea M. Chenery, et. al. Redistribution with Growth*, World Bank and University of Sussex, Cambridge University Press, 1974.

(4) G. Meir, *op cit.* Véase CEPAL - ILPES - UNICEF Pobreza. Necesidades Básicas y Desarrollo. Santiago, 1982.

miento han tenido un éxito más allá de las expectativas de la primera década del desarrollo, la idea misma del crecimiento agregado como un objetivo social, **ha sido puesta en duda crecientemente**" (5). Sería posible resumir lo anterior indicando que lo realmente importante, más que la tasa de crecimiento del producto, es el contenido y composición de ese producto, evaluado en término de la "calidad de la vida" que posibilita a los grupos humanos involucrados en el proceso.

Esta nueva concepción del desarrollo, centrada en el bienestar más que en el crecimiento, formalmente compartida por casi todos los países (6), presenta grandes dificultades cuando se trata de orientar una estrategia de desarrollo integral. Al respecto puede señalarse la casi obvia dificultad de operacionalizar conceptos como "calidad de vida", de forma tal que permitan establecer objetivos y metas definidos por indicadores relevantes. Eso puede generar un fenómeno de ambivalencia en la toma de decisiones, ya que mientras se declara la intención de propender al desarrollo con una concepción global, se ejecutan políticas parciales desconectadas entre sí o contradictorias, y se continúa recurriendo como patrón de medida del resultado a los indicadores tradicionales. Eso puede responder a un cierto "conservantismo" a nivel burocrático y político, pero también tiene que ver con la poca claridad existente para operacionalizar visiones más complejas sobre el desarrollo, y la dificultad de encontrar indicadores susceptibles de ser cuantificados y medidos, diferentes al mero crecimiento económico.

2. Planificación: Sentido y Características

Como se ha visto, el concepto de desarrollo integral otorga importancia a los objetivos de aumento del ingreso por habitante, mejor distribución del ingreso, pleno empleo, efectiva igualdad de oportunidades, desarrollo social equilibrado, respeto a la dignidad del hombre y logro real de su desenvolvimiento e integración cultural y destaca su **interdependencia** (7).

A partir de este concepto, las estrategias de desarrollo deberían considerar simultáneamente las variables económicas, sociales y culturales, y el Estado debería asumir un papel fundamental en la orientación del proceso. Este rol del Estado, orientador e integrador, ha sido destacado, habitualmente, privilegiando los aspectos formales de su actividad, es decir, la planificación institucionalmente considerada.

La planificación, definida como un proceso imperfecto de exploración sistemática del futuro, y de dirección y coordinación de los diversos agentes y organizaciones económicas y sociales en pos de ciertos objetivos nacionales básicos (8), debe ser considerada más allá de una concepción formalista referida al plan-documento. Se refiere principalmente a los principios básicos que explícita o implícitamente establecen las directrices fundamentales de las políticas estatales y a la coherencia, racionalidad, objetivos finales, metas, trayectorias, etc., de las mismas.

---

(5) H. Chenery, *et al.*, *op. cit.*
(6) Ver algunos ejemplos en *Planning Bulletin*, ILPES, abril 1978, Vol. I, N° 1.
(7) ILPES, *Progreso científico y técnico en América Latina*, Santiago, 1974.
(8) Alejandro Foxley, *Estrategia de desarrollo y modelos de planificación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

La planificación no puede ser entendida sólo como el manejo de ciertos instrumentos para lograr determinados resultados (una técnica), sino como un proceso en que los factores políticos, institucionales y culturales tienen la misma o mayor importancia que los componentes técnicos. Puede ser entendida como un proceso político que crea un marco de referencia para coordinar y movilizar a grupos sociales en función de ciertos objetivos. Esto posibilita dar preeminencia a los objetivos en el momento de implementar las políticas, y comprender que los cambios en la estructura de poder pueden producir cambios en los objetivos y en las políticas.

La planificación es un proceso complejo que se da en diferentes niveles y etapas, desde el diagnóstico hasta la evaluación. Un aspecto esencial, definitorio de su efectividad, es su implementación. Este es el rol de las políticas públicas (9).

Por lo tanto, la planificación debe responder a una estrategia global de desarrollo que para superar las deficiencias del mercado como único asignador de recursos, lleva al Estado a influir en el desarrollo del país, provocando el cambio social. Las políticas públicas no son, por lo tanto, herramientas neutras o puramente técnicas para hacer frente a determinados problemas. La decisión de utilizar una u otra política es una decisión política en que siempre están presentes categorías valóricas o ideológicas.

"Para que los objetivos de un plan puedan alcanzarse con éxito deben quedar enmarcados dentro de un área de factibilidad que tome en cuenta no sólo los problemas de índole técnica, sino también las limitaciones derivadas de las condiciones sociopolíticas del país. Estas últimas se relacionan no sólo con los propósitos del plan, sino también con el tipo de instrumentos que un gobierno está dispuesto y puede usar para alcanzarlas."(10)

3. Planificación Social

La experiencia de la planificación social en la mayor parte de los países de América Latina, está vinculada fundamentalmente a acciones de carácter regional y sectorial, aunque han existido programas de desarrollo de la comunidad que han tratado de reforzar o estimular las capacidades de acción autónoma de las comunidades y de obtener niveles más altos de participación popular en el proceso de desarrollo (11). Por otra parte, en algunos países del continente se han organizado sistemas de coordinación y/o consejos de planificación y desarrollo social, encargados formalmente de la planificación social del desarrollo, a veces desvinculados de los organismos de planificación económica.

Sobre las limitaciones de una aproximación parcializada se ha señalado: "una visión general de los problemas y posibilidades de acción tiene claras ventajas, en cuanto a métodos de planificación sobre un enfoque de programas aislados" (12).

---

(9) Ricardo Ffrench-Davis, *Políticas económicas en Chile 1952-1970*, Ediciones Nueva Universidad, 1973, Santiago de Chile.

(10) Ricardo Cibotti y Oscar Bardeci, *Un enfoque crítico de la planificación en América Latina*, ILPES.

(11) P. Rodríguez Noboa, "El carácter actual de la planificación social en América Latina", *Comercio Exterior*, México, 1978.

(12) United Nations, *Report on Children*, New York, 1971.

"Las medidas complementarias a la educación gratuita, alimentación, servicios de salud, uso de trabajadores sociales, etc., al parecer en ningún país responden aún a un plan global, que fije un orden de prelación a los servicios complementarios y que se base en el estudio de los problemas de las familias de bajos ingresos" (13).

El avance teórico producido en el último tiempo ha permitido visualizar, a nivel conceptual, la naturaleza integral del proceso, lo que lleva a incorporar la planificación social al proceso de planificación global (14). "El carácter integral alude esencialmente a los aspectos sociales y económicos que, por otra parte, no son susceptibles de una absoluta separación conceptual. Constituyen dos formas de entender un proceso objetivamente indivisible, pero sistemáticamente capaz de ser programado por medio de políticas diversas pero concurrentes." (15)

Este enfoque unitario e integrador de la planificación, difícil de operacionalizar, puede significar un factor decisivo para afrontar los graves problemas del desarrollo social. "El concepto integrado de desarrollo supone un esfuerzo persistente de aprehender unitariamente la totalidad del proceso, superando los enfoques fragmentarios y parciales en el terreno de la política y los planes de desarrollo y en los estudios destinados a evaluar el propio desarrollo. Sin embargo, cabe recordar que no se ha avanzado suficientemente en la elaboración y en el uso de las metodologías de planificación y organización gubernamental que correspondan a este concepto y a las realidades de los países." (16)

No obstante el avance teórico señalado, en la mayoría de los casos persiste una visión tradicional en relación con las políticas concretas de desarrollo social. Se continúa considerando al proceso como el resultado de programas paliativos de los efectos negativos del desarrollo económico, y no como un objetivo a lograr mediante el funcionamiento regular del sistema económico, a través de modificaciones en las estructuras sociales y políticas.

En la mayor parte de las formulaciones de problemas de desarrollo social (por ejemplo necesidades básicas y su satisfacción) y de propuestas para solucionarlos, se tiende a enfatizar el aspecto de "recursos humanos", desde una perspectiva basada esencialmente en la rentabilidad económica y en el análisis costo-beneficio. Existe poca consideración del problema por su valor en sí mismo, más allá de los efectos económicos.

Por ejemplo, tomando el grupo de edad posiblemente más importante, se puede señalar que la identificación de los problemas y necesidades de la infancia y juventud es de relativamente larga data. En un informe publicado en 1963 (17) se señalaba que la pobreza era el factor negativo más importante para la infancia, indicándose la existencia de un círculo vicioso: pobreza, enfermedades, hambre e ignorancia. Sin embargo, las prioridades en la formulación de políticas y programas específicos, se basaban más que nada en un enfoque de tipo asistencial. En la práctica, el tratamiento era fundamentalmente sintomático, sin gran énfasis en las causas que

(13) CEPAL *El cambio social y la política del desarrollo en América Latina*", Naciones Unidas, New York, 1969.

(14) Véase ILPES-UNICEF, *Planificación Social en América Latina y el Caribe*, editado por R. Franco, Santiago, 1981.

(15) P. Rodríguez Noboa, op. cit.

(16) CEPAL, Evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo, realizada en Trinidad-Tobago, 1975. También M. Wolfe, *El desarrollo esquivo*. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

(17) G. Sicault, editor, *The Needs of Children*, UNICEF, 1963.

generaban los resultados que se deseaba combatir. Los programas de nutrición infantil tenían preeminencia, seguidos por los programas en salud, educación y vivienda. En general, sería posible decir que los problemas del desarrollo de la infancia, en particular, y sociales en general, eran enfrentados con un prisma que privilegiaba los efectos sobre las causas de fondo.

Dos razones principales han limitado la efectividad de ese tipo de programas. Por una parte, la existencia de una baja correlación entre las prioridades manifestadas y las acciones concretas emprendidas, siendo la disponibilidad de recursos el elemento clave. Por ello la cooperación internacional era determinante en lo que se hacía (18). La segunda causa era la descoordinación existente entre los programas en marcha.

En la última década el proceso de planificación ha ido asumiendo una perspectiva más realista. Desde una concepción eminentemente formalista se ha pasado a otra que otorga importancia decisiva a la ejecución y coordinación de las políticas públicas.

La planificación del desarrollo social debería considerar el conjunto de políticas públicas y los programas específicos vinculados al problema. Sin embargo, los programas de desarrollo social no admiten sólo una evaluación costo-beneficio. Es necesario analizar el problema más allá de una dimensión estrictamente económica, debido a que los beneficios esperados, en gran parte, no son susceptibles de cuantificación (por ejemplo, tasas sociales de retorno). Un enfoque operacional más adecuado es el análisis costo-eficacia, que trata de minimizar los costos para obtener los objetivos planteados.

En relación a lo anotado con anterioridad, los problemas del desarrollo social deberían ser tratados a partir de una visión real y operativa de la planificación en que se privilegie el concepto de política pública.

(18) Ibid, p. 156.

II. PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL DESARROLLO SOCIAL

1. CONSIDERACIONES ESPECIALES

2. PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS EN EL SECTOR EDUCACION

3. PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS EN EL SECTOR SALUD

4. PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS EN EL SECTOR VIVIENDA

II. PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL DESARROLLO SOCIAL

1. Consideraciones Generales

Anteriormente se ha señalado que la complejidad y profundidad de los problemas sociales plantea la necesidad de un rol activo del Estado como promotor de programas, asignador de recursos y ejecutor de políticas sociales. Desde un punto de vista teórico, es posible postular una participación del Estado en el desarrollo social sólo a través de la corrección de las imperfecciones del mecanismo de mercado. Aun en esta perspectiva, debido a la gran cantidad de efectos externos que presenta el desarrollo social y que no pueden ser captados por el mercado, se requiere la intervención directa más allá de la corrección de las imperfecciones.

Es importante señalar que el nivel de los recursos asignados para el desarrollo social conlleva la necesidad de una clara definición de los contenidos del llamado gasto social, para estar en condiciones de evaluar y hacer análisis comparativos sobre el esfuerzo que el Estado realiza en esta materia.

Las diferentes políticas públicas existentes para enfrentar los problemas planteados por el desarrollo social pueden ser agrupadas en políticas directas y políticas indirectas. El primer tipo se refiere a los programas, actividades y proyectos promovidos por el Estado y que implican para su ejecución la asignación de recursos públicos. Las indirectas, en este contexto, son aquellas que afectan e influyen el funcionamiento del mercado, siendo las más importantes las políticas monetaria, fiscal, de comercio exterior, etc. Estas políticas pueden tener un impacto de enorme trascendencia sobre el desarrollo social (19).

En general, para enfrentar en el corto plazo situaciones sociales críticas, como las derivadas de la extrema pobreza, son más adecuadas las políticas directas. Ello porque estos problemas requieren de una intervención muy selectiva y específica para llegar a los grupos-objetivo. A este respecto es necesario tener presentes los factores internos de la pobreza, producto de una forma de "vida marginal", que produce un daño y una situación de tal naturaleza que impide a los individuos tener la capacidad de percibir su situación y obviamente de cambiarla (20). Es una situación de carácter "radical".

---

(19) Ver Sergio Molina y Sebastián Piñera, *"La pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientaciones de políticas"*, *E/CEPAL/PROY.1/1, junio de 1979.*

(20) *Ver Fernando Monckeberg, Jaque al Subdesarrollo*, Santiago, 1975.

Para diseñar y aplicar las políticas directas, el Estado requiere conocer la magnitud, cobertura y dispersión de los problemas que debe enfrentar. No es posible operacionalizar el criterio de selectividad señalado si el universo sobre el que se desea influir no es adecuadamente conocido. Por ello, los programas destinados a identificar los factores claves que afectan situaciones sociales importantes, como el grado de complementaridad y de sustitución existente entre la estimulación precoz y la nutrición del niño, son de fundamental importancia. De similar significación es el desarrollo de sistemas de información que permitan conocer las características, ubicación y niveles de las distintas situaciones. La falta o insuficiencia de los antecedentes y de la información señalados dan por resultado políticas directas relativamente ineficientes, asignándose recursos escasos hacia sectores que no constituyen el objetivo de la respectiva política.

Un manejo técnico adecuado de los instrumentos a utilizar es una condición obvia y necesaria, sobre todo para evitar el mal uso de los recursos o la traslación de los subsidios implícitos. Existe necesidad de diseñar y ejecutar los programas de forma tal que se minimicen los riesgos, aunque cierto grado de "filtración" parece ser inevitable (21).

Desde un punto de vista conceptual es importante insistir en que no existe una relación necesaria entre políticas directas y ejecución estatal centralizada de programas. En una perspectiva de coordinación es posible que determinados tipos de programas sean ejecutados en forma descentralizada, incluso a través de la gestión privada. El criterio central que debería orientar la implementación práctica de los programas es el del menor costo para cumplir los objetivos planteados. Normalmente se parte apriorísticamente de concepciones unívocas acerca del rol del Estado y de la forma de ejecutar sus actividades.

La discusión sobre la intervención del Estado en el desarrollo social se ha centrado, más allá de los problemas terminológicos, en las modalidades de acción y en el nivel que deberían alcanzar los recursos transferidos por el Estado. Aun en una economía de mercado, se acepta la acción redistributiva del Estado. En este sentido, el debate se ha centrado en el problema de si es más conveniente la utilización de bienes y servicios o de incrementos del ingreso cuyo destino final queda entregado al consumidor. Sobre el particular se ha planteado (22): "La acción redistributiva del Estado puede realizarse no sólo mediante el incremento de los grupos pobres, dejando a éstos la determinación de su estructura de consumo, sino también a través de la provisión pública, gratuita o subsidiada, de bienes y servicios de consumo colectivo y de bienes de consumo individual. Estos últimos dos mecanismos han sido los más utilizados en Latinoamérica.

---

(21) Ver J. Jiménez. *Desnutrición en Chile. Análisis de algunas experiencias de solución*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, 1978 y M. Selowsky, *Hacia la eliminación del déficit de "necesidades básicas". Implementación, costo fiscal y conflictos con crecimiento*, E/CEPAL/Proy. 1/17, agosto, 1979.

(22) S. Molina y S. Pinera, "La pobreza en América Latina", op. cit. págs. 64-96.

Dos son los principales argumentos que se esgrimen en favor de la utilización de los mecanismos de provisión directa de bienes, y no sólo de incrementos del ingreso cuyo destino final queda entregado al consumidor. En primer lugar, dados el grado de pobreza y la escasa educación que por definición caracterizan a las familias que se intenta beneficiar, y dado el alto grado de complementariedad de los beneficios que a bajos niveles de consumo caracteriza al consumo de bienes esenciales, es altamente probable que las decisiones respecto a la estructura del consumo de estas familias sean muy distintas a las que ellas tomarían si contaran con mejores condiciones objetivas de información, educación, etc. Esto es particularmente cierto en relación con la asignación intrafamiliar del consumo de alimentos. La tendencia a privilegiar la alimentación de los adultos en desmedro de la de los niños, probablemente se modificaría si las familias pobres tuvieran conocimiento de los daños irreversibles físicos e intelectuales que puede causar en ellos la desnutrición en los primeros meses de vida. El segundo argumento se relaciona con las características de la oferta de ciertos bienes y servicios básicos. Algunos de éstos, por razones tecnológicas e institucionales, sólo pueden proveerlos el sector público y, por lo tanto, los incrementos de ingresos no se traducen en incrementos de consumo de estos bienes y servicios básicos. Por estas dos razones, cuya importancia relativa es mayor mientras mayor sea el grado de pobreza, la acción redistributiva del Estado en favor de los grupos pobres debe combinar la redistribución del ingreso con la del consumo. Esto no significa que el patrón de consumo de estos grupos debe imponerlo íntegramente el Estado, sino que justifica las intervenciones de éste orientadas a incrementar en forma selectiva el consumo de ciertos bienes y servicios básicos por parte de los grupos pobres, tales como educación, salud, nutrición, vivienda, electrificación, agua potable, alcantarillado. El problema central radica en encontrar instrumentos de redistribución administrativamente viables, eficientes desde el punto de vista de los costos, y selectivos en cuanto a los grupos o personas beneficiados".

2. Problemas y alternativas en el Sector Educación

En el contexto de una economía de mercado, la primera cuestión que surge es si a través de un funcionamiento puramente privado se logra una asignación eficiente de los recursos orientados hacia la educación.

La definición de eficiencia en este caso tiene que ver con el criterio de optimalidad corrientemente usado en economía —óptimo de Pareto— que, respecto a la producción, es aquella situación en que, dados los recursos existentes, no es posible aumentar la producción de un bien sin disminuir la de otro, y que en términos de consumo se define como la posición en la que, dados los bienes producidos, no es posible aumentar el bienestar de una persona sin disminuir el de otra. Obviamente, existen múltiples soluciones que corresponden a un óptimo paretiano.

Es posible demostrar que una economía pura de mercado logra una posición que es óptimo de Pareto; por tanto, asigna eficientemente los recursos disponibles bajo una serie de condiciones muy restrictivas:

— Competencia plena en todos los mercados.
— Información total.
— No existencia de economías de escala en la producción.
— No existencia de externalidades en la producción o el consumo.
— No existencia de bienes públicos.

Es bastante evidente que la Educación no cumple las condiciones señaladas. Por lo tanto, para mejorar la mala asignación que se produciría es necesario que la sociedad en su conjunto, a través del Estado, intervenga. Desde nuestra perspectiva, nos interesa analizar la forma y el sentido que tomaría esa intervención, de acuerdo a los objetivos de una estrategia de desarrollo.

Los problemas generalmente más enfatizados relativos a la falla del mercado en el caso de la Educación han sido las externalidades ("spillover") y la consideración de bien público de ella (23). Probablemente, también se den efectos de economías de escala, tales como indivisibilidades y tamaño mínimo crítico de una unidad escolar.

El problema de la información es de difícil evaluación, puesto que el argumento tradicional de que para los primeros niveles del sistema educacional existe desinformación y mala apreciación de los beneficios de la educación de parte de los "consumidores" —o sus padres— no resulta tan claro respecto a los egresados de Educación Media —demandantes de Educación Superior—. En cualquier caso, éste es un tema que requiere mayor elaboración y análisis.

La lista de externalidades generadas por la Educación podría llenar muchas páginas (24). El concepto subyacente es el que no todos los beneficios de ella, ya sean de consumo o inversión, son "apropiados" por quien adquiere el bien educación.

La breve reseña anterior indica lo que de la partida era obvio; una economía pura de mercado no asigna eficientemente los recursos para la Educación. Luego, la intervención estatal es necesaria.

Pese a que queda clara la necesidad de la intervención estatal en la educación, la modalidad que debería tomar esa acción no surge del análisis anterior. Los argumentos a favor de una forma concreta de intervención —propiedad, subsidios, regulaciones, gestión directa, etc. dependen centralmente de los objetivos que se le asignen a la Educación, incluyendo aquellos objetivos que podríamos denominar no económicos.

Lo anterior lleva a una conclusión bastante evidente, pero no siempre explicitada o practicada. No es posible dar recetas o normas de aplicación general respecto a la modalidad de intervención del Estado en la Educación. Las formas concretas que ella adopte deberían corresponder a los objetivos que la estrategia de desarrollo señale respecto a esa actividad.

Sobre ese punto, hay tres consideraciones importantes que plantear. La primera se relaciona con el hecho que sólo excepcionalmente la intervención específica corresponde a los objetivos planteados; es el problema de la consistencia interna de la estrategia. La segunda se refiere a si la Educación realmente puede satisfacer esos objetivos, con cualquier forma de intervención, o si no existen alternativas mejores: aquí preocupa la eficacia de la estrategia. La tercera está vinculada a si internamente el sector Educación opera con la mayor eficiencia posible para lograr los objetivos; se trata de la eficiencia interna del sistema educacional.

En suma, la forma de la intervención y la cantidad de recursos destinada a Educación dependen directamente de los objetivos que se le asignen. Por lo tanto, no se-

(23) Un análisis detallado de este punto se encuentra en Mark Blaug, *An Introduction to the Economics of Education*, Penguin Books, 1972.

(24) Un listado de los más frecuentemente citados aparece en B. Welsbroad, *External Benefits of Public Education: An Economic Analysis*, Princeton Univ. Press, 1969.

ría correcto afirmar que el gasto público en Educación es excesivo o insuficiente, sólo mirando a la rentabilidad de esos recursos en usos alternativos, si el concepto de rentabilidad que se maneja no incluye los beneficios extraeconómicos (los otros objetivos) de la Educación. Lo adecuado sería el análisis de la consistencia y eficacia de la estrategia y de la eficiencia del sistema educacional, tal como se ha señalado anteriormente.

La estructura interna del sistema educacional se debería ver afectada por la estrategia, puesto que no cualquier forma de organización y funcionamiento institucional es compatible con cualquier objetivo. Esta afirmación contrasta con las dificultades prácticas de una readecuación de la estructura educacional. Luego este aspecto también es parte de la consistencia de la estrategia en el sentido de si el *deber ser* de la educación —de acuerdo con los objetivos de la estrategia— es factible a partir de cómo es en la realidad.

El estudio de la eficiencia interna del sistema educacional es un problema muy complejo, sobre lo cual un enfoque económico probablemente tenga poco que aportar, fuera de sugerir recomendaciones de racionalización en el uso de los recursos o criterios generales no siempre operativos. Como se ha repetido muchas veces, la regla general presentada en los textos de economía de que los insumos deberían ser asignados con máxima eficiencia para lograr determinados fines no es muy útil cuando los fines mismos son cuestionados. La eficiencia no se relaciona sólo con la elección de medios para lograr un objetivo, sino que se refiere a la elección de los objetivos mismos, problema claramente de nivel político.

Se ha visto que la determinación del monto de recursos que se debiera asignar a la Educación depende de los objetivos que la estrategia de desarrollo, implícita o explícitamente, señale. El enfoque económico recomienda el análisis costo-beneficio, a través del cual se puede determinar qué proyectos son preferibles a otros, pensando primordialmente en la educación como un gasto de inversión. Sin embargo, para poder usar esta técnica es necesario expresar los diversos costos y beneficios en alguna unidad de medida homogénea (dinero por ejemplo), para poder hacer una jerarquización de proyectos, de acuerdo a la relación costo-beneficio. Pero ello sólo es posible si existen precios generados por el mercado, a partir de los cuales puedan hacerse las correcciones necesarias para reflejar una evaluación social, transformándolos en precios "sombras".

La pregunta que surge es: ¿cómo medir movilidad social, nivel cultural, transmisión de valores, etc., para compararlos con el costo de sueldos, edificios, etc., que han producido esos efectos?

Este problema ha llevado a señalar (25) que cuando los beneficios no pueden expresarse en precios debería usarse el análisis de costo-eficacia, es decir, evaluar cuánto cuesta lograr satisfacer un objetivo en un cierto nivel. Por supuesto, es necesario hacer tantos análisis costo-eficacia como objetivos se tengan (26) y compararlos de acuerdo al ranking de preferencia de los objetivos.

Debido a las limitaciones existentes para efectuar esta propuesta, es frecuente que la influencia de la estrategia de desarrollo sobre la Educación genere resultados negativos, en áreas que no se deseaba afectar. Así, por ejemplo, si la estrategia contempla reducir la participación del Estado en la Educación Superior, en términos del monto de recursos destinados, una medida podría ser el cobro de una matrícula

(25) Ver M. Blaug, *op. cit.* págs. 120-127.

(26) En el caso de costo-beneficio, como todo se mide en una unidad común, siempre se tiene un cálculo por proyecto.

elevada, lo que a su vez tendría efectos sobre la movilidad social o sobre la habilidad media de los estudiantes universitarios, si no existe una correlación positiva entre nivel de ingreso y habilidad. Si la movilidad social y la capacidad de los estudiantes siguen siendo importantes, se tendría la situación antes descrita, de efectos negativos no deseados, como consecuencia de un análisis costo-eficacia no desarrollado en forma adecuada.

La discusión hecha hasta aquí no ha respondido a la pregunta de cuánto destinar a Educación. Lógicamente, la línea decisional debería ser:

i. Cuánto gastar en Educación,
ii. Cómo dividir ese gasto entre público y privado,
iii. Cómo dividir el gasto público entre los diferentes niveles educacionales,
iv. Cuánto asignar en recursos a cada institución específica,
v. *Cómo dividir el gasto dentro de cada institución.*

La respuesta al problema de cuánto debería gastar el Estado en Educación, tendría que hacerse partiendo del análisis costo-beneficio y costo-eficacia de todos los objetivos a satisfacer con esas alternativas. Como eso no es factible, la asignación dependerá de decisiones políticas basadas en evaluaciones de los probables efectos de distintas "mezclas" de gastos, para lo cual no hay una respuesta técnica precisa disponible. Si lo anterior es correcto, siempre se tratará situaciones de subóptimo.

Entonces, a partir de un cierto presupuesto para educación así determinado, la decisión es qué proporción se destina a cada nivel del sistema. Blaug plantea el problema como sigue: "El principio central de la planificación educacional es maximizar los retornos... de un monto dado de recursos destinado a educación, o expresado alternativamente, producir al menor costo posible un cierto nivel de producto educacional escogido como "preferido". Cuando los retornos en cuestión toman la forma de variables económicas el economista... aplica análisis costo-beneficio. Cuando los retornos tienen que ver con consideraciones de naturaleza educacional, social o política el instrumento apropiado es el análisis costo-eficacia y aquí el economista está claramente menos equipado para opinar que otros cientistas sociales".

Dentro de este cuadro, usualmente se plantea que los requerimientos futuros de recursos humanos tendrían que ser un elemento clave en la determinación del nivel del gasto en Educación, y de su composición entre los diferentes niveles y modalidades. En cualquier caso, una mínima racionalidad supone que la estrategia de desarrollo afecta la decisión, ya que las necesidades de personal con distintas calificaciones, lo mismo que los otros objetivos de la Educación que definen la "rentabilidad" del gasto, tienen que ver con la estrategia elegida.

El asunto se complica aún más si se piensa que el gasto en Educación tiene componentes de inversión y de consumo. Como un famoso economista ha dicho: "Desde el punto de vista del desarrollo económico, la inversión en educación tiene una alta prioridad, pero el consumo en educación está a la par con otras formas de consumo... Las necesidades del desarrollo económico ayudan a determinar el monto mínimo que debe ser gastado en educación. Cuánto más gastar sobre ese mínimo depende de lo rica que sea una sociedad y de otros fines competitivos" (27).

---

(27) W. Arthur Lewis. "Education and Economic Development", en *Readings in the Economics of Educations*, UNESCO, 1968.

En diversos países del continente se ha planteado que la educación Formal ha crecido mucho, tanto en términos del gasto absoluto que el Estado está haciendo como del porcentaje que ella recibe del total de recursos públicos. Además, se ha criticado la composición del gasto entre los diferentes niveles educacionales.

Esta cuestión requiere un análisis cuidadoso, puesto que es necesario aclarar respecto a qué objetivos se hace la afirmación. ¿Está el Sistema Educacional produciendo los recursos humanos que el desarrollo económico del país requiere? O, en términos más generales, ¿está produciendo el tipo de persona, además de los profesionales, artistas, científicos, etc. que el desarrollo global del país necesita?

La respuesta a esas interrogantes va a depender de la concepción que se tenga acerca del desarrollo y de los efectos de una determinada estrategia. Esos elementos condicionarán los análisis costo-beneficio y costo-eficacia, a que antes se hacía referencia, en los que se compara cada nivel con los otros niveles del sistema educacional. Nuevamente surge que la prioridad entre objetivos (beneficios) es crítica.

Un punto, no destacado anteriormente se refiere a las causas que pueden haber originado esa expansión, más allá de lo que se podría estimar como adecuado para una particular estrategia de desarrollo.

La evaluación del proceso que llevó al nivel de gastos observados en un momento del tiempo es fundamental para hacer un análisis claro del problema, y detectar los fenómenos que llevaron a este estado de cosas. ¿Ha existido un problema interno de ineficiencia en la educación? ¿Ha sido resultado de una presión social incontenible, originada por el propio proceso de desarrollo que ha tenido el país? ¿La Universidad respondió a la demanda visible por Educación Superior, expresada en las postulaciones por ingresar a la universidad, considerando muy poco el uso de su "producto"?

De todos modos es necesario considerar si la entrega (explícita o no) de una función (objetivo) a un cierto nivel educacional fue adecuada, pensando en alternativas que, tendiendo al mismo propósito, lo lograran con un menor costo de recursos. Mientras ese análisis no sea hecho, la afirmación de que el gasto ha sido excesivo refleja una visión incompleta de la realidad.

Por ejemplo, eso es válido respecto al crecimiento de la Educación Media y Superior en ciudades del interior de un país, puesto que habría que considerar los elementos de desarrollo regional, presiones sociales y otros factores envueltos en las decisiones tomadas.

Lo señalado anteriormente es correcto en la medida que se suponga que la modalidad que adopte el gasto en Educación no tiene efectos importantes, o que la única alternativa viable de intervención estatal es el gasto directo, aportando el pago de profesores, edificios, equipos, etc. Históricamente, ha sido así. Pero eso no significa que no existan alternativas. A lo menos, es posible pensar en dos mecanismos diferentes.

En uno el Estado entrega bonos para ser usados en Educación a los estudiantes con recursos insuficientes, y éstos eligen dónde usarlos. La idea probablemente es más aplicable a los niveles básico y medio del sistema educacional que a la Universidad. De hecho los propulsores de la idea la han referido a Educación Primaria. Detrás de esta alternativa está la concepción de mantener el papel del Estado como igualador de oportunidades, pero sacarlo de la gestión directa en el sistema.

La segunda alternativa (más aplicable a la Educación Superior) es que el Estado otorgue financiamiento (28) a los estudiantes de familias de bajo ingreso, para que cubran sus gastos educacionales. En este caso, el valor del total de matrículas debería cubrir parte importante del costo de la Educación. De lo contrario el gasto total podría aumentar. En el tiempo, ello implica reducir el gasto público, puesto que existiría prácticamente un fondo rotatorio de financiamiento.

3. Problemas y alternativas en el Sector Salud

El problema de suministrar cuidados eficaces de salud a los habitantes de una nación constituye una compleja cadena de conceptos, técnicas, personas y decisiones. Implica disponer de personal adiestrado, de recursos materiales y financieros; y de técnicas de organización que permitan otorgar los mejores resultados al menor costo económico.

En países de desarrollo intermedio el problema de la salud es extremadamente complejo. Mientras, por una parte, no se han resuelto completamente aquellas condiciones asociadas al subdesarrollo relativo —infección en su triple expresión: respiratoria, entérica y trasmisible, y mal nutrición—, por otra parte, ya se han introducido como problemas reales de salud pública los vinculados al desarrollo: enfermedades cardiovasculares, cánceres y accidentes. Esta situación de tipo intermedio dificulta las decisiones en materia de prioridades y constituye un desafío difícil de resolver en atención médica. La infección y la desnutrición se controlan, fundamentalmente, a través de la expresión de la cobertura de población con atenciones de baja complejidad relativa. A la inversa, las cardiopatías, los accidentes, los neoplasmas y otras enfermedades crónicas no requieren amplias coberturas, pero sí establecimientos médicos de elevada complejidad, capaces de proporcionar con éxito cirugía coronaria, tratamiento de los cánceres o técnicas específicas de manejo de los quemados o de los traumatismos cráneo-encefálicos (29).

La exigüidad de los recursos económicos, por otra parte, no sólo dificulta la introducción de tecnologías modernas, sino que obliga a un país a fijar prioridades entre la atención primaria, secundaria y terciaria. Esta decisión tiene múltiples implicaciones, no sólo para los habitantes del país, sino también para la formación de recursos humanos en cuanto a tipo y cantidad, para las inversiones en hospitales o centros de salud, y en general, para todo el complejo conjunto de elementos que requiere la atención de salud.

La organización de los servicios de salud debe ajustarse, en consecuencia, considerando fundamentalmente las características de sus problemas de salud actuales y del futuro inmediato, los recursos existentes y las peculiaridades propias del sector. En ese sentido conviene señalar que la atención médica de un país constituye un sistema de gran sensibilidad, en el sentido de que cualquier cambio en alguna de sus facetas tiene consecuencias e implicaciones en otras.

Un sistema de atención de la salud debe considerar, además de la atención médica clásica, un conjunto de otras prestaciones que, al disminuir la carga de enfermedad, redundan en una disminución de la demanda. Algunos cuidados de la salud

(28) Es necesario el financiamiento público en la medida que no exista un mercado de capitales perfecto.

(29) Ver al respecto *Desarrollo Social y Salud en Chile*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, 1979.

deben llegar necesariamente a toda la gente, incluso a los que no los buscan y que, con frecuencia, los requieren con urgencia. Ello ocurre con el conjunto de actividades de protección y fomento de la salud, que incluyen el control del embarazo y parto, el control periódico del niño, las inmunizaciones, la nutrición o la higiene mental.

Conviene destacar que los estudios especializados muestran que en condiciones de salud de tipo intermedio, el mayor efecto se obtiene con la adecuada organización de la atención médica. Incluso en el caso de la mortalidad infantil, muy afectada por las condiciones ambientales y de nivel de vida de la población, se aprecia una correlación considerablemente mayor con algunos elementos de la atención de salud (proporción de partos con atención profesional, disponibilidad de horas médicas y consultas médicas por habitantes) que con el nivel de ingreso de la población.

Lo antes indicado lleva a plantear, en consecuencia, que las atenciones básicas de salud deben estar al alcance de todos los habitantes cualquiera sea su capacidad económica. Esta exigencia hace que la organización del sector salud no necesariamente deba coincidir con el esquema global de funcionamiento de la economía si éste está predominantemente basado en el mercado. A lo menos se pueden señalar dos tipos de razones: los problemas que el sector presenta para que el mercado funcione en forma eficiente (externalidades, economías de escala, inapropiabilidades, etc.) y el postulado ético respecto a que la necesidad debería predominar por sobre la demanda.

4. Problemas y Alternativas en el Sector Vivienda

El mercado de viviendas tiene limitaciones de diversa índole que afectan a los constructores, a la comunidad y a los consumidores. Es decir, el análisis económico simple, de oferta y demanda, que generan un precio de equilibrio, no logra captar su gran complejidad y menos aún se adecua para enfocar el problema desde un punto de vista de política económica. Esto no significa que no deba usarse ese instrumental analítico, pero debe tenerse en cuenta que es insuficiente para estudiar el mercado de viviendas, dadas sus particularidades que lo hacen operar de manera diferente al modelo competitivo tradicional.

El bien que se transa en ese mercado tiene características que complican las transacciones mismas. No es, en general, algo que se pueda mover, es durable, relativamente caro y complejo. Su característica de durabilidad implica que no es usado y consumido. En lugar de ello, teóricamente al menos, a medida que se hace menos deseable para sus ocupantes, por edad, deterioro, cambios en el entorno (barrio), se pasa a usuarios con menores ingresos. Dado que una vivienda es "reciclada" de esta forma, y por muchos años, no hay una demanda regular por nuevas unidades de la magnitud total del mercado. Este problema es el mismo para todos los bienes durables, pero tiene especial relevancia en el caso del mercado habitacional, porque el proceso de "filtración hacia abajo" es mucho menos dinámico que en el caso de los automóviles, por ejemplo. Una razón simple hace claro el problema, y es que el precio de las casas no siempre declina con el tiempo.

Sin embargo, aun cuando este proceso de filtración hacia abajo funcionara sin impedimentos no podría trabajar adecuadamente, en términos de equilibrar el mercado, si la nueva construcción estuviera destinada sólo a las familias de más al-

tos ingresos, por el hecho de que la pirámide de ingresos es muy angosta en ese nivel, comparada con los niveles de ingresos medios y bajos. La filtración podría ser un mecanismo efectivo sólo si el mercado por nuevas construcciones fuera extendido a los grupos que actualmente no pueden entrar al mercado por su ingreso, y si un número razonable de unidades no habitables fueran removidas completamente de la oferta.

Desde el punto de vista de la demanda se tiene que el consumidor no puede comprar una casa independientemente de un conjunto de bienes y servicios relacionados. La vivienda está en un lugar determinado, un barrio, con sus escuelas, tiendas, medio ambiente, vecinos, atributos de estatus, tiempo de transporte al trabajo, etc. Es decir, como algunos autores sostienen, la vivienda va unida a un determinado modo de vida.

El problema de ese fenómeno es que limita la capacidad de elección del consumidor, ya que debe comprar el paquete completo, y no sólo la vivienda; la comunidad y el Estado también circunscriben su elección, por medio de la legislación, en delimitación de zonas urbanas, los estándares de edificación, etc. Por otra parte, los vecinos determinan en gran medida la calidad del barrio. Es decir, existen fuertes interrelaciones en el consumo, generándose importantes externalidades positivas o negativas, que hacen más o menos atractiva una vivienda, en forma independiente de los atributos que ella posea aisladamente. Las ganancias o pérdidas de capital pueden ser muy importantes, lo que introduce una traba adicional a la operación efectiva del proceso de filtración hacia abajo.

Además, lo anterior conlleva que la diferenciación de productos en este mercado sea notable, ya que se tienden a demandar viviendas con determinadas características, que incluyen su ubicación, y a ofrecer la vivienda en un barrio determinado. Es en este punto en que la inmovilidad de la vivienda aparece como importante.

Algunos de los defectos o "imperfecciones" del mercado de vivienda no pueden ser corregidos. La inmovilidad es uno de ellos; otro es que la alta importancia relativa del gasto en vivienda para la mayoría de los consumidores difícilmente pueda cambiar (prácticamente no existe otro bien individual tan costoso), aunque es posible reducir el costo por la vía del cambio tecnológico y mediante una disminución en los estándares habitacionales deseados. Sin embargo, es un hecho que muy pocas familias pueden comprar al contado, y que pocos constructores tienen el capital de trabajo necesario. Por ello, la industria de la construcción y los consumidores son muy dependientes de las disponibilidades y modalidades de los créditos, y el costo del financiamiento es una parte importante del precio de una vivienda. Con respecto al mercado de arriendos, relativamente pocos inversionistas están dispuestos a poner su dinero en una inversión que es amortizada lentamente, y está muy sujeta a cambios relacionados con los impuestos, la mantención, etc.

Un aspecto muy relevante del problema tiene que ver con las fluctuaciones en la actividad productiva. En el corto plazo el volumen de construcción habitacional está determinado por el costo de los préstamos, los que dependen del período y de la tasa de interés. En el largo plazo, también son muy importantes los factores demográficos. En cualquier momento estas influencias de corto y largo plazo sobre las empresas de la construcción interactúan con la estructura de operación de la industria para generar un determinado tipo de producto, en términos de formas y nivel de construcción de viviendas.

Se ha planteado una serie de argumentos que tienden a indicar la existencia de ciclos en la producción de viviendas, aunque el mercado está en equilibrio, en un período. Los constructores podrían evaluar incorrectamente la demanda futura; los prestamistas podrían tener un exceso de fondos para poner a disposición de los constructores; la demanda podría caer en una declinación en la tasa de creación de nuevas familias (matrimonios), etc. Sin embargo, el problema central en este caso es que el proceso de ajuste, a partir de un desequilibrio en el mercado, es lento. La experiencia de Estados Unidos, por ejemplo, demuestra que puede llevar algunos años volver a una situación de equilibrio. La razón principal de ello es el período de tiempo relativamente largo del proceso productivo en la industria de la construcción habitacional.

Junto a lo anterior, se tiene que la producción de viviendas es muy vulnerable a las fluctuaciones económicas en general. Cambios en los ingresos familiares o en ingresos esperados alteran la demanda por viviendas mucho más fuertemente de lo que cambios comparables en la economía afectan a las inversiones en otras áreas. (Cuadro 1).

Cuadro N° 1

VIVIENDAS INICIADAS BAJO DIFERENTES GOBIERNOS (*)
(Período 1959-1976)

Período	Sector Público	Sector Privado	Producción Total	Promedio anual
1959-64			185.366	30.894
1965-70	128.281	112.757	241.038	40.173
1971-73	117.823	46.025	163.848	54.616
1974-78	55.092	64.544	119.636	23.927

(*) Para este efecto el período parte con el 1er. año efectivo de Gobierno. El año de transmisión del mando se le atribuye al Gobierno saliente.

FUENTE: Estadísticas de la Cámara Chilena de la Construcción.

Ya se han señalado algunas razones para ello. Otras causas tienen que ver con las características del bien en sí mismo. La vivienda es un bien de capital, pero también es un producto de consumo. La construcción de viviendas se hace, por tanto, en respuesta a una demanda relativamente inmediata y localizada, mientras que el desarrollo de plantas industriales, por ejemplo, se hace anticipándose a una demanda futura, además de la demanda actual.

La duración de las viviendas es importante para las fluctuaciones cíclicas. La construcción habitacional no supera el 3% de la oferta en cada año, por lo que ella consiste principalmente de casas usadas. Lo anterior lleva a que reducciones en la demanda total de un 5 a 10%, que serían poco significativas en otros sectores, pueden afectar fuertemente la demanda por viviendas nuevas. Por otra parte, un 10% de incremento en la demanda total por viviendas no puede ser satisfecho por un 30% de aumento en la producción, excepto en períodos de extraordinaria depresión en la construcción. Como consecuencia de este fenómeno se concluye que los precios de las viviendas tienden a crecer más rápido que otros precios, en períodos de ingreso creciente.

Frente a lo anterior, muchos autores sostienen que las depresiones en este sector son mayores que en otras industrias, concluyéndose que una declinación en la construcción habitacional, si bien puede no ser la causa de una depresión, es un importante factor de su severidad.

Todo lo señalado anteriormente apunta en el sentido de que el mercado de viviendas tiene aspectos muy especiales que hacen que un enfoque simple de oferta, demanda y equilibrio del mercado, sobre todo en un contexto dinámico, sea insuficiente. Sin embargo, existen elementos adicionales, particularmente relevantes para el análisis de la situación habitacional y sus proyecciones, y para la política económica en el sector. Ellos tienen que ver con el concepto de déficit habitacional y con los efectos multiplicadores de la construcción, respecto a otras actividades.

En términos del análisis económico, se define déficit como el exceso de demanda sobre la oferta, a un precio determinado. En tal situación las fuerzas del mercado tenderán a equilibrar el mercado vía aumentos de precios. Desde ese punto de vista, con todos los problemas ya señalados, el funcionamiento del mercado debería tender a ajustar la oferta con la demanda por viviendas. No obstante, se observa en casi todos los países una importante acción del Estado en este mercado, que va más allá de las obvias regulaciones y actividades en materia de planificación del desarrollo urbano, fijación de estándares de construcción, basados en consideraciones de seguridad, etc.

El subsidio para la adquisición y/o arriendo de viviendas es una práctica universal. Es decir, el Estado incrementa el monto de los recursos que el sector privado destina a la construcción habitacional.

Lo esencial parece ser que la idea de déficit habitacional que cualquier comunidad maneja se refiere más bien a la satisfacción de necesidades consideradas mínimas, frente a la situación habitacional que existe en un momento determinado. La consideración de la esencialidad del bien y de los efectos sociales negativos de una muy mala satisfacción de las necesidades de vivienda, junto con la comprobación de la incapacidad de parte de la población para adquirir o arrendar una vivienda "adecuada" (con todas las dificultades que pueda tener definir eso) llevan a ese planteamiento.

PARTE SEGUNDA

ENFOQUE GLOBAL

III. CARACTERISTICAS Y ORGANIZACION DE LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE

1. INTERVENCION DEL ESTADO Y GASTO FISCAL

2. ESTRUCTURA TRADICIONAL DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO SOCIAL

III. CARACTERISTICAS Y ORGANIZACION DE LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE

1. Intervención del Estado y Gasto Fiscal

El Estado ha tenido en Chile una intervención fundamental en los sectores sociales. Ello puede apreciarse en el gasto social efectuado (30) en los últimos quince años (Cuadro 2).

Es conveniente señalar que estudios realizados para 1969 demostraron el carácter redistributivo de los gastos públicos (y por ende de los fiscales), aunque han existido filtraciones hacia sectores no considerados objetivo de ese gasto. Aunque no existen antecedentes para otros años puede suponerse que el énfasis se ha puesto en los grupos medios y bajos con distinto énfasis en cada uno de los tres últimos gobiernos de Chile.

El análisis de la información muestra que hasta 1972 ha existido una preocupación creciente por la función redistributiva del Estado en el desarrollo. Ello se refleja en el incremento sostenido de la participación del gasto social fiscal en el gasto del Producto Geográfico Bruto. En otras palabras, el gasto social fiscal creció sustancialmente más que la economía en su conjunto. La tendencia se revierte a partir del año 1973, existiendo una recuperación desde 1977.

Esta interpretación está sujeta a importantes calificaciones en algunos años. Los recursos financieros deberían estar directamente correlacionados con las actividades de cada sector (utilización de recursos humanos, adquisición de insumos, construcciones, etc.), si los precios de estos recursos y bienes variaran promedialmente en igual forma que la inflación total del país usada como deflactor, utilizándose los recursos con la misma eficiencia. En el caso chileno pareciera que esto no ha ocurrido, como podrá observarse en los antecedentes que se presentarán para cada sector.

El problema fundamental se encuentra en la evolución de las remuneraciones pagadas por el sector fiscal, por sus fuertes variaciones y por la importancia que tiene dentro del gasto total. En Educación, por ejemplo, este ítem supera el 80% del gasto total. También deben considerarse las variaciones de precio de los bienes adquiridos.

---

(30) Debe tenerse en consideración los problemas que presenta el llevar las cifras a una base común para poder compararlas, debido a la alta y variable tasa de inflación chilena. Incluso actualmente se discute una posible subestimación de la inflación entre 1976 y 1978. También existen problemas con los datos del período 1972 y 1973. De todas maneras las cifras analizadas son las oficiales.

Cuadro N° 2

RELACION GASTO FISCAL SOCIAL Y GASTO DEL PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO

AÑOS	(Cifras en millones de US$ 1976) (1) GASTO DEL P.G.B.	(2) GASTO FISCAL SOCIAL	RELACION % 2/1
1965	7.332	598	8,2
1966	7.846	725	9,2
1967	8.037	661	8,2
1968	8.278	698	8,4
1969	8.565	755	8,8
1970	8.874	834	9,4
1971	9.556	1.232	12,9
1972	9.548	1.325	13,9
1973	9.205	1.038	11,3
1974	9.579	1.031	10,8
1975	8.343	777	9,3
1976	8.677	709	8,2
1977	9.423	923	9,8
1978	9.989	1.044	10,4

FUENTE:

(1) *Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública*. (Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos; Santiago, enero 1979) pág. 66.

(2) *Balance Consolidado del Sector Público de Chile*. (Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos; Santiago, periódico anual o multi-anual, hasta 1975).
Cuenta de Inversión del Presupuesto Ordinario de la Nación (Contraloría General de la República; Santiago, periódico anual hasta 1975).
Balance de la Gestión Financiera del Sector Público (Contraloría General de la República; Santiago, periódico anual desde 1976).

En términos muy resumidos puede observarse que en el período 1970-1971 las remuneraciones reales suben fuertemente; en el período 1973-1976 existe un gran deterioro.

La evolución del índice real de sueldos y salarios del sector público ha sido la siguiente: (31)

1970	Abril	100
1971	Abril	123
1972	Abril	101
1973	Abril	71
1974	Abril	54
1975	Abril	60
1976	Abril	62
1977	Abril	80
1978	Abril	92
1979	Abril	104
1980	Abril	109

(31) Universidad de Chile, Departamento de Economía, Comentarios sobre la situación económica. Primer semestre 1980.

Lo anterior indica que en 1975 se necesitaba un 60% del gasto en remuneraciones de 1970, para contratar al mismo número de funcionarios públicos.

Este antecedente no puede olvidarse al evaluar las políticas sociales en el período estudiado. En definitiva, parte importante del incremento en 1971 y 1972 se explica por aumentos de remuneraciones. En 1973 y 1974 existen dos fenómenos; uno es una posible subestimación del deflactor para esos años, por un cambio de base en el índice de precios con un empalme técnicamente incorrecto, realizado a fines de 1973; el otro, es un fuerte incremento, a partir de octubre de 1973, del precio de los bienes comprados por los servicios públicos, al liberarse los precios fijados y eliminarse subsidios y excepciones. La caída del gasto entre 1975 y 1976 se explica, en buena medida, por los bajísimos niveles de las remuneraciones reales del sector público.

Otra forma de medir la importancia que los distintos gobiernos han asignado a esta función redistributiva del Estado, consiste en calcular el porcentaje del presupuesto fiscal (se captan recursos del sector privado y se gastan en las actividades que se estiman más deseables), que se destina a lo social (Cuadro 3).

Cuadro N°3

RELACION GASTO FISCAL SOCIAL Y GASTO FISCAL TOTAL

(En millones US$ 1976)

	(1) GASTO FISCAL TOTAL*	(2) GASTO FISCAL SOCIAL	(3) PORCENTAJE (2/1)
1965	1.439,6	598,0	41,5%
1966	1.591,4	725,0	45,5%
1967	1.494,6	661,0	44,2%
1968	1.593,4	698,0	43,8%
1969	1.623,0	755,0	46,5%
1970	1.846,1	834,0	45,2%
1971	2.520,3	1.232,0	48,9%
1972	2.538,6	1.325,0	52,2%
1973	2.253,1	1.038,0	46,1%
1974	2.476,9	1.031,0	41,6%
1975	1.854,8	777,0	41,9%
1976	1.783,2	709,0	37,6%
1977	2.154,8	923,0	42,8%
1978	2.538,6	1.044,0	40,9%

* Excluye Servicio de la Deuda Pública.

FUENTE:

(1) Hasta 1975, *Balances Consolidados del Sector Público de Chile*.
Desde 1976 hasta 1978: *Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, 1979*, gasto en pesos más gasto en dólares convertidos al cambio vigente. Al total se le aplicó el tipo de cambio implícito y el corrector. Así la serie queda homogénea con el método de los Balances Consolidados, que son la fuente principal de esta investigación.

La participación del gasto fiscal social es relativamente constante a través del período considerado, alrededor del 40% del gasto fiscal total. No obstante, se destacan los altos niveles alcanzados en el período 1971-1972 (al respecto debe tenerse presente la explicación anteriormente señalada).

En 1975 se produce una violenta caída del gasto fiscal total, por lo que la participación relativa de ese año no refleja en toda su magnitud la brusca disminución del gasto social en términos absolutos.

En 1976 el gasto fiscal social decrece aún más respecto del año anterior, llegándose al nivel de más baja participación de todo el período analizado.

Es interesante observar también la distribución relativa del gasto fiscal social entre los distintos sectores y en términos per cápita (Cuadros 4 y 5).

Si se analiza esta distribución relativa, se concluye que en el período se ha producido una fuerte alteración en las prioridades otorgadas a cada uno de ellos. En efecto, en 1965, los sectores Salud y Previsión tenían una participación similar dentro del total del gasto social (aproximadamente 22% cada uno), Vivienda una participación menor aunque importante (16%) y Educación, significativamente mayor (39%). Al final del período, en 1978, Educación tiene una participación que llega al 32%, en tanto se reduce en forma significativa Salud (16%) y se contrae drásticamente Vivienda (representa sólo el 6% del gasto).

Cuadro N° 4

GASTO FISCAL EN SECTORES SOCIALES Y SU DISTRIBUCION RELATIVA (*)

(En millones de US$ 1976)
1965-1978

	SALUD		SERV. COM. Y VIV.		EDUCAC.		PREVISION		TOTAL	
	US$	%	US$	%	US$	%	US$	%	US$	%
1965	134	22	99	16	232	39	133	22.2	598	100,0
1966	163	22.5	116	16	262	36	184	25.3	725	100,0
1967	151	22.8	69	10.4	273	41.3	168	25.4	661	100,0
1968	124	17.8	95	13.6	293	42	186	26.6	698	100,0
1969	129	17.6	125	17.0	306	41.6	175	23.8	735	100,0
1970	145	17.4	107	12.8	356	42.7	229	27.5	833	100,0
1971	199	16.2	219	17.8	466	37.8	348	28.2	1.232	100,0
1972	241	18.2	190	14.3	512	38.6	382	28.8	1.325	100,0
1973	223	21.5	234	22.5	357	34.4	224	21.6	1.038	100,0
1974	184*	17.9	234	22.7	395	38.4	216	21.0	1.029	100,0
1975	129	16.6	111	14.3	284	36.6	253	32.6	777	100,0
1976	135	19.0	55	0.08	334	47	185	26.1	709	100,0
1977	147	15.9	79	0.09	414	44.9	283	30.6	923	100,0
1978	170	16.3	67	0.06	475	45.5	332	31.8	1.044	100,0
1979	182	15.1	79	0.07	546	45.4	395	33.0	1.202	100,0

(*) A contar de 1974, en Salud no se incluyen recursos del FUPE destinados a Programas de Leche, por ser financiado por aportes previsionales. Más adelante se aportan antecedentes sobre los Programas de Leche.

Cuadro N° 5

GASTO FISCAL SOCIAL POR HABITANTE

	(1) POBLACION (miles habtes.)	(2) GASTO FISCAL SOCIAL (millones US$ 1976)	(3) GASTO FISCAL SOCIAL POR HAB. (2) (1) (US$ 1976)
1965	8.509.9	598	70,3
1966	8.681.7	725	83,5
1967	8.853.4	661	74,7
1968	9.025.1	698	77,3
1969	9.196.8	735	79,9
1970	9.368.6	834	89,0
1971	9.545.4	1.232	129,1
1972	9.722.3	1.325	136,3
1973	9.899.2	1.038	104,9
1974	10.076.1	1.031	102,3
1975	10.253.0	777	75,8
1976	10.454.4	709	67,8
1977	10.655.8	923	86,6
1978	10.868.9	1.044	96,1

FUENTES:

a) Población: Proyecciones INE, CELADE, ODEPLAN (Anuarios Estadísticos)

b) Gasto Fiscal Social.

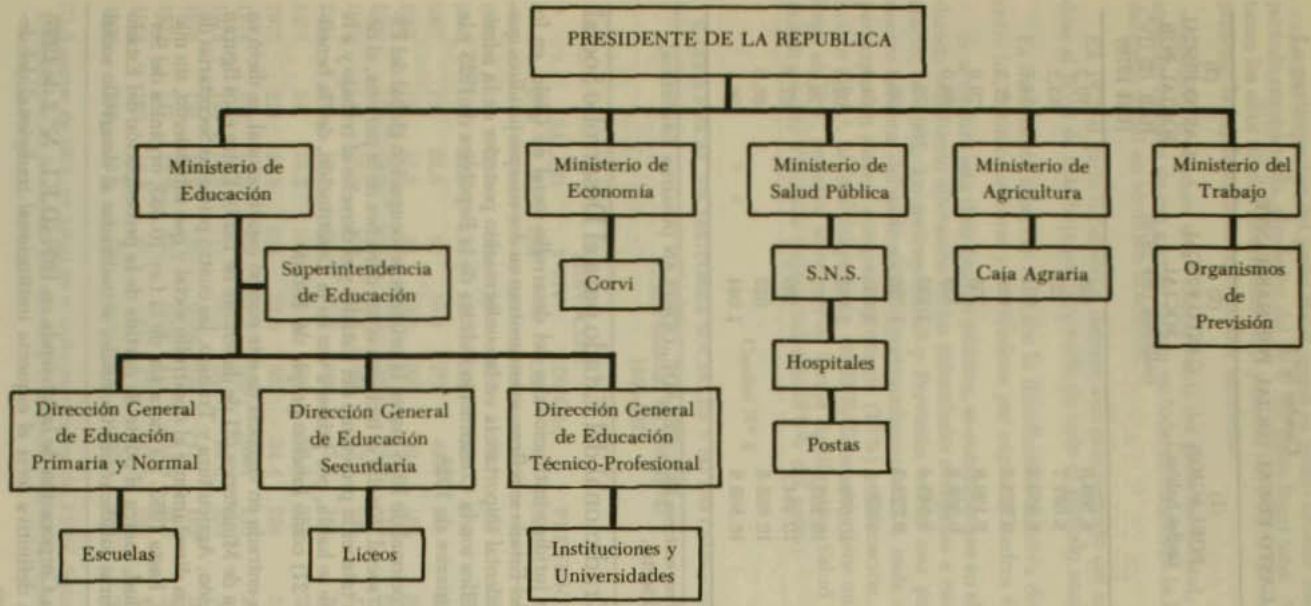
2. Estructura Tradicional del Estado para el Desarrollo Social

Los antecedentes jurídico-institucionales del desarrollo social en Chile, en lo que a la estructura del Estado se refiere, se encuentran en dos cuerpos jurídicos que tuvieron una trascendental importancia en la conformación posterior de la administración pública. Ellos son la Constitución Política de la República de 1925 y la ley orgánica de Ministerios de 1928.

La Carta Constitucional de 1925 marca la primera preocupación global del Estado por el desarrollo social. En ella se incluyen como derechos de la persona, el derecho a la educación (atención preferente del Estado) y el derecho al trabajo y a la previsión. Igualmente se habla, por primera vez en la Constitución, de "la beneficencia pública" (art. 21) como función propia del Estado.

Con motivo de la entrada en vigencia de este cuerpo constitucional, se dictó en 1928 la Ley Orgánica de Ministerios (21 de diciembre de 1928). Entre ellos figuran los de Salud, Educación, Agricultura y Trabajo, las cuatro primeras Secretarías de Estado que atendieron directamente al desarrollo social y que subsistieron, sin mayores modificaciones, hasta 1953. La dictación de la Ley 10.383, orgánica del Servicio Nacional de Salud, marca el punto de partida de la preocupación del Estado por dotar de estructuras jurídicas institucionales actualizadas al desarrollo social chileno.

La creación de la Corporación de la Vivienda en 1959 (D.F.L. N° 2 de 1959) estructuró lo que en definitiva sería el esquema institucional tradicional del desarrollo social chileno:


PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
Ministerio de Educación
Superintendencia de Educación
Dirección General de Educación Primaria y Normal
Escuelas
Dirección General de Educación Secundaria
Liceos
Dirección General de Educación Técnico-Profesional
Instituciones y Universidades
Ministerio de Economía
Corvi
Ministerio de Salud Pública
S.N.S.
Hospitales
Postas
Ministerio de Agricultura
Caja Agraria
Ministerio del Trabajo
Organismos de Previsión

El esquema ministerial descrito operaba solamente en la línea ejecutiva, no existiendo organismos de planificación ni coordinación que identificaran políticas sociales y asignaran recursos estatales para el desarrollo social. Las necesidades del momento definían políticas de coyuntura (más casas, más escuelas, etc.) y, en casos extremos o por presiones políticas, se creaban organismos especializados (CORVI, S.N.S.).

Sólo en la década del sesenta se inició un proceso de institucionalización y de creación de organismos de planificación y de participación del desarrollo social en forma sistematizada.

IV. RESTRICCIONES DE LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE

1. PROBLEMAS DE COORDINACION E INTERRELACION

2. PROBLEMAS DE INFORMACION Y COMPLEMENTARIEDAD

3. PROBLEMAS DE FACTIBILIDAD TECNICA Y POLITICA

IV. RESTRICCIONES DE LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE

1. Problemas de Coordinación e Interrelación

En la última década, el gasto fiscal y público chileno destinado a los sectores educación, salud-nutrición y vivienda ha alcanzado un alto nivel, en relación a la capacidad económica del país y comparándolo al esfuerzo de otros países latinoamericanos en la materia (Cuadro 6).

Teniendo presente la importancia cuantitativa que ha tenido la intervención del Estado chileno en el desarrollo social, resulta importante analizar el impacto de esa intervención y los problemas que han limitado su eficiencia y eficacia.

Las políticas públicas aplicadas a los sectores anteriormente señalados han carecido, en general, del grado de interrelación y coordinación necesario para una adecuada asignación de los recursos y para una operación eficaz. Sobre el particular y referido a los programas para la infancia y la juventud, se ha planteado:

"Aunque a través de la historia de la Administración Pública existen numerosos ejemplos de comisiones interministeriales creadas con este fin, sus efectos fueron parciales, por no haber estado situadas dentro de un contexto nacional de planificación y aislados al acceso de los niveles inferiores. En general, más que definir políticas, su acción se remitió a programas aislados. Así ante la ausencia de dicha instancia, la planificación sectorial para la minoridad se ha efectuado en forma unilateral y sin una visión de conjunto de sus problemas." (32)

El mismo informe enfatiza aspectos que han representado obstáculos para un enfoque integrado de los problemas de la infancia y la juventud y que, de hecho, son generales a las políticas sociales en su conjunto:

" — Insuficiencia de información cuantitativa y cualitativa sobre la realidad de la infancia y la juventud, desde un punto de vista multidimensional.
— Inexistencia de una estructura administrativa correspondiente a las necesidades de planificación en todas sus etapas, en favor de la infancia y la juventud.

-- Insuficiente coordinación entre los niveles central y sectoriales de planificación.

---

(32) UNICEF-CONICYT, *"Programa de Desarrollo Integral de Menores"*, 1975.

Cuadro N° 6

GASTOS GUBERNAMENTALES EN SERVICIOS SOCIALES COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) a Y DISTRIBUCION POR SERVICIOS

País	Año	PIB per cápita en el último año b	Total de gastos gubernamentales	Gastos gubernamentales en servicios sociales: Total	Educación	Salud	Seguridad social y bienestar social	Vivienda y servicios de la comunidad	Otros
I. Gastos gubernamentales en servicios sociales inferiores al 6% del PIB (en el último año).									
Bolivia	1973		11,5	4,5	3,3	1,0	0,1	0,1	—
	1976	M	13,8	5,5	3,6	1,1	0,4	0,4	—
Ecuador	1973		11,9	4,0	3,3	0,6	0,1	—	—
	1976	M	13,6	4,3	3,1	1,0	0,2	—	—
Guatemala	1972		9,7	4,0	1,9	0,9	0,6	0,5	0,1
	1976	M	10,0	4,6	1,6	0,8	0,9	1,2	0,1
Perú	1973		17,9	5,8	4,1	1,0	0,1	0,6	—
	1976	A	19,0	5,5	3,9	1,1	—	0,5	—
II. Gastos gubernamentales en servicios sociales entre 6 y 9% del PIB (último año).									
Honduras	1972		15,3	6,3	3,4	1,5	1,1	0,3	—
	1976	B	18,8	8,2	3,9	2,8	0,9	0,5	0,1
México	1972		13,4	5,8	2,2	0,7	3,0	—	—
	1976	A	16,5	7,3	2,9	0,7	3,6	—	—
Nicaragua	1972		14,9	5,7	2,5	0,6	2,3	0,1	0,2
	1976	M	15,8	8,7	2,7	0,7	3,2	2,0	0,1
Panamá	1973		19,4	7,3	4,3	1,6	0,7	0,4	0,3
	1976	A	19,7	7,2	4,4	1,6	0,4	0,5	0,3
República Dominicana	1973		15,3	6,7	2,5	2,1	0,7	1,4	—
	1976	M	15,9	6,6	1,8	1,4	1,0	2,2	0,2
III. Gastos gubernamentales en servicios sociales superiores a 9% del PIB (en el último año).									
Chile	1972		39,8	25,5	5,9	4,2	11,7	3,7	—
	1974	A	31,9	15,2	4,0	2,6	5,8	2,7	0,1
Uruguay	1973		23,4	13,5	2,8	1,0	9,6	0,1	—
	1976	A	23,3	15,7	2,7	0,9	12,0	—	0,1
Venezuela	1972		22,3	8,6	3,8	1,4	2,3	0,7	0,4
	1976	A	30,1	9,2	4,0	1,5	2,7	1,3	0,2

FUENTE: Naciones Unidas, *Modalidades de los gastos gubernamentales en servicios sociales*. Suplemento al Informe sobre la situación social en el Mundo, 1978. Nueva York, 1979, S. 79.IV.3, Cuadro 1, pp. 2-5.

a Los datos se refieren a los gastos del gobierno central únicamente y comprenden tanto los desembolsos corrientes como los de capital.

b Las letras B, M y A indican si el producto interno bruto per cápita en el segundo de los dos años señalados fue relativamente bajo, moderado o alto: B, inferior a 400 dólares; M, de 400 a 800 dólares; A, superior a 800 dólares.

En: Franco y Palma, op. cit.

-- Falta de canales administrativos que permitan el acceso de todos los sectores sociales distribuidos geográficamente, a los beneficios que reportaría una planificación en su favor.
-- Desvinculación entre el mecanismo de planificación y las instancias asignadoras de recursos.
-- Falta de mecanismos de orientación para canalizar los esfuerzos provenientes del ámbito privado y comunitario en favor de la minoridad.

— Falta de recursos humanos capacitados para planificar el desarrollo de la infancia y la juventud dentro de un marco multidisciplinario."

2. Problemas de Información y Complementariedad

El enfoque de planificación del desarrollo social como simple suma de actividades en diversos sectores puede ser atribuido, además, a las siguientes razones:

En primer lugar, las metas simples y fáciles de definir, por ejemplo número de alfabetizados, camas en hospitales, raciones alimenticias, etc., obtienen la aprobación popular, pero ocultan a los dirigentes las características reales de las necesidades que enfrentan (33). Este fenómeno tiende a distorsionar las políticas al convertir medios en fines y, además, descuida las acciones complementarias que se necesitan para que las metas tengan valor.

En segundo término, ha sido reiteradamente señalada la poca importancia que se ha dado a la recopilación, análisis y divulgación de las informaciones estadísticas necesarias para poder formular las políticas y programas para el desarrollo social y contra la pobreza. Se puede mencionar que en Chile, país tradicionalmente avanzado en términos de estadísticas, se hizo el llamado "Mapa de Extrema Pobreza", sólo en 1974, con datos del Censo de Población y Viviendas de 1970.

Las informaciones sobre fenómenos sociales son escasas y fragmentarias sin que, en general, estén incorporadas en un sistema de estadísticas socioeconómicas nacionales y regionales. Eso lleva a que las decisiones se tomen con antecedentes insuficientes y sin considerar la complejidad y las interrelaciones de los problemas. Lo anterior se puede graficar en los antecedentes disponibles sobre la situación nutricional que ha sido uno de los aspectos privilegiados en las políticas formuladas. En los casos en que existe información, generalmente ella es de algunas ciudades, o se refiere a los casos declarados ante las instituciones de salud. Por ello hay la necesidad de reforzar la recolección, análisis y difusión de las informaciones sobre problemas del desarrollo social. Estas actividades deberían estar en estrecha relación con el desarrollo de las investigaciones acerca de los factores causales de los problemas, para orientar en esa dirección los programas estadísticos.

En tercer lugar, en esta década, se han desarrollado estudios que demuestran los problemas y limitaciones de los programas desconectados y descordinados. En relación a los programas para combatir la desnutrición infantil, se ha señalado que "Los factores que la condicionan son muchos y muy variados. Simplificar el problema conduce a la realización de medidas parciales y unilaterales, que terminan ine-

(33) CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Naciones Unidas, New York, 1969.

vitablemente en fracasos. La desnutrición nunca es un fenómeno aislado, sino que por el contrario, forma parte de todo el contexto de la miseria. Parece evidente que la única posibilidad real y a corto plazo de prevenir el daño socio-biológico está en el desarrollo de programas globales que consideren tanto la mejoría de la nutrición, como las condiciones de salud, modificando también la influencia del medio ambiente socio-cultural mediante programas de estimulación psicomotora directa" (34).

Los estudios realizados sugieren que los programas deben ser de atención integral y deben realizarse a edad temprana. Hay consenso entre los especialistas de que la única posibilidad real y a corto plazo de recuperar el retraso provocado por la extrema pobreza en el desarrollo de los niños está en la realización de programas globales que consideren nutrición, salud y educación en forma conjunta.

En este sentido no es posible formular e implementar sólo programas globales para el desarrollo de los niños, ya que permanentemente y en ciertos casos en forma creciente, sería necesario mantener esos programas debido a la situación permanente de pobreza. Por lo tanto, para el desarrollo de la infancia es de vital importancia la estrategia global contra la pobreza.

3. Problemas de factibilidad técnica y política

Es evidente que las políticas sociales sólo pueden tener éxito si se consideran dos factores: la coherencia y factibilidad técnica y los diferentes intereses sociales que se ponen en juego en torno a ellas (35). Considerar solamente los elementos técnicos lleva a incurrir en una desviación "tecnocrática", cayendo en un optimismo derivado de una visión estrecha, al suponer que todo lo que técnicamente es viable se puede hacer. El otro extremo es el excesivo énfasis en las limitaciones de la estructura de poder existente, desembocando en una desviación "sociologista" que tiende, con frecuencia, a llevar a un escepticismo paralizante, definiendo *a priori* la imposibilidad de alcanzar cierto desarrollo social sin transformar las "estructuras". En cierto sentido, la experiencia chilena muestra que es posible acelerar la dinámica social, con modificaciones en las políticas sociales, muchas de ellas llenas de problemas y errores, pero con una tendencia positiva; lo que, a partir del caso de Chile, parece mucho menos factible, es la transformación radical de las estructuras sociopolíticas, dentro del enfoque predominante en la visión "sociologista".

El problema de la factibilidad técnica esconde una serie de fenómenos que han estado presentes en el diseño e implementación de las políticas sociales en Chile. Uno muy importante es lo que se podría denominar desviación "ideologista". En términos generales consiste en predeterminar un marco de acción bastante rígido para la intervención del Estado y, dentro de él, diseñar los programas técnicamente eficaces.

En la mayoría de los casos no se han evaluado diferentes modalidades para la intervención del Estado, sino que se ha postulado una forma predominante y, a partir de ella, se han formulado las políticas sociales concretas. En un estudio re-

(34) Véase Fernando Monckeberg "Daño sociogénico producido por la miseria", en CONPAN, *Nutrición, educación y salud*, Santiago, 1976.

(35) Ver R. Franco y E. Palma. "Política social y pobreza: lecciones de la experiencia", *Planificación Social en América Latina y el Caribe*, ILPES/UNICEF, Santiago, 1981.

ciente, al analizar el tema de la satisfacción de las necesidades básicas, se plantea claramente el problema en cuestión (36). "En este contexto cabe analizar si el modo más efectivo de superar el déficit dominante será distribuir directamente el bien requerido por el Estado, aumentar los ingresos de las familias pobres o variar otros parámetros"; y más adelante señala: "En síntesis, parece indispensable analizar el problema de la satisfacción de las necesidades mínimas de la población dentro de algún tipo de modelo global de la economía que relacione las principales variables que inciden sobre ese objetivo particular, así como las restricciones de todo tipo que deben enfrentarse para alcanzar dicho objetivo. No basta considerar los medios para alcanzar la satisfacción de cada necesidad en forma aislada —por ejemplo, conseguir un nivel de nutrición mínimo— sus costos específicos o los recursos que se requieren para ese fin, puesto que un sistema de ese tipo impide considerar algunos de los aspectos más fundamentales del problema, como son reconocer que esos recursos también pueden servir para satisfacer otras necesidades (por el lado de la oferta) y, como asimismo, que hay complementariedades importantes entre los bienes básicos (por el lado de su demanda o uso)".

El problema general y fundamental, en relación a lo anterior, es que se ha tendido a percibir las formas de la intervención del Estado más en términos de fines que como instrumentos. Desgraciadamente, en líneas gruesas, ha primado un enfoque basado en un "deber ser" de la acción del Estado, pocas veces asentado en estudios serios sobre la realidad chilena y las características propias de las actividades a desarrollar, lo que ha limitado el diseño y estudio de opciones. Incluso, los factores vinculados al aparato burocrático del Estado muchas veces no se han considerado, diseñando programas que no han correspondido a la capacidad operativa real del Sector Público.

Así, en algunos períodos, la intervención del Estado, necesariamente conllevada que éste asumiera todos los procesos y actividades en un sector, desde la asignación de recursos financieros hasta la producción y distribución. En otros, se ha considerado que el Estado es, por definición, un mal administrador, por lo que debería dejar de desarrollar las actividades que implican gestión directa (producción, distribución, etc.). Este tipo de declaraciones de principio ha sido un factor negativo para la eficiencia y eficacia de las políticas sociales.

---

(36) E. Tironi "Políticas gubernamentales contra la pobreza: El acceso a los bienes y servicios básicos", *Estudios CIEPLAN* N° 2, 1979, Págs. 104-105. En este mismo trabajo, así como en el informe "La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de política", CEPAL, 1979, se señala una abundante bibliografía acerca de estudios que se refieren a las modalidades más eficientes de intervención del Estado.

V. PERIODO 1964-1970

1. ANTECEDENTES GENERALES
2. ASPECTOS INSTITUCIONALES

V. PERIODO 1964-1970

1. Antecedentes Generales

En este período se postula y ejecuta un conjunto de programas en que el Estado profundiza, en forma decidida, la acción que venía desarrollando desde hacía algunas décadas en materia de desarrollo social.

El gasto fiscal no es un indicador totalmente adecuado para apreciar la magnitud de las transferencias que realizó el Estado en los distintos sectores. Se dio un gran impulso a algunas instituciones descentralizadas y, además, existió una fuerte proporción de subsidios implícitos en operaciones financiadas por el Estado, como los préstamos de vivienda del Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos.

Como propósitos orientadores generales se planteaba la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, pretendiéndose llegar a toda la población junto con modificaciones institucionales, concordantes con el objetivo anterior. Todo esto, dentro de un contexto en que se pretendía modernizar a la sociedad chilena.

En materia de Educación, se puso en práctica una reforma educacional en 1965, que modificó sustancialmente la estructura del sistema, la duración de los niveles, los programas y currícula, junto con una fuerte expansión de la matrícula (Cuadro 7). Esto fue acompañado de un programa de asistencia estudiantil, a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, tendiente a atenuar los efectos de las condiciones de desigualdad socioeconómica.

Sin embargo, la evolución del gasto fiscal no fue plenamente coincidente con los propósitos y con la expansión de la matrícula, ya que la educación universitaria continuó teniendo una participación relativa muy alta, a la que se destinó alrededor del 30% del gasto fiscal en educación. Siendo la "clase media" uno de los pilares de sustentación política del gobierno, no se cuestionó mayormente este hecho, al ser aspiración de los estratos medios el acceso a la Universidad. Tampoco se plantearon formas alternativas para aportar recursos a la Educación superior (matrículas por ejemplo). Esto generó una presión excesiva sobre la capacidad financiera del Fisco.

La política de Salud y Nutrición también estuvo basada en una ampliación de la cobertura, extendiéndose la acción del Estado hacia todas las personas que necesitaran atención médica, aun cuando no estuviesen adscritas a algún sistema de previsión social (se usa el concepto de indigentes). Además, se amplió la atención cura-

Cuadro N° 7

COMPOSICION DEL GASTO FISCAL SOCIAL EN EDUCACION. PORCENTAJE DEL GASTO A CADA INSTITUCION (*)

(millones de US$ 1976)

Gasto total		Privada	%	Secundaria	%	Profesional	%	Universitaria	%	Construcción	%
1965	232	99	43	23	10	19	8	66	28	23	10
1966	262	107	40	27	10	31	12	77	29	18	7
1967	273	107	39	37	14	38	14	64	23	20	7
1968	293	99	34	25	9	27	9	96	33	7	2
1969	306	131	43	40	13	36	12	77	25	5	2
1970	352	150	43	42	12	30	9	103	29	2	0.6
1971	466	264	57	47	10	34	7	142	30	5	1
1972	512	220	43	43	8	35	7	180	35	8	2
1973	357	135	38	29	8	24	7	144	40	12	3
1974	395	117	30	23	5	25	6	120	30	13	3
1975	284	112	39	20	7	17	6	115	40	8	3
1976	334	139	42	25	7	26	8	108	32	6	2
1977	414	169	41	31	7	23	5	149	36	6	1
1978	475	203	43	39	8	27	6	158	33	7	1
1979	539	210	40	57	11	33	6	156	29	2	4

(*) Las cifras están tomadas del trabajo "Gasto Público y Bienestar Social en Chile". Mario Zañartu. CISEC. Santiago, 1979.

tiva a los empleados, a través de la expansión muy importante del campo de acción del Servicio Médico Nacional de Empleados, SERMENA.

La acción del Estado fue directa, a través del Servicio Nacional de Salud y del SERMENA, llegando a cubrir el 80% de las atenciones ambulatorias y el 90% de las hozpitalizaciones (Cuadros 8 y 9).

Cuadro N° 8

INDICADORES DE COBERTURA: ATENCION PROFESIONAL DEL PARTO Y CERTIFICACION MEDICA DE LAS MUERTES. CHILE. 1960-1977

	1960	1970	1977
Nacidos vivos estimados	282.681	261.609	240.463
Atención profesional (%)			
— Con atención	66,9	81,1	88,9
En hospital	62,2	80,1	88,1
En domicilio	4,7	1,0	0,8
— Sin atención	33,1	18,9	11,1
Defunciones	93.625	83.166	73.541
Certificación (%)			
— Hecha por médicos	62,0	81,4	88,0
Hospital	32,4	43,9	46,5
Otra	29,6	37,5	41,5
Testigos	38,0	18,6	12,0

FUENTE: Desarrollo Social y Salud en Chile, H. Lavados, editor, CPU, 1979.

Cuadro N° 9

ATENCION HOSPITALARIA EN EL S.N.S. 1960-1977. TASAS POR 1.000 HABITANTES

	1960		1970		1977	
	Número	Tasa	Número	Tasa	Número	Tasa
N° de camas	28.119	3,7	33.440	3,7	33.089	3,1
N° de egresos (miles)	605	79,3	778	86,3	923	86,6
Vinculados a nacimientos	176	23,1	213	23,6	219	20,5
Otros egresos	429	56,2	565	62,7	704	66,1
Promedio de estada (días)	15,2		12,8		10,1	
Egresos anuales por cama	21,5		23,3		27,9	

FUENTE: Desarrollo Social y Salud en Chile, H. Lavados, editor, CPU, 1979.

Se dio importancia a las actividades de fomento y prevención de salud, destacándose los programas de inmunizaciones y de nutrición (Cuadros 10 y 11).

Cuadro 10

CONSULTAS MEDICAS, VACUNACIONES Y ENTREGA DE LECHE POR EL SERVICIO NACIONAL DE SALUD. 1965-1977

	1965		1970		1977	
	Número (miles)	Tasa	Número (miles)	Tasa	Número (miles)	Tasa
Consultas						
— Totales (1)	9.844	1,16	10.782	1,15	13.230	1,24
— De adultos (2)	4.318	0,03	4.877	0,84	5.263	0,76
— Maternales (3)	433	1,41	487	1,86	780	3,21
— Infantiles (4)	3.768	1,13	3.551	1,00	3.942	1,06
— Urgencia (1)	1.324	0,13	1.867	0,20	3.246	0,30
Dosis de vacunas	4.247		4.623		4.638	
— Por menor de 15 años		1,27		1,30		1,25
— Por nacido vivo		13,8		17,6		19,1
Kilos de Leche (4)	9.700	2,9	12.695	3,6	28.651	7,7

(1) Tasas por habitante
(2) Tasas por habitante de 15 años y más (adultos)
(3) Tasas por nacidos vivos
(4) Tasas por menor de 15 años.

FUENTE: Desarrollo Social y Salud en Chile, H. Lavados, editor, CPU, 1979.

Es importante señalar que el aumento de cobertura se llevó a cabo sin aumentar sustancialmente los recursos ni las acciones, los que se incrementaron a un ritmo similar al crecimiento poblacional. La mejoría de los indicadores de salud en Chile podrían reflejar una mejoría cualitativa de la eficacia del sistema de servicios de salud, y la influencia del desarrollo socioeconómico general.

La política de Vivienda pasó por diversas etapas, siendo muy afectada por dos fenómenos: uno fue que el gasto fiscal fluctuó mucho, respondiendo a los problemas del presupuesto fiscal de cada año; esto hizo oscilar el precio de las viviendas iniciadas por el sector público con los problemas consiguientes (Cuadro 12). Por otra parte, se produjo, una fuerte presión social que llevó a que fuera impracticable proporcionar vivienda (casa o departamento tradicional) a todos los que la requerían (Cuadro 13). Por eso, se pusieron en práctica programas especiales con fuerte contenido de participación de la comunidad, como fueron la autoconstrucción, la operación sitio, etc.

Sin embargo, la situación habitacional fue uno de los puntos críticos del descontento popular respecto al Gobierno.

Cuadro N° 11

PROGRAMA DE NUTRICION

EVOLUCION DE CANTIDAD Y TIPO DE PRODUCTOS DISTRIBUIDOS

1964	7.283.200	leche 18% MG
1965	11.622.095	leche 18% MG
1966	15.224.066	leche 12% MG
1967	20.214.273	leche 12% MG
1968	16.408.112	leche 12% MG
1969	14.811.534	leche 12% MG
1970	17.111.368	leche 12% MG
1971	21.151.219 (*)	leche 12% MG
1972	20.486.156 (*)	leche 12% MG
1973	21.520.000 (*)	leche 12% MG
1974	25.561.037	leche 12% MG
1975	29.737.266	leche 12% MG, 26% MG y MP
1976	30.352.860	leche 12% MG, 26% MG y MP
1977	28.651.145	leche 12% MG, 26% MG y MP
1978	27.175.000 (**)	leche 12% MG, 26% MG y MP

FUENTE: Ministerio de Salud Pública.
(*) No incluye leche entregada a escolares
(**) Proyección de lo ejecutado hasta septiembre 1978
MG: Materia grasa
MP: Mezclas proteicas.

Nota: El costo de este Programa en 1978 superó los US$ 30 millones.

2. Aspectos institucionales

La reforma agraria, la participación organizada de la comunidad, la reforma educacional y el desarrollo urbano y de vivienda fueron políticas fundamentales del período. Ellas obligaron a readecuar el Estado desde sus bases constitucionales y a dictar un sinnúmero de normas jurídico-administrativas que permitieran implementar dichas políticas.

El afloramiento de organismos intermedios, estructurados nacionalmente y en forma sistemática, obligó al Estado a readecuar sus mecanismos de participación, especialmente a nivel local y comunal.

La reforma agraria requirió que el Estado modificara su estructura constitucional para la tenencia de la tierra y para los mecanismos expropiatorios. El desarrollo urbano y la masificación de la vivienda obligó al Estado a crear el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y todos los organismos públicos necesarios para el crecimiento urbano. La reforma educacional modificó las diferentes estructuras del Ministerio de Educación.

Cuadro N° 12

EDIFICACION INICIADA POR EL SECTOR PUBLICO Y PROYECTADA POR EL SECTOR PRIVADO. OBRAS NUEVAS 1960-1978

AÑO	SECTOR PUBLICO N° Vivienda	SECTOR PRIVADO N° Vivienda	TOTAL N° Vivienda
1960	21.234	8.617	29.851
1961	25.237	12.335	37.572
1962	17.615	20.405	38.020
1963	11.988	15.731	27.719
1964	6.938	14.901	21.839
1965	36.486	15.677	52.163
1966	13.408	15.328	28.736
1967	28.230	16.251	44.481
1968	32.742	20.516	53.258
1969	11.501	24.668	36.169
1970	5.914	20.317	26.231
1971	76.079	13.124	89.203
1972	20.312	15.915	36.227
1973	20.877	16.986	38.418
1974	3.297	20.456	23.753
1975	3.758	15.724	19.482
1976	24.022	13.372	37.394
1977	14.057	10.986	25.043
1978	3.966	20.687	24.653

FUENTE: Cámara Chilena de la Construcción.

NOTA: En 1979, las cifras preliminares muestran un fuerte incremento de la construcción de viviendas, tanto en el sector público como en el privado.

Cuadro N° 13

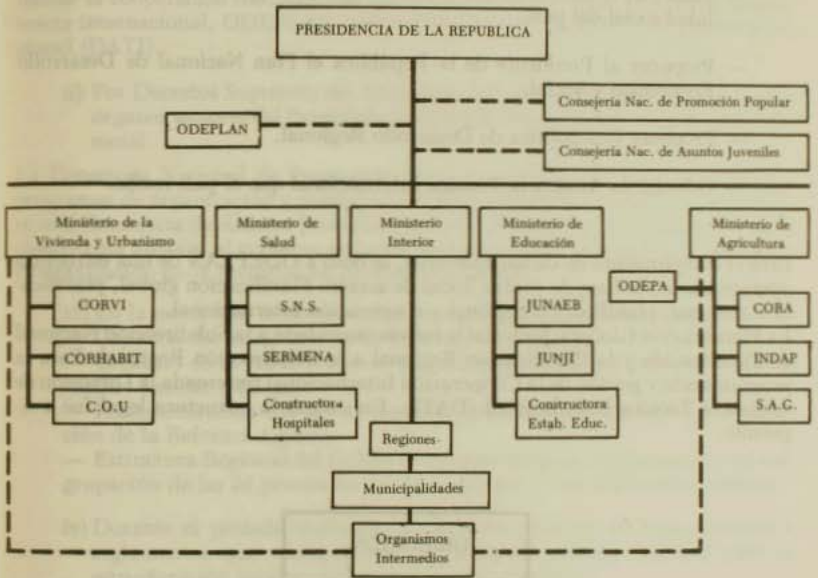
EVOLUCION DEL DEFICIT HABITACIONAL

AÑO	DEFICIT N° de viviendas	DEFICIT N° de familias	% de población total que vive en condiciones inadecuadas.
1960	430.000	2.150.000	28 %
1970	585.000	2.925.000	30 %
1976	639.000	3.195.000	30.7%
1980 (*)	699.000	3.495.000	31 %

(*) Proyección según tendencia actual de crecimiento de la población y ritmo de construcción.

La importancia que adquirió el desarrollo social, así como sus vinculaciones con el desarrollo económico y las modalidades que éste adquiría, plantearon la necesidad de crear una Oficina de Planificación que vinculara ambos procesos y señalara al ejecutivo las diferentes alternativas de políticas que permitieran el más óptimo uso de los recursos disponibles. Dentro del marco del sistema de planificación creado se aplicó una política de desarrollo regional, la cual a su vez, mostró como indispensable la readecuación de la estructura regional de Gobierno Interior del país.

La organización del Estado para el desarrollo social en el período fue la siguiente:



Las principales creaciones y adecuaciones de la estructura y operación del Estado respecto al desarrollo social fueron:

i) La Ley 16.635 creó la Oficina de Planificación Nacional como asesora del Presidente de la República. Se le encargó la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y la proposición de políticas sectoriales y regionales insertas en el contexto global del plan. Igualmente se ocupó del diseño de instrumentos y mecanismos para la mantención y medición del proceso de desarrollo. Su labor era exclusivamente indicativa y asesora.

La institución fue encargada de las siguientes funciones:

— Realizar los estudios de base para formular la política nacional de desarrollo económico y social.

— Mantener el sistema de cuentas nacionales y, en general, llevar la contabilidad social del país.

— Proponer al Presidente de la República el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

— Proponer una política de Desarrollo Regional.

— Orientar la Asistencia Técnica Internacional que el país recibe.

Para el cumplimiento de dichas funciones, se dotó a ODEPLAN de una estructura operativa sobre la base de cuatro líneas de acción: Planificación global, planificación sectorial, planificación regional y cooperación internacional.
La Planificación Global y Sectorial le fue encomendada a la Subdirección Nacional de Planificación y la Planificación Regional a la Subdirección Regional. Para la programación y gestión de la Cooperación Internacional fue creada la Dirección de Asistencia Técnica Internacional (DATI). En síntesis la estructura legal fue a siguiente:

Para el desarrollo de la planificación sectorial, la ley facultó a ODEPLAN para crear, en los diferentes Ministerios, oficinas sectoriales de planificación, encargadas de proponer a ODEPLAN elementos para la definición de políticas de dichos sectores y, al mismo tiempo, cumplir funciones de asesoría al Ministerio respectivo, en el área de asignación de recursos.
En este período se crearon oficinas sectoriales de planificación en los Ministerios de Salud, Agricultura, Justicia, Obras Públicas, Vivienda, Transporte y Economía Industrial.
Para el desarrollo de la planificación regional, ODEPLAN fue facultado para diseñar e implementar un sistema de desarrollo regional.
Este sistema dividió al país en doce regiones y una zona metropolitana. En cada región se instaló un ORPLAN (Oficina Regional de Planificación). Este sistema sirvió de base para la aplicación de la reforma regional de 1974-75.
Especial mención debe hacerse del esfuerzo de ODEPLAN por orientar y administrar la cooperación internacional que el país recibía. Para el manejo de la asistencia internacional, ODEPLAN creó la Dirección de Asistencia Técnica Internacional (DATI).

ii) Por Decretos Supremos del Ministerio del Interior de 1966 se crearon dos órganos asesores del Presidente de la República vinculados con el desarrollo social.

La Consejería Nacional de Promoción Popular encargada de formular planes y programas de organización y participación de la comunidad. También se estructuró una Consejería de Asuntos Juveniles que tuvo una existencia efímera, pero cuyo objetivo era asesorar al gobierno en la formulación de una política de participación y organización de la juventud en cuerpos intermedios.

iii) En la estructura ministerial, las principales adecuaciones fueron:
— Creación del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.
— Creación de la Junta Nacional de Jardines Infantiles y Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.
— Reestructuración del Sector Agrícola, adecuándolo para la implementación de la Reforma Agraria.
— Estructura Regional del Gobierno Interior del país, estableciendo una reagrupación de las 24 provincias en doce regiones y una zona metropolitana.

iv) Durante el período analizado se dictó un conjunto de leyes, decretos y reglamentos que configuraron un verdadero sistema nacional para la estructuración jurídica de la participación popular.

La política delineada para la participación popular consistió, en sus grandes rasgos, en otorgar a la población del país todos los canales organizados posibles para intervenir en el proceso de toma de decisiones de nivel local, regional o nacional para la búsqueda más adecuada de soluciones a los múltiples problemas de calidad de vida que les afectan. Ello sin perjuicio alguno de la participación periódica en el proceso de elección de autoridades tanto del ejecutivo como parlamentarias. De esta forma se buscó la organización institucional de los organismos intermedios:

— Juntas de Vecinos
— Centros de Madres
— Agrupaciones Cooperativas
— Sindicatos de trabajadores
— Centros de Padres y Apoderados de establecimientos educacionales.

Toda esta estructura de participación popular fue establecida por la Ley N° 16.884, orgánica de las Juntas de Vecinos y Centros de Madres. La aplicación de ella determinó que a 1970 existían en Chile sobre dos millones de personas incorporadas al proceso de participación en la toma de decisiones de nivel intermedio. Sin embargo, el Estado no pudo organizar jurídicamente un cuerpo institucionalizado para dirigir todo este proceso de participación, por cuanto el Congreso Nacional no aprobó la creación de la Consejería Nacional de Promoción Popular, la cual hubo de funcionar de hecho como la división de organismos comunitarios de la Corporación de Servicios Habitacionales.

VI. PERIODO 1970-1973

1. ANTECEDENTES GENERALES

VI. PERIODO 1970-1973

1. Antecedentes generales

El gobierno de ese período planteó una severa crítica a las políticas sociales llevadas a cabo anteriormente y postuló un nuevo rol del Estado en el Desarrollo.

La participación del Estado incluyó todas las actividades de los programas: fijación de objetivos, regulación normativa, diseño de proyectos, producción y distribución de bienes y servicios, etc. En general no se postularon mecanismos que operasen a través del mercado.

La centralización de los programas fue muy fuerte, pese a intentos por descentralizar la gestión operativa, siempre en el contexto del sector público.

En el período no se hicieron transformaciones radicales en relación a la estructura organizativa del Estado. En general, se continuaron las líneas anteriores, produciéndose una fuerte concentración en el sector público de todas las actividades de los programas sociales.

Las transformaciones fundamentales planteadas, como la Escuela Nacional Unificada y el Sistema Unico de Salud, no llegaron a concretarse.

En el período se produjo un incremento sustancial en el gasto fiscal que se explica en gran parte por aumentos en las remuneraciones reales.

Se continuó expandiendo el gasto en el sistema universitario, el que llegó a absorber casi el 40% del Gasto Fiscal en Educación. Se produjo un notorio incremento en la cobertura de la Educación Media, que comenzó a absorber la expansión de la educación básica del período anterior.

Se hizo un importante esfuerzo en programas asistenciales y de nutrición preescolar y escolar. También, en los inicios del período, hubo un aumento en la construcción de viviendas.

El esfuerzo realizado produjo un importante y creciente déficit fiscal, con la consiguiente aceleración del proceso inflacionario.

Desde un punto de vista institucional, durante el período no se produjeron transformaciones de importancia. En general subsistió la organización del Estado anteriormente descrita.

Es necesario considerar la interrupción brusca del gobierno para una adecuada interpretación de las características mencionadas en el período.

VII. PERIODO 1973-1980

1. ANTECEDENTES GENERALES
2. ASPECTOS INSTITUCIONALES

VII. PERIODO 1973-1980

1. Antecedentes generales

En relación al rol del Estado hubo en este período, una reversión de las tendencias observadas en los períodos anteriores. Se definió el Estado como subsidiario, entendiendo en un sentido restringido el concepto. En la práctica, el Estado sólo debe hacer aquello que no puede realizar el sector privado. En este sentido se generaron y promovieron incentivos y mecanismos de política que permitieran al Estado abandonar actividades de gestión y producción.

Sobre esta materia, parece necesario distinguir entre esa orientación y las razones que han motivado las fluctuaciones del gasto fiscal, que anteriormente se examinaron.

Es notoria la caída del gasto en 1975 y 1976, para recuperarse a partir de 1977. Esto fue motivado, fundamentalmente, por la política contra la inflación y la situación de Balanza de Pagos. El sector más perjudicado fue Vivienda, cobrando creciente importancia Educación.

Dentro de los sectores, hubo modificaciones importantes: por una parte, en la asignación de recursos a distintos programas; por otra, en la forma de participación del Estado.

En Educación disminuyó la importancia relativa de la Universidad y se buscaron mecanismos para disminuir los recursos aportados por el Estado a dicho nivel. Sin embargo, en el período recesivo, fueron afectados más los niveles básico y medio, dado el alto componente de remuneraciones que existe en ellos. En los últimos años no se ha expandido la cobertura de esos niveles, lo que puede reflejar los problemas de recursos y, además, la dificultad creciente para llegar a una cobertura por encima del 95% en Básico y de 40% en Media. Aquí juegan condiciones socioeconómicas externas al sector educación como tal.

Se dio una disminución en programas asistenciales, sobre todo respecto a escolares, junto con una mejoría en los programas de nutrición a pre-escolares.

Los recursos destinados a programas de vivienda continuaron por debajo de los niveles históricos, reflejando la decisión de otorgar subsidios sólo a los sectores de menores ingresos, y no a los estratos socioeconómicos medios. Sin embargo, se observa una falta de definiciones claras respecto a los más pobres sin capacidad de pago (Cuadro 14).

Cuadro N° 14

DEFICIT HABITACIONAL AL 31 DE DICIEMBRE, 1976 (*)

— Stock de viviendas:	1.653.602
— Oferta de viviendas:	1.665.499
— Número de familias:	2.292.730
— Déficit habitacional:	627.231

(*) Diagnóstico del Problema Habitacional Chileno. Publicación N° 97. Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

En la actualidad existe un nivel de gasto social que parece haber superado la crisis del 75-76. Al mismo tiempo, se declara que es papel del Estado la redistribución del ingreso. Por ello es importante considerar los cambios en las formas de intervención y en las estructuras institucionales.

En cuanto a las formas de participación, se ha promovido la idea que el Estado debería actuar lo menos posible como administrador y productor de bienes y servicios. Debería aportar recursos financieros y dejar que el sector privado realizara las actividades de producción propiamente tales, sea mediante licitaciones, encargos directos o subsidios a la demanda, sea permitiendo que el demandante elija la modalidad en cada sector.

Una modificación importante ha sido la creación del Fondo de Desarrollo Social, el que dispone anualmente de recursos para financiar proyectos específicos del sector público, sin pasar por la asignación presupuestaria institucional.

Hubo carencias de recursos entre 1975 y 1978. En estos años se iniciaron las reformas de operación mencionadas. Recién a mediados de 1980 se echó a andar el nuevo Sistema de Servicios de Salud descentralizados y con libre elección. En 1981 comenzó el programa de traspaso de las escuelas públicas a las municipalidades. La construcción ha experimentado incrementos a partir de 1979.

2. Aspectos institucionales

A partir de 1973, se produjo un trascendental cambio en la estructura jurídica del Estado, radicándose las atribuciones legislativas en el Ejecutivo. Consecuente con esta situación, la legislación cambió de procedimiento y se entró de lleno a la dictación de decretos leyes.

De este modo se configuró una estructura centralizada para la Administración del Estado. No obstante, se trató de aliviar los efectos de la concentración del poder mediante la regionalización, dividiendo al país en doce regiones y una zona metropolitana.

Los principales mecanismos para el desarrollo social establecidos en el período fueron:

i) **Consejo de Ministros para el desarrollo social.** Por Decreto Supremo N° 1103 de 1974 del Ministerio del Interior, se creó el Consejo de Ministros para el Desarrollo Social. En una primera etapa, este consejo estu-

vo presidido por uno de los miembros de la Junta Militar de Gobierno. Posteriormente, al traspasarse al Presidente de la República todo el Poder Ejecutivo y quedar la Junta sólo como cuerpo legislativo, el Consejo Social de Ministros pasó a ser presidido por el Ministro del Interior, con una fuerte pérdida de poder (Decreto Supremo N° 1103 del Ministerio del Interior 1978).

En su estapa inicial, el Consejo estaba integrado por todos los Ministros de Estado cuyas carteras tenían incidencia en el desarrollo social y era presidido por el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile.

A este Consejo le correspondieron las siguientes funciones:

— Conocer y aprobar los presupuestos anuales de los diferentes Ministerios con competencia en el desarrollo social.
— Aprobar las iniciativas que más tarde serían decretos leyes y que tuvieran incidencia en el desarrollo social.
— Coordinar la operación de los proyectos que tuvieran por aspecto propender al desarrollo social.
— Evaluar y corregir la acción del Estado en el campo social.

Las más importantes iniciativas sobre desarrollo social de la presente administración fueron puestas en aplicación durante la vigencia de esta etapa del Consejo Social de Ministros.

Cuando pasó a ser controlado por el Ministerio del Interior perdió trascendencia hasta llegar a su final reemplazo por el Fondo de Desarrollo Social.

ii) **Fondo de Desarrollo Social.** El Decreto Ley N° 3.000 de 1979 creó un Fondo de Desarrollo Social cuya estructura orgánica fue posteriormente establecida por el Decreto Supremo N° 24 de 1980 del Ministerio del Interior. Este fondo y su administración vinieron a revivir al antiguo Consejo Social de Ministros.

La finalidad del Fondo es el financiamiento de programas y proyectos de carácter social para ser elaborados por los diferentes servicios y ministerios sociales.

El decreto citado señala taxativamente las áreas en que pueden hacerse inversiones con cargo al Fondo. Estas son:

— Viviendas Sociales y de emergencia;
— Programas y proyectos de infraestructura básica de servicios en poblaciones de escasos recursos;
— Infraestructura básica y equipamiento de salud y educación para sectores de extrema pobreza;
— Programas de asistencia nutricional;
— Programas y Proyectos de infraestructura y atención integral para ancianos, niños y otros grupos de la población que requieren una atención especial;
— Capacitación y alfabetización de adultos y sectores de escasos recursos y extrema pobreza;
— Fomento y organización para el desarrollo de la comunidad;
— Programas de asistencia social y otros, destinados a la atención de indigentes y necesitados.

iii) **Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA).** Esta Comisión fue creada por el Decreto Ley N° 227 de 1974 y se le asignó la función de proponer al Supremo Gobierno las bases para una nueva estructura del Estado.

Dentro del campo social, esta Comisión ha tenido relativa importancia, por cuanto sólo se ha limitado a aprobar las diversas medidas ministeriales que significaron un cambio de estructura de algún ministerio o servicio.

iv) **Comité Asesor de la H. Junta de Gobierno.** Este cuerpo fue creado por Decreto Ley N° 341 para coordinar y asesorar técnicamente al proceso de toma de decisiones por parte de la Junta.

v) **Reubicación de ODEPLAN.** La Oficina de Planificación Nacional ha mantenido la estructura jurídica que le otorgó la Ley N° 16.635 de 1967, habiendo aumentado su poder de decisión en comparación con los períodos anteriores.
Utilizando su actual estructura jurídica, ODEPLAN pasó de hecho a desempeñar las siguientes funciones:
— Decidir en el presupuesto del Estado para los Sectores Sociales;
— Llevar la Contabilidad social del país;
— Decidir y manejar el Fondo de Desarrollo Social;
— Participar en el nombramiento de los diferentes Jefes de Servicio del Sector Social (SENAME, JUNJI, organismos de Educación, Salud y Vivienda, JUNAEB, etc.);
— Coordinar el proceso de regionalización;
— Ser la autoridad máxima de política económica exterior;
— Ser la autoridad máxima en el manejo de la cooperación técnica internacional;
— Ser la autoridad máxima en la conducción de los estudios de factibilidad social y económica;
— Fiscalizar toda la administración del Estado a través del control de los Programas Ministeriales.

PARTE TERCERA

POLITICAS SECTORIALES

VIII. EDUCACION

A. PERIODO 1964-1970

1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS
2. GESTION GUBERNAMENTAL
3. REGULACION JURIDICA
4. CAPACITACION DE ADULTOS

B. PERIODO 1970-1973

1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS
2. GESTION Y RESULTADOS

C. PERIODO 1973-1980

1. DIAGNOSTICO Y OBJETIVOS
2. GESTION Y RESULTADOS
3. ASPECTOS INSTITUCIONALES
4. CAPACITACION DE ADULTOS

VIII. EDUCACION (37)

A. Período 1964-1970

1. Antecedentes y objetivos

El diagnóstico realizado sobre la situación educacional señalaba que existía "un alto número de niños en edad escolar cuya cantidad no es precisa, pero que parece superior a los 150.000, que están marginados del sistema escolar y con una deserción aproximada de 50% en primero y segundo años básicos. El número de analfabetos mayores de 15 años es de casi 1.500.000 personas".

"El nivel educativo promedio de la población llega sólo a 4,2 años de estudios, y es particularmente bajo en las zonas rurales: 2,4 años de estudios."

"La deserción en los estudios medios —por la tajante separación existente entre los canales humanístico y técnico, y el carácter rígido del sistema de promoción— alcanza casi al 75%. Más de 160.000 muchachos de edades entre 15 y 18 años no estudiaban, según cifras obtenidas por el censo de 1960."

"A las universidades tenía acceso un escaso porcentaje de la población, y las deserciones llegaban a un 40%. Los hijos de obreros y campesinos no alcanzaban a constituir el 3% de los ingresados a la educación superior." (38)

(37) Los antecedentes del gasto de Producto Geográfico Bruto y Gasto Fiscal total y Gasto en Educación en términos nominales se han extraído de los Balances consolidados del Sector Público, desde 1965 hasta 1975.

A partir del año 1976 no existen Balances consolidados, por lo que se trabajó con la información de la Contraloría General: Estado de la Gestión Financiera años 1976, 77, 78, 79.

Las cifras nominales obtenidas se expresan en términos reales, aplicando la metodología del tipo de cambio implícito, que es utilizada por ODEPLAN.

Se ha utilizado la clasificación funcional del sector, que permite analizar la importancia atribuida a los distintos niveles y los propósitos perseguidos por éstos.

En cuanto a los antecedentes cualitativos se tomaron algunos índices de actividad y de rendimiento del Sistema Educación (expansión del sistema, analfabetismo, tasas de escolaridad, etc.).

(38) Ministerio de Educación. "Una Educación y una nueva cultura para el pueblo de Chile", Santiago, 1965.

El gobierno del período otorgó explícitamente la primera prioridad al Sector Educación.

Un principio fundamental dentro de la política fue el de las **garantías educacionales**. "El desarrollo del sistema escolar ha de garantizar una efectiva igualdad de oportunidades en cuanto al ingreso, permanencia y ascenso en él, de suerte que pueda caracterizarse como un sistema democrático de educación."

"El gobierno adopta desde el primer momento, con claridad y decisión la política de conceder a la educación primaria, prioridad, dado su valor como insustituible herramienta para un vasto programa de desarrollo social y económico del país." (39)

En Educación Básica se propuso "abrir las puertas de la escuela primaria a todos los que hasta entonces las habían golpeado infructuosamente" (40).

Por tanto el primer esfuerzo se concentró en ofrecer posibilidades de continuación y de ingreso para todos los que deseasen estudiar y tuvieran capacidad para ello.

"Con el objeto de tener la absoluta certeza de que todos los niños de Chile que soliciten la matrícula la obtengan, hemos fijado la absorción del déficit actual en 200.000 nuevas vacantes." (41)

Esto significaba, según el Ministerio de Educación de esa administración, atender a 2.145.000 niños en 1970, en los niveles básicos y medios, lo que implicaba un incremento del 42% en relación con el año 1964, en que se atendían 1.843.700.

Otra de las metas planteadas por el gobierno fue reducir el analfabetismo a menos del 9% en 1970.

Para la Universidad, la meta fue alcanzar una matrícula, en conjunto de todas las universidades, de más de 70.000 estudiantes en 1970.

Para lograr las metas antes expuestas, se formularon planes de corto y largo plazo en la Política Educacional del Gobierno.

Los planes de corto plazo fueron:

i) — Plan de construcciones escolares.
Tuvo como meta la construcción de 5.712 salas de clases, lo que equivale a 468.300 metros cuadrados.

ii) — Plan de formación de profesores.
Comprendió cursos especiales de formación de profesores primarios, con el prerrequisito de la Licencia Secundaria.

iii) — Plan de equipamiento escolar.
Tuvo por objetivo mejorar la calidad del mobiliario escolar, e instalar los elementos para la prestación de servicios de la JUNAEB.

---

(39) id.
(40) "Una educación y una nueva cultura para el pueblo de Chile" op. cit.
(41) Eduardo Frei, Discurso sobre el "Plan de Educación del 18 de noviembre, 1964".

iv) — Plan de Educación básica de Adultos.
Para reducir sustancialmente el porcentaje de analfabetos, se postuló la creación de un comité destinado a planear, ejecutar, supervisar y evaluar proyectos integrados de la comunidad. Lo integraron personeros del Ministerio de Educación, de Obras Públicas, de Salud, de Agricultura y del Trabajo, CORA, etc.

v) — Plan de expansión de enseñanza secundaria.
El propósito era poder absorber a los nuevos alumnos y ampliar las matrículas en vespertino y nocturno. Este plan contemplaba el perfeccionamiento del profesorado.

vi) — Plan de Educación profesional.
Se pretendía aumentar el número de matrículas, las horas de clases y capacitación de profesores.

Los planes de largo plazo postularon las siguientes metas generales:

— Elevar la matrícula de 1.780.000 en 1966 a 2.145.000 en 1970.
— El perfeccionamiento permanente del profesorado.
— Crear la posibilidad de llegar hasta los más altos niveles de educación de acuerdo con los intereses de cada uno.
— Construir 1.400.000 metros cuadrados anuales (nivel a alcanzar en 1970).

2. Gestión Gubernamental

En el cuadro 3 puede verificarse la gran y creciente importancia del gasto en educación dentro del gasto fiscal con fines sociales.

La distribución de este gasto, en las distintas modalidades de enseñanza, muestra la prioridad otorgada a Primaria, que absorbió un promedio, en el período, de 40% del total del gasto del sector. La segunda prioridad la tuvo la enseñanza superior con un promedio de 28% del total del gasto social en Educación (ver Cuadro 6).

También puede observarse que se le dio mayor importancia a la educación técnico-profesional, que igualó en algunos años la ponderación de la educación científico-humanista.

La cobertura de la enseñanza básica fue de 86% al final del período, porcentaje que se obtuvo con un crecimiento anual de la matrícula básica fiscal de 5,4% promedio, aumentando la matrícula de 1.699.100 niños en 1965 a 2.040.000 en 1970.

El nivel recibió también una atención significativa. En el sexenio, su población escolar aumentó en 160.000 estudiantes (de 144.600 a 302.100) con un crecimiento de 16% promedio anual de la matrícula, incluyendo la enseñanza particular. La enseñanza técnico-profesional creció en 22% promedio anual mientras la científico-humanista lo hizo en 13,6%.

La educación superior se incrementó durante estos años en 86,6%.

Por otra parte se extendió la asistencialidad escolar tanto a la enseñanza básica y media como a la universitaria. En la educación básica y prebásica la proporción

de estudiantes atendidos con desayunos-meriendas diarios alcanzó a 61,9% y con almuerzos-comidas a 29,4%.

En la enseñanza media el número de becas fue creciente, así como también las renovaciones.

El movimiento financiero de la JUNAEB en el sexenio muestra que el gasto fue creciente en el rubro alimentos (Cuadros 15 y 16).

Cuadro N° 15

PORCENTAJE DE POBLACION ATENDIDA POR EL SISTEMA (E. BASICA Y E. MEDIA)

	pobl. x edad 5-14 años	matrícula básica	% atend.	pobl. x edad 15-19 años	matrícula media	% atend.
1965	2.066.839	1.699.100	82.2	850.672	144.600	17.0
1966	2.127.875	1.735.300	82.0	864.051	157.300	18.2
1967	2.194.467	1835.100	83.6	874.079	177.300	20.3
1968	2.260.104	1.932.700	85.5	884.376	221.600	25.1
1969	2.318.277	1.978.100	85.3	898.562	264.800	29.5
1970	2.363.473	2.040.000	86.4	920.257	302.100	32.8
1971	2.390.828	2.197.100	92.0	952.993	366.100	38.4
1972	2.407.684	2.260.200	93.9	994.357	408.000	41.0
1973	2.415.834	2.308.900	95.6	1.039.052	445.900	42.9
1974	2.418.076	2.346.342	97.0	1.081.776	455.517	42.1
1975	2.412.204	2.314.411	95.7	1.117.234	448.911	40.2
1976	2.409.039	2.253.748	93.4	1.146.280	458.680	40.0
1977	2.391.716	2.242.111	97.0	1.172.447	487.264	41.6
1978	2.371.506	2.223.990	93.8	1.194.452	510.471	42.7
1979	2.354.674	2.235.861	95.0	1.211.009	536.428	44.3

FUENTE: Población INE. Estimada al 30 de junio de c/año.
Matrícula: Boletines de la Superintendencia de Educación.

El número de prestatarios universitarios aumentó de 2.022 en 1965 a 8.485 el año 1970, asistiendo a casi un 10% de la población estudiantil de la enseñanza superior.

En relación al rendimiento del sistema puede destacarse que las tasas de repetición disminuyeron de 14% en 1966 a 11% en 1969. La tasa de abandono también disminuyó de 8% a 6% en 1969.

Cuadro N° 16

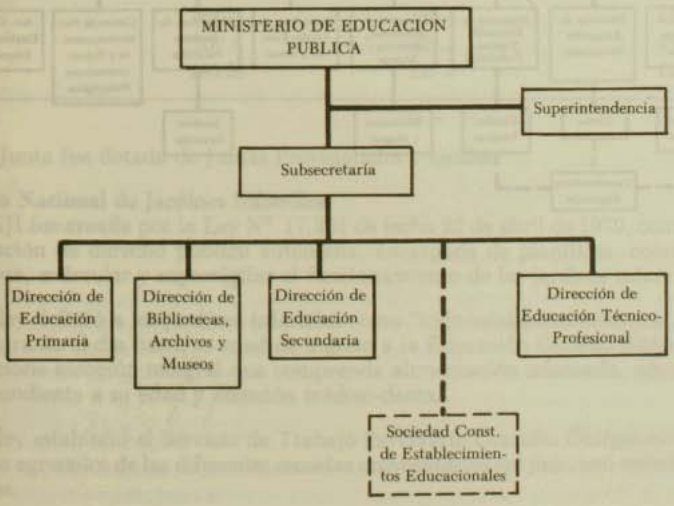
DESAYUNOS - ONCE OTORGADAS POR JNAEB A TRAVES DE LOS AÑOS 1965-1979

Años	Población escolar 5-14 años	Matríc. básica y preparatoria (miles)	Desayunos-once (miles)	Indice des.-onces Base 65	% de atenc. des.-once c/r a la matricula
1965	2.066.839	1.528,7	655,3	100	42,9
1966	2.127.875	1.656,2	838,8	128,0	50,6
1967	2.194.467	1.837,1	1.055,5	161,1	57,5
1968	2.260.104	1.937,9	1.174,4	179,2	60,6
1969	2.318.277	1.980,8	1.180,0	180,1	59,6
1970	2.362.473	2.103,4	1.301,2	198.6	61,9
1971	2.390.828	2.268,9	1.408,4	214,9	62,1
1972	2.407.684	2.341,4	1.536,6	234,5	65,6
1973	2.415.834	2.402,1	1.445,6	220,6	60,2
1974	2.418.076	2.425,9	1.338,5	204,3	55,2
1975	2.417.204	2.407,4	745,7	113,8	31,0
1976	2.409.039	2.361,1	769,8	117,5	32,6
1977	2.391.716	2.375,6	1.055,2	161,0	44,4
1978	2.371.506	2.368,0	1.054,6	160,9	44,5
1979	2.354.674	2.398,9	1.758,0	115,9	73,3

FUENTE: Población INES. Estimada al 30 de junio de c/año.
Matrícula: Boletín Superintendencia de Educación.

3. Regulación jurídica

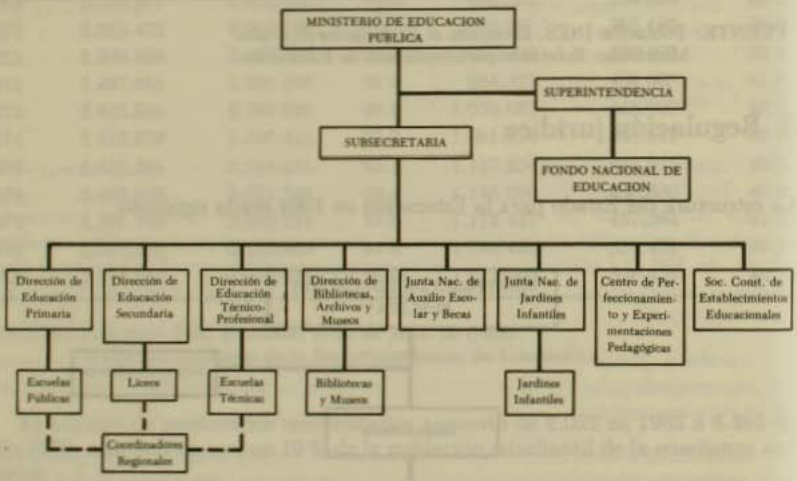
La estructura del Estado para la Educación en 1964 era la siguiente:



La estructura descrita anteriormente se mantenía desde 1927 sin mayores modificaciones. A partir de 1964, se inició un proceso de modernización del sector, cuyos aspectos más relevantes fueron los siguientes:

i) — Incorporación al sistema educativo estatal de la Educación preescolar,
ii) — Reforma del currículum educativo,
iii) — Adecuación del personal del magisterio al nuevo sistema,
iv) — Accesibilidad de sectores marginales a la educación media y técnico-profesional mediante un sistema especial de becas,
v) — Desarrollo de sistemas educativos especiales para niños con problemas de aprendizaje,
vi) — Plan nacional de construcciones escolares,
vii) — Creación del Fondo Nacional de Educación,
viii) — Regionalización del Sistema educativo.

Para desarrollar los programas y propósitos planteados se organizó el Sector de la siguiente forma:



Esta nueva estructura se plasmó en los siguientes cuerpos legales o reglamentarios:

a) **Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas**
Este organismo fue creado por la Ley N° 15.720 de 1964 como un servicio descentralizado, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Educación. Su misión es "proporcionar asistencia social económica a los escolares para hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación".

Otorga becas y préstamos a niños y jóvenes hasta 15 años de edad y desarrolla programas especiales de alimentación, vestuario, provisión de útiles escolares, transporte y alojamiento para escolares (Cuadros 17 y 18).

Cuadro N° 17

ALMUERZOS-COMIDAS OTORGADAS POR LA JNAEB A TRAVES DE LOS AÑOS 1965-1979 (INDICES Y COBERTURAS)

	Almuerzos-comidas (miles)	Indice alm. - com. Bas. 65	% atención alm. - com. r/a matric.
1965	230.8	100.0	15.1
1966	357.2	154.8	21.6
1967	528.7	229.1	28.8
1968	576.8	249.9	29.8
1969	580.0	251.3	29.3
1970	619.2	268.3	29.4
1971	653.6	283.2	28.8
1972	715.9	310.2	30.6
1973	674.3	292.2	28.1
1974	663.2	287.3	27.3
1975	593.6	257.2	24.7
1976	361.0	156.4	15.3
1977	296.3	128.4	12.5
1978	307.6	133.3	13.0
1979	293.28	127.6	12.2

La Junta fue dotada de Juntas Provisionales y locales.

b) **Junta Nacional de Jardines Infantiles**
La JUNJI fue creada por la Ley N° 17.301 de fecha 22 de abril de 1970, como una corporación de derecho público autónoma, encargada de planificar, coordinar, promover, estimular y supervigilar el funcionamiento de los jardines infantiles.

La ley definió a los jardines infantiles como "todo establecimiento que reciba niños durante el día hasta su edad de ingreso a la Educación General Básica y les proporcione atención integral que comprenda alimentación adecuada, educación correspondiente a su edad y atención médico-dental.

La ley estableció el Servicio de Trabajo Parvulario Gratuito Obligatorio para todos los egresados de las diferentes escuelas universitarias del país, con mención en párvulos.

Cuadro N° 18

MOVIMIENTO FINANCIERO JNAEB AÑO 1965 A 1978 Y VARIACIONES PORCENTUALES (en moneda 1978)

AÑO	EN PERSONAL	EN OPERACION	EN ALIMENTOS	TOTAL	%
1965			47.676.460,30	149.104.452,18	—
1966			82.300.685,32	247.194.188,22	65,9
1967			111.832.064,88	409.203.673,47	65,5
1968			100.705.422,89	365.712.056,45	10,63
1969			126.799.543,73	402.663.024,69	10,1
1970			208.588.511,24	510.912.093,02	26,8
1971			274.159.655,18	760.299.321,71	48,8
1972			324.301.296,10	794.487.699,02	4,5
1973			188.700.314,09	569.810.671,80	- 28,3
1974	188.389.058,17	709.322.494,02	351.013.993,14	897.711.552,19	57,6
1975	201.457.769,13	572.583.295,81	356.428.308,24	774.040.564,93	- 13,8
1976	210.991.954,07	543.731.112,83	412.648.322,47	754.723.060,90	- 2,5
1977	263.816.531,83	559.519.128,43	433.490.182,82	823.335.660,26	- 9,1
1978	284.863.938,53	870.712.652,42	747.050.790,97	1.155.576.590,95	40,4

c) **Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas.**

El Centro recibió su sanción legal por la Ley N° 16.617 de 1966 y su texto orgánico fue fijado por el Decreto de Educación de N° 6.494 de 1967.

La Ley 16.617 fijó en su artículo 50 el siguiente objetivo al Centro: "la realización de los cursos de capacitación y perfeccionamiento que constituyan requisitos de ingreso, ascenso o permanencia en los servicios educacionales, como asimismo las tareas de experimentación e investigación y perfeccionamiento en lo que concierne al Ministerio de Educación Pública".

El Decreto 6.494 lo definió como un organismo técnico-docente de nivel superior encargado de cumplir el objetivo citado anteriormente.

La Ley 16.617 y el Decreto 6.694 establecieron como requisito de ascenso y reencasillamiento en plantas de personal del Ministerio de Educación el de haber seguido determinados cursos y reciclajes en el Centro del Magisterio.

d) **Fondo Nacional de Educación**

Por DFL N° 104 de 1953 fue creado el Fondo Nacional de Educación. No obstante este esfuerzo por dotar al Sistema Educativo de un mecanismo de financiamiento, en la práctica no funcionó jamás por falta de recursos tanto monetarios como institucionales para su normal operación. En 1965 se dictó el Decreto N° 26.895 mediante el cual se reestructuró el sistema de operación del F.N.E. y se le dotó de los instrumentos financieros y administrativos suficientes para cumplir su objetivo.

El citado cuerpo reglamentario puso al F.N.E. bajo la tuición de la Superintendencia de Educación Pública y se puso énfasis en sus incursiones en todo lo relativo

a ensayos, estudios o experiencias para la reforma y mejoramiento de las diferentes normas de la enseñanza y a costear becas al extranjero para profesores de la enseñanza fiscal.

e) **Coordinación Regional de Educación**
La aplicación por parte de ODEPLAN de un Sistema de planificación y desarrollo regional se extendió en forma casi inmediata al Sector Educación.

Por Ley N° 17.301 fueron creados, dentro del Sistema General del Ministerio de Educación Pública, los cargos de Coordinadores Regionales, para cada una de las doce regiones del país establecidas por ODEPLAN.

Los coordinadores regionales desempeñaban funciones muy similares a las que hoy ejercen los Secretarios Regionales Ministeriales. La iniciativa significó, en la práctica la descentralización administrativa y técnica de la función educativa.

4. Capacitación de adultos

En 1964 existían dos sistemas de capacitación de adultos. El primero estaba constituido por los organismos estatales o paraestatales del sistema de educación formal que capacitaban mano de obra calificada. El otro sistema lo integraron las instituciones privadas, especialmente religiosas, que desarrollaban labores de capacitación de adultos, con énfasis en la agricultura.

Durante el período se crearon los siguientes organismos:

a) **INACAP** (Instituto de Capacitación Profesional)

Fue creado por Resolución N° 625 de la Corporación de Fomento de la Producción, de 14 de abril de 1966, separándolo del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) donde se denominaba Departamento de Capacitación Profesional, y con los siguientes objetivos:

i) — Desarrollar cursos para la capacitación de mano de obra calificada para ingreso al empleo;
ii) — Dictar cursos de perfeccionamiento para obreros en actividad (promoción superior al empleo);
— Diseñar sistemas de capacitación no formal;
— Desarrollar sistemas de capacitación a distancia.

Su estructura jurídica es la de una corporación privada bajo la dependencia institucional de CORFO.

b) **ENA** (Escuela Nacional de Adiestramiento)
Creada por la Ley 16.987 de diciembre de 1969, como un servicio descentralizado del Ministerio de Hacienda, relacionado con él a través de la Oficina de Organización y Métodos (OCOM), tenía por objetivo básico el desarrollo de cursos de perfeccionamiento en administración pública para empleados públicos.

c) **SENDE** (Servicio Nacional del Empleo)
Fue creado por el DFL N° 5 de fecha 30 de mayo de 1967, como un servicio descentralizado financiado por el Estado, con el objeto de realizar cursos de capacitación básicos de empleo con empresas y municipalidades.

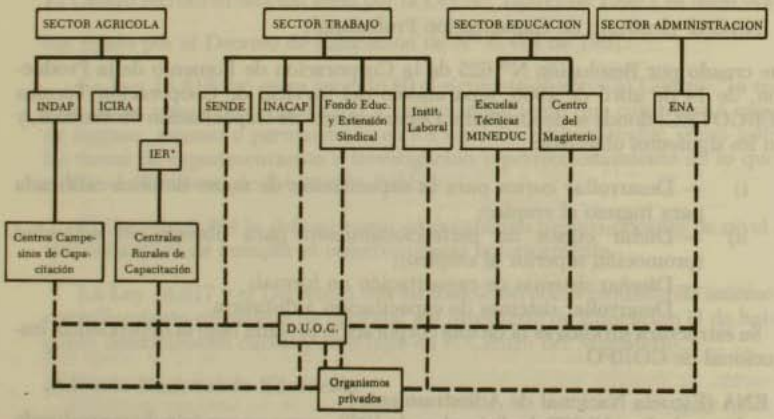
d) **Fondo de Educación y Extensión Sindical**
Fue creado por el DFL N° 6 de 23 de octubre de 1967, como una dependencia de la Dirección del Trabajo, con el objetivo de financiar programas de capacitación laboral y sindical en convenios con empresas y sindicatos, poniéndose especial énfasis en las actividades relacionadas con empresas de trabajadores.

e) **ICIRA** (Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria)
Fue creado mediante un convenio entre el Ministerio de Agricultura, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y FAO, con fecha 14 de junio de 1968, con el objetivo primordial de desarrollar programas para aquellos campesinos que se incorporaban al proceso de reforma agraria. Especial énfasis se dio a cursos de cooperativas campesinas y administración agrícola.

f) **INDAP** (Instituto de Desarrollo Agropecuario)
Fue organizado por la Ley 16.634 de julio de 1967, sobre la base del antiguo Instituto de Desarrollo Agrícola creado en 1962, como un servicio funcionalmente descentralizado cuyo objetivo básico fue la capacitación campesina en todo tipo de técnicas agrarias.

g) **DUOC** (Departamento Universitario Obrero-Campesino) de la Universidad Católica de Chile

Con estas iniciativas la estructura de capacitación para el empleo quedó organizada así:



* Instituto de Educación Rural (privado).

B. Período 1970-1973

1. Antecedentes y objetivos

El diagnóstico efectuado al iniciarse el período sobre el sector educación señalaba: "Las necesidades educacionales y culturales de la población no han sido satisfechas por el sistema educacional. Así lo demuestra la cifra mantenida de analfabetismo y la escolaridad promedio de cuatro años y fracción. Los niños de menos de seis años prácticamente no reciben educación sistemática" (42).

Si bien en la educación básica la matrícula alcanzaba a cubrir 87% de la población de 5 a 14 años, el Gobierno sostenía que "la expansión cuantitativa no soluciona los principales problemas que caracterizan al sistema educativo, repetición y deserción, que inciden en bajo nivel de eficiencia, puesto que de 100 ingresados al Primer Año Básico sólo 15 egresan de la enseñanza media. Tampoco se atacó con decisión el problema del analfabetismo, que en 1970, alcanzó a un 12%".

Agregaba que "el sistema chileno se caracteriza por concentrar una gran cantidad de alumnos en la educación básica que no tiene oportunidad de avanzar más allá".

Y sostenía también que "se produjo un desarrollo educativo medio, concentrado en torno a la educación científico-humanística, que condujo a una progresiva presión por ingresar a las Universidades" (43).

"En las universidades sigue siendo baja la proporción de hijos de obreros, no pasa del 8% y la de campesinos no alcanza a un 1%" (44).

El gobierno del período planteó que la política educacional debería orientarse a una amplia y profunda democratización. Para ello se acentuó el impulso expansivo de la matrícula y la ampliación de los programas de asistencialidad escolar a fin de asegurar la continuidad de los educandos (44).

Las metas más importantes planteadas fueron las siguientes: (45)

i) — Incorporación de todos los niños al ciclo básico (2.472.300 alumnos en 1976),
ii) — Ampliación y diversificación de la enseñanza en los ciclos medios y profesionales incluyendo carreras técnicas,
iii) Desarrollo máximo de los sistemas de educación no convencional,
iv) — Disminución del analfabetismo,
v) — Educación de adultos a través de convenios de las escuelas medias y empresas públicas y privadas.

Se calculó que en 1976 el sistema educativo atendería a 4.457.400 personas, para lo que se necesitaban tasas de crecimiento de 2,9% en la Educación Básica y de 19,1% en la Media, en 1971. En 1972 esas tasas debían ser de 3,8% y 14,5%, respectivamente.

(42) *Cuadernos de la Superintendencia*, "Política Educacional", 1971.
(43) ODEPLAN, "Los programas de desarrollo del sexenio 1971-1976".
(44) Cuadernos de la Superintendencia, "Política Educacional", 1971.
(45) ODEPLAN, "Plan de Economía Nacional". Programa de desarrollo sexenio 1971-1976, Serie I N° 2, Planes Sexenales.

Los objetivos específicos de la educación básica eran cubrir al 100% de la población entre 6 y 14 años, Y mejorar las tasas de retención curso a curso, aumentando el rendimiento escolar.

La Educación Media, por su parte, debía atender al 50% de los alumnos en el tramo de edad entre 15 y 19 años, y retener curso a curso y aumentar el rendimiento.

La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, en las prestaciones de auxilios escolares, tenía que asegurar a la comunidad el derecho a la educación, garantizando su ingreso y permanencia, optimizar la satisfacción de las necesidades que cubría con sus prestaciones, y lograr la incorporación de nuevos beneficios.

A comienzos de la administración, se propuso un "Programa Extraordinario de Expansión de Matrícula", lo que se complementó con un "Plan de Urgencia de Edificaciones Escolares" para poder alcanzar sus metas y planes.

2. Gestión y resultados

Existen limitaciones evidentes para señalar tendencias en la asignación del gasto y en el énfasis dado a los diferentes niveles en el período analizado.

En 1971 se dio gran importancia a la educación básica, nivel que absorbió 57% del gasto total en educación. Al final del trienio, 95% de la población entre 5 y 14 años era atendida (ver Cuadro 7).

Durante el período se otorgó también gran importancia a la educación superior, que creció anualmente 27,79% entre 1970 y 1971, 15,7% de 1971 a 1972 y 26,4% de 1972 a 1973.

Las prestaciones otorgadas por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas continuó aumentando. En 1973 se otorgaron 1.445.600 desayunos-once diarios, asistiéndose a más del 60% de los niños matriculados en la educación básica. Las raciones de almuerzos-comidas, al final del período, fueron 674.300, atendiéndose aproximadamente a 30% de los niños.

Las becas a los estudiantes de Educación Media aumentaron en 16% promedio, alcanzándose a 55.572 becas en 1973 con 6,7% de asistencialidad a la población total del nivel medio de educación.

Las cifras entregadas son las más relevantes dentro del período. El resto de los antecedentes continúa con la tendencia delineada en la administración anterior.

Desde el punto de vista institucional no se producen modificaciones de importancia.

C. Período 1973-1980

1. Diagnóstico y Objetivos

En 1974, el Gobierno realizó un diagnóstico global de la situación del sector, señalando que "existe una situación muy crítica que hace necesario tomar medidas que tiendan a reducir el problema educacional que se crea por la marginalidad geográfica y la marginalidad socioeconómica... alumnos provenientes de sectores marginales geográficos no ingresan al sistema por estar muy apartados, mientras que alumnos provenientes de sectores socioeconómicos marginales son afectados por problemas de deserción escolar y de altas tasas de repetición".

"El diagnóstico de la educación chilena había reflejado una cantidad enorme de niños que hasta el año 1973, desertaban del sistema y repetían por problemas de aprendizaje."

Como objetivos de la política educacional se planteó que "El Estado ve en el acceso de todos los chilenos a la educación un factor esencial para robustecer el sentido de tradición e integración nacionales, como asimismo para hacer realidad la igualdad de oportunidades ante la vida que, dentro de lo que la naturaleza de las cosas permita, "constituye uno de los objetivos más preciados del Gobierno" (46).

Se fundamentó la política educacional y cultural a base de cuatro grandes principios de acción:

i) — Educación y Desarrollo Cultural Permanentes.
ii) — Subsidiariedad: El Estado debe reconocer y apoyar la función educativa y cultural de la sociedad en su conjunto, manteniendo sólo el control necesario para la salvaguardia de los intereses públicos.
iii) — Renovación continua: Adaptación regular y sistemática del sistema a la sociedad en plena evolución.
iv) — Cambio Planificado: El cambio debe realizarse adecuadamente mediante un plan y debe obedecer a imperativos tales como: consulta amplia a los sectores, experimentar sistemáticamente las innovaciones, para generalizarlas posteriormente, aprovechamiento amplio de todas las disponibilidades que brinda la comunidad (47).

En "La Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social" (1977), síntesis de las políticas de largo plazo y directriz obligatoria para el sector público, se establece como objetivos específicos para el sector educación "hacer efectiva la obligación legal de que el 100% de la población posea educación básica completa y garantizar la igualdad de oportunidades, asumiendo el Estado la responsabilidad de financiar los costos de la educación a quienes no tengan recursos suficientes para hacerlo, independientemente del tipo de establecimiento que el individuo y sus apoderados elijan para obtenerla".

Las prioridades de la política educacional explicitadas en documentos oficiales señalan que la primera prioridad de la educación nacional durante los años futuros

(46) Ministerio de Educación Pública, Desarrollo de la Educación Chilena desde 1973.
(47) Misión permanente de la Nación Chilena (enero 1978).

debe ser lograr una enseñanza básica universal (48). La segunda prioridad es reducir la marginalidad. Para ello se sugería que había que racionalizar el sistema de becas y asistencia con el fin de dar ayuda preferente a los más pobres. Cuando los recursos financieros lo permitan, el volumen total de asistencia será incrementado.

2. Gestión y Resultados

El Gobierno ha planteado que "la actividad directamente docente del Estado se centrará, por el momento, en la consolidación y perfeccionamiento de lo ya realizado, la expansión futura se buscará de preferencia en la iniciativa particular" (49). "La posibilidad de que el Estado expanda aún más su labor educacional debe considerarse improbable." (50)

Estas proposiciones se inscriben en el contexto de restricción que el sector educación ha sufrido en los últimos años. Ha habido una disminución de lo dedicado a educación en el gasto fiscal (que también descendió), desde 17% entre 1965 y 1973, a 13,5% a partir de 1974. También puede comprobarse que la participación del nivel superior de enseñanza en el gasto educativo bajó de 40% en 1973 a 33% en 1978.

Luego de haber disminuido cada año el aporte fiscal a las universidades, el Gobierno dicta el Decreto Ley N° 3.170, a comienzos del año 1980, que regula las nuevas formas de financiamiento, estipulando que "el aporte fiscal anual a las universidades se mantendrá estabilizado en moneda del mismo valor adquisitivo, calculado sobre la base total de dicho aporte en el año 1980" (artículo 1°). Además del congelamiento del presupuesto para la educación superior, se contemplan dos formas de financiamiento: ingresos por concepto del "cobro a los alumnos universitarios que se matriculen en ellos" y "otros ingresos de cualquier naturaleza".

Para lograr la descentralización de la gestión educacional se ha incentivado la subvención como mecanismo de asignación de recurso. En 1980 se dictó el decreto ley que fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado.

El menor gasto educacional afectó la matrícula de primer año básico, que baja anualmente a partir de 1973 (51).

En la enseñanza superior ha habido una disminución de la matrícula, de 139.995 en 1973 a 126.434 en 1979.

El auxilio escolar realizado a través de la JNAEB sufrió una brusca caída desde 1.338.500 desayunos-once en 1974 a 745.700 en 1975. Sólo en 1979 hubo un aumento sustantivo de este tipo de raciones. Los almuerzos-comidas no aumentaron (ver Cuadro 19).

(48) Ministerio de Educación. El sistema nacional de educación y cultura.
(49) Discurso del Presidente Pinochet, en la iniciación del año escolar 1979.
(50) Carta del Presidente Pinochet al Ministerio de Educación Pública, marzo de 1979.
(51) E. Schiefelbein y M.C. Grossi. "Análisis de la Matrícula del Sistema Escolar Chileno". Tabla 3.

Cuadro N° 19

REPETICION Y ABANDONO EN LA ENSEÑANZA BASICA FISCAL

AÑO	TASAS DE REPETICION	TASAS DE ABANDONO
	%	%
1966	14	8
1967	13	5
1968	12	6
1969	11	6
1970	11	6
1971	11	4
1972	13	6
1973	15	6
1974	14.4	6.9
1975	14	6.2
1976	14.7	7.7
1977	14.5	7.1
1978	(*)	(*)
1979	(*)	(*)

FUENTE: Boletines Superintendencia de Educación.

(*) Para estos años 1978, 1979 no hay datos.

En el período 1973-1977 hubo un alto porcentaje de repetición cuya tendencia no ha disminuido. Lo mismo sucedió con las tasas de abandono, que fueron altas en el período. (Ver Cuadro 18).

También es posible observar que desde 1975 la participación de la enseñanza privada en la matrícula se ha venido incrementando especialmente en la educación industrial.

3. Aspectos institucionales

Como se ha señalado anteriormente, durante el período 1970-1973 no se produjeron alteraciones de importancia en la organización del sector educación. Por esta razón al iniciarse el gobierno actual se mantenía la estructura vigente en 1970.

Desde entonces se han dictado disposiciones que han producido modificaciones en el sector. Las más importantes son:

i) — **Carrera docente.** El Decreto Ley N° 353 otorgó la exclusividad en la formación de profesores a las universidades del Estado o reconocidas por él. Los profesores formados por las escuelas normales podrían continuar en funciones sólo en la medida en que el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas les otorgue certificados de nivelación o reciclaje correspondientes.

ii) **Secretarías Regionales Ministeriales.** El Decreto Ley N° 957, orgánico de la regionalización del país, estableció los cargos de Secretarios Regionales Ministeriales, y fijó un sistema de administración descentralizada de la educación sobre la base de los coordinadores regionales de educación existentes. Con posterioridad, el Decreto Supremo N° 571, de julio de 1975, estableció las funciones de las Secretarías Regionales Ministeriales. En la práctica, se les encomendó las funciones administrativas que antiguamente correspondían a los diferentes Directores de Educación, reservándose el Ministerio la planificación y orientación técnica del sistema nacional de educación.

iii) **Junta Nacional de Jardines Infantiles.** El Decreto Ley N° 1624-76 transfirió esta Junta desde el Ministerio de Educación al Ministerio del Interior, sin modificar su estructura.

iv) **Promoción del Magisterio.** El Decreto Supremo N° 980 de 1980 del Ministerio de Educación estableció un sistema nacional de promoción del magisterio, mediante Becas Nacionales de Perfeccionamiento administradas por CONICYT.

v) **Traspaso de establecimientos educacionales a las Municipalidades.** La Ley de Rentas Municipales aprobada por D.L. N° 3.063 de 1979 y la legislación complementaria dio al Alcalde facultades para facilitar la detección y satisfacción de las necesidades de su comuna, permitiéndole decidir sobre materias tales como fijar impuestos sobre actividades comunales, determinar su monto y establecer las orientaciones del gasto.

Dentro de los nuevos recursos de los Municipios, cabe destacar los provenientes de la participación que corresponde a cada uno de ellos en el Fondo Común Municipal, creado por el artículo 38 de la Ley. Dicha norma ordena que los fondos que reciba el Municipio por este concepto se destinen preferentemente a crear, mantener y prestar servicios para la comunidad local, o a tomar a su cargo servicios atendidos por organismos del sector público. En tal caso los recursos para su financiamiento serán traspasados desde los Ministerios respectivos al Municipio.

El D.L. N° 1 - 3063 de 2 de junio de 1980, reglamentó la aplicación del artículo 38 de la Ley citada anteriormente facultando al Municipio para administrar el Servicio Público que se le traspase, entre los que se encuentran los establecimientos educacionales, quedando los aspectos técnicos y normativos a cargo de los Ministerios respectivos. El personal del Servicio puede optar por remuneraciones y régimen previsional del sector privado o por la remuneración de Escala Unica y el régimen previsional del sector público. El Fisco podrá asignar a la Municipalidad que tomó a su cargo un servicio público, recursos presupuestarios para contribuir a los gastos de operación y funcionamiento del servicio transferido. Además la Municipalidad podrá hacer uso de sus recursos propios y de los correspondientes al Fondo Común Municipal.

En el caso de los establecimientos educacionales, los Municipios percibirán una subvención por alumno, de acuerdo a lo establecido por el D.L. N° 3476 de 1980 sobre subvenciones para los colegios particulares.

El procedimiento de traspaso de establecimientos educacionales a los Municipios es el siguiente: El Alcalde de la Comuna deberá presentar una solicitud al Ministerio del Interior, individualizando los establecimientos, se celebrará un conve-

nio entre la Comuna y el Ministerio de Educación que establezca los deberes y obligaciones de ambas partes, individualice los establecimientos; determine la situación legal del bien raíz en que funciona el establecimiento y los bienes muebles incluidos en él, e incluya la nómina del personal comprendido en el establecimiento, monto de las remuneraciones y cargo que desempeña. Este Convenio debe ser aprobado por Decreto Supremo.

4. Capacitación de Adultos

El Decreto Ley N° 1.446 de 1976, orgánico del Estatuto de Capacitación y Empleo, modificó sustancialmente el sistema preexistente. Fue reglamentado por el D.S. 481, de octubre de 1976.

El "Estatuto" que entró en vigencia el 1° de enero de 1977 buscó crear un sistema nacional en el que las acciones de capacitación pudieran ser ejecutadas por las empresas o por organismos técnicos autorizados o reconocidos. Para incentivar a las empresas a asumir su papel en este campo, la ley estableció franquicias tributarias de importancia.

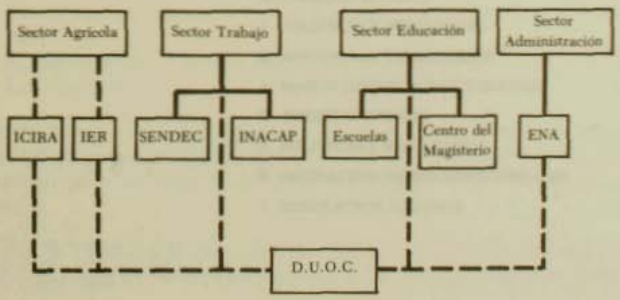
Buscando la capacitación ocupacional a personas cesantes o que buscan trabajo por primera vez o que son trabajadores independientes, el Estatuto establece becas financiadas por el Estado y administradas por el Servicio Nacional.

En materia de empleo se estableció que las municipalidades deberían abrir oficinas de registro y colocación de cesantes y se encomendó al Servicio Nacional, labores de normalización, supervisión y asesoría técnica a dichas oficinas.

Finalmente, en materia de orientación ocupacional, se dispuso que el Servicio Nacional informe a estudiantes, a jóvenes que buscan trabajo por primera vez y a trabajadores cesantes sobre las oportunidades del mercado ocupacional y sobre las instituciones, condiciones y sitios donde puedan recibir las calificaciones que pudieran requerir para emplearse.

Se contempla además entre sus disposiciones la creación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

El esquema institucional del sistema de capacitación ha quedado estructurado en la siguiente forma:



IX. SALUD

A. ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE EL SECTOR SALUD EN CHILE

1. ORGANIZACION Y ESTRUCTURA

2. ANTECEDENTES SOBRE ASIGNACION DE RECURSOS

B. PERIODO 1964-1970

1. POLITICAS Y RESULTADOS

2. ASIGNACION DE RECURSOS FISCALES

3. ASPECTOS INSTITUCIONALES

C. PERIODO 1970-1973

1. POLITICAS Y RESULTADOS

2. ASIGNACION DE RECURSOS

3. MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL

D. PERIODO 1973-1980

1. POLITICAS Y RESULTADOS

2. ASIGNACION DE RECURSOS FISCALES

3. REGULACION JURIDICA

IX. SALUD

A. Antecedentes Históricos sobre el Sector Salud en Chile

1. Organización y Estructura

a) Chile ha sido pionero en materia de organización del sector salud, ya en 1925 se formó la Junta Central de Beneficencia, con el objeto de dirigir todas las Juntas locales de Beneficencia y sus hospitales. En el mismo año se introdujo el primer sistema de previsión social para obreros, que incluía seguro de vejez e invalidez y servicios de medicina organizada.

Las situaciones de emergencia creadas por epidemias de viruela, cólera y tifus llevaron, en 1931, a la formación del Servicio Nacional de Salubridad, cuyas actividades eran regidas por la Dirección General de Salubridad.

En 1938 se reformó la Ley de Seguro Obrero, dictándose la ley de medicina preventiva, manifestación de un proceso de racionalización en la organización de la salud, que culminó con la creación del Servicio Nacional de Salud (S.N.S.) a través de la Ley N° 10.383 de 1953. Sus beneficiarios fueron:

i) Los asegurados activos del Servicio de Seguro Social y sus correspondientes cargas familiares.
ii) Los pensionados del Servicio de Seguro Social y sus correspondientes cargas familiares.
iii) Los obreros cesantes al 31 de diciembre de cada año y sus cargas familiares.
iv) El personal del S.N.S. y sus cargas familiares.
v) Los indigentes.

Los beneficiarios del S.N.S. tenían derecho a atención integral, es decir, preventiva, curativa y rehabilitativa. El resto de la población sólo podía recibir atenciones preventivas o de fomento de la salud (campañas de vacunación, salud ambiental, etc.).

El D.F.L. N° 286 del 31 de marzo de 1960 creó el Servicio Médico Nacional de Empleados, SERMENA, encargándole prestar servicios de medicina curativa para:

i) Los imponentes activos y pasivos de todas las Cajas aparecidas en el artículo 2° del D.F.L. N° 286.
ii) Cargas familiares de las personas consideradas en algún punto anterior.
iii) Los beneficiarios de pensiones de sobrevivientes.

En cuanto a la medicina preventiva, el SERMENA debía encargarse de otorgarla a los imponentes de todas las Cajas de Previsión, tanto para ayudarlos a mantener un estado de salud aceptable, como para hacerlos beneficiarios de los adelantos logrados respecto a las enfermedades crónicas (servicios de fomento de la salud).

El SERMENA debía financiarse, según el mismo DFL N° 286, con estas fuentes:

i) Cotización patronal del 1% sobre los sueldos, comisiones y jornales establecidos en el artículo 3° de la Ley N° 6.174.
ii) Aporte del 2,5% de las entradas brutas de las instituciones de previsión que se indican en el artículo 8° del DFL N° 286.
iii) Aumento del 50% de los aportes establecidos en los puntos anteriores, que decrete o haya decretado el Presidente de la República.
iv) El 2% de las entradas brutas de la Caja Nacional de EE.PP. y Periodistas.
v) Cantidades, porcentajes o aportes destinados a la atención médica, dental o social del S.N.S., determinados por las instituciones de previsión afiliadas al Servicio, en sus respectivos presupuestos.
vi) Entradas propias derivadas de las prestaciones que otorga el Servicio y que son tarifadas.
vii) Otros ingresos.

b) En Chile ha existido siempre una tendencia a la centralización de las tareas administrativas y a la descentralización de las acciones de salud.

En el período 1964-1970 se estimó que los principales problemas existentes en cuanto a la organización del sector salud en ese momento provenían de la multiplicidad de organismos de previsión, lo que la cobertura legal era mayor que la real. Por esta razón, se creó el Consejo Nacional Consultivo de Salud, que tenía por objetivo la implementación del Sistema Nacional de Salud.

En 1967, se crearon los Consejos Comunitarios de Salud, con la intención de integrar a la comunidad a la solución de sus problemas de salud. En cuanto a la atención directa a las personas, se diseñó un plan Decenal de Salud.

En el período 1970-1973 se pretendía crear un Servicio Unico de Salud. Para la atención a las personas se diseñó durante este Gobierno, un Plan Sexenal de Desarrollo, cuantificando en él los volúmenes de recursos que serían asignados anualmente al S.N.S.

A partir de septiembre de 1973 se definieron políticas de acción sobre las personas y una política administrativa para modificar al sector salud en cuanto a sus aspectos normativo, ejecutivo y financiero.

Actualmente se está implementando un nuevo Sistema Nacional de Servicios de Salud, con una Unidad Central, conformada por el Ministerio de Salud que ha distinguido dentro del sector estructuras según el objetivo que persiguen.

Dentro del sistema se incluyen el S.N.S., el SERMENA y todos los organismos del sector público o privado que convengan en desempeñarse según los planes nacionales. Los no incluidos, es decir, la práctica privada de la medicina, las farmacias comerciales, clínicas particulares, universidades, sanidades de FF.AA., etc.

Los organismos que dependen directamente del Ministerio de Salud son:

i) Servicios de Salud: que reemplazan al S.N.S. y al SERMENA en la ejecución de acciones integrales de fomento, protección y recuperación de la salud.
ii) Fondo Nacional de Salud: tiene a su cargo las funciones de orden administrativo y financiero que antes competían al S.N.S. y SERMENA.
iii) Instituto de Salud Pública de Chile.
iv) Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud.

c) En lo que se refiere a la regionalización de la salud, se ha definido un nivel central (Ministerio de Salud), cuya función principal es la formulación de la Política de Salud, niveles regionales, conformados por Secretarías Regionales Ministeriales, cuya función es la coordinación técnica de los programas de salud regionales y la consolidación del presupuesto de la región, siendo además el nexo entre los servicios de salud locales y el Ministerio, y un nivel local integrado por los servicios de salud, cuya función es ejecutar las acciones de salud en el terreno.

2. Antecedentes sobre asignación de recursos

La asignación de recursos financieros para salud desde el nivel central a las regiones se ha hecho, a lo largo de su historia, de maneras diferentes:

a) **Presupuesto por objeto del gasto**: se utilizó en los períodos 1953-1956 y 1975-1977. Se indicaba el monto del financiamiento sin establecer su relación con el producto, salvo respecto a algún indicador grueso, por ejemplo el número de camas existentes en el hospital destinatario.

b) **Presupuesto funcional**, utilizado entre 1957 y 1964, exigía que las regiones efectuaran un diagnóstico de salud de la población, el que permitía definir metas de producción de acciones de salud para cada programa. Estas metas definían los recursos necesarios para lograrlas y el monto del presupuesto se establecía al definir, el nivel central, el costo de los recursos.

Este tipo adolecía de dos desventajas:

i) Los presupuestos no correspondían a las estructuras organizativas que producían las acciones de salud otorgadas a la población;
ii) Aunque se formulaba un presupuesto funcional, se aprobaba un presupuesto por objeto del gasto, por un monto que era siempre inferior a la suma del original. Esto se agravaba al desconocer las regiones las partes precisas del presupuesto que habían sido rebajadas. Al igual que en el presupuesto por objeto del gasto, el nivel de financiamiento se mantenía fijo, cualquiera que fuera el volumen de las acciones prestadas.

c) **Presupuesto por programa:** fue la modalidad utilizada entre 1965 y 1974. Se elaboraba el presupuesto que contenía las necesidades de recursos para llevar a cabo los programas de salud sobre la base de costos a nivel local. Sus desventajas, aparte de la tremenda complejidad que implicaba su elaboración, eran las mismas del presupuesto funcional. El monto del financiamiento era independiente del volumen de prestaciones realizadas.

d) **Presupuesto flexible por objeto del Gasto:** se basa en la facturación por atenciones prestadas (F.A.P.). Este sistema se ha utilizado desde 1978. El nivel central fija precios administrativos para las distintas acciones de salud; las regiones facturan las prestaciones efectuadas a esos precios. Según sea el valor de las facturas es el monto del financiamiento.

B. Período 1964-1970

1. Políticas y Resultados

Al iniciarse este período se efectuó un diagnóstico del sector. Se señaló que existía una alta tasa de mortalidad infantil y un crecimiento demográfico muy rápido, junto a una baja esperanza de vida y una fuerte concentración de la población en edades jóvenes (40% de ella era menor de 15 años). Se estimó que el aspecto más crítico era el referente a la recuperación de la salud, en tanto que las actividades de protección y promoción de ésta, si bien no habían alcanzado una cobertura total, se encontraban en un nivel aceptable, al menos en relación a las actividades de recuperación.

Esta diferencia era notoria al observar las acciones ejecutadas por el S.N.S. en 1964, realizando más de 7,5 millones de consultas,cuando su capacidad era de 5,5 millones. Por otra parte el SERMENA otorgaba a sus beneficiarios atención preferentemente preventiva, limitando sus acciones curativas a una pequeña fracción de los empleados públicos.

Sobre la base de este diagnóstico, y de la consideración de la salud como un derecho de todos los habitantes del país y como un factor determinante en el proceso de desarrollo, se definió la política en este sector, encaminada principalmente a mejorar la cobertura y la calidad de las prestaciones de recuperación de la salud.

Con este objeto se crearon los Consultorios Periféricos que darían preferentemente atención ambulatoria y permitirían ampliar la cobertura del S.N.S., con lo que se cumpliría con el objetivo de que no existieran dos clases de medicina: una para obreros y otra para empleados.

El deseo de unificar las acciones de salud llevó a la creación de un Consejo Nacional Consultivo de Salud, que debía implementar un Sistema Nacional de Salud. Ello no fue logrado por falta de claridad en la definición de las funciones específicas del Consejo, y de coordinación con el S.N.S., que hubiera sido la base del Sistema.

En cuanto a las actividades de fomento de la salud, se pretendió reforzar el programa de alimentos para niños y madres en embarazo y lactancia, fijándose la meta de repartir 16.750.000 kg. de leche en 1965, lo cual singnificaba un incremento del orden del 116% respecto a 1964.

La ampliación de la cobertura del S.N.S. requería más recursos reales y un mayor volumen de recursos financieros. Respecto a los primeros debe mencionarse que en 1969, último año del período, el S.N.S. empleó a 54.462 personas, lo que significó un incremento de 50% respecto a 1962. Esto permitió aumentar las consultas médicas realizadas, en 22,1% entre 1964 y 1969, con una cantidad de 9.176.401 y 11.204.743 consultas, respectivamente. Además, la atención profesional del parto se incrementó en un 8,2% durante todo el período.

El número total de inmunizaciones en el quinquenio 1965-69 alcanzó a 451.181, en tanto que en el anterior (1960-64) habían sido 361.616.

Se entregaron en 1969, 14.811.534 kg. de leche, cifra superior a la de 1964 en 103,4%, aunque alcanzara a ser sólo un 88% de lo presupuestado para el año 1965.

Las atenciones odontológicas superaron en 93,6% a las realizadas en 1964 (123.558 en 1969 versus 63.830 atenciones).

En cuanto a los recursos financieros, el gasto fiscal per cápita en salud se incrementó llegando a ser en 1966 un 33,8% superior al existente en 1964. En 1969 éste era de 14,8 dólares por persona, lo cual representaba un aumento de 8,8% respecto del año 1964.

La participación relativa del gasto en salud dentro del gasto fiscal social, en cambio, se redujo entre 1964 y 1969, en 15%.

2. Asignación de Recursos Fiscales

Las cifras disponibles en el Balance Consolidado correspondiente a todo el período 1964-1970, no se encuentran desagregadas por instituciones del Ministerio de Salud Pública. Esto sólo se hace para los años 1969 y 1970. Con las proporciones del Gasto Fiscal en Salud asignadas a cada institución en esos dos años, se ha realizado un promedio y en esa forma se ha distribuido por instituciones el total del Gasto Fiscal en Salud para el período.

i) **Gasto Fiscal en Salud.** (Cuadro 20). Mostró una tendencia creciente durante los primeros tres años, para tener una caída del orden de 7,4% en 1967, la que se incrementó en 1968. En 1969 inició una recuperación con un aumento de 4,8% respecto al año anterior, para alcanzar un incremento del 11,5% en 1970 (sobre 1969), sin haber logrado llegar a los niveles de 1966, año del mayor Gasto Fiscal en Salud.

Esta evolución del Gasto Fiscal Total en Salud se refleja casi exactamente en el Gasto Fiscal destinado al S.N.S. Este se incrementó también durante los primeros del período a una tasa promedio de 17,1% para declinar luego, en 1967 y 1968, en 11,3% promedio y recuperarse en los dos años posteriores, no alcanzando tampoco el nivel de 1966.

El Gasto Fiscal en Salud asignado a las demás instituciones, aunque presentan fluctuaciones, no coincide exactamente con las mostradas por el Gasto Fiscal Total en Salud. Al ser el S.N.S. el mayor beneficiario, es el que recibe en formá más inmediata el impacto de las fluctuaciones experimentadas por aquél.

Cuadro N° 20

GASTO FISCAL EN SALUD. PERIODO 1964-1970
(mill. de US$ 1976)

Años	S.N.S.	SERMENA	Soc.Const.Est. Hosp.	Subsecr.Salud	Total
1964	111	1	3	1	116
1965	125	2	7	—	134
1966	152	2	7	2	163
1967	143	2	4	2	151
1968	119	1	4	—	124
1969	124	1	4	1	130
1970	139	2	3	1	145

FUENTE: Balances consolidados. Ministerio de Hacienda.

Cuadro N° 21

RELACION GASTO FISCAL EN SALUD
GASTO FISCAL TOTAL

AÑOS	GASTO FISCAL TOTAL (Mill. US$ 1976)	GASTO FISCAL EN SALUD (Mill. US$ 1976)	RELACION (%)
1964	1.330	116	8,7
1965	1.562	134	8,6
1966	1.703	163	9,6
1967	1.608	151	9,4
1968	1.725	124	7,2
1969	1.747	130	7,4
1970	2.035	145	7,1

FUENTE: Balances Consolidados. Ministerio de Hacienda.

ii) **Relación Gasto Fiscal en Salud. Gasto Fiscal Total** (Cuadro N° 21). El nivel absoluto del Gasto Fiscal en Salud alcanzó su nivel más alto entre 1966 y 1967. La proporción de éste en el Gasto Fiscal Total también alcanzó el máximo entre los años 1966 y 1967, cayendo en 1968 a niveles inferiores a los existentes al comienzo del período. Aunque hubo un pequeño repunte en 1969, volvió a declinar en 1970 en 4%, llegando al nivel más bajo de todo el período.

iii) **Gasto Fiscal en Salud. Gasto Fiscal Social** (Cuadro 22). El Gasto Fiscal Social es el que se realiza en sectores cuya función principal es facilitar el acceso de la comunidad a bienes considerados indispensables.

En Chile, abarcaría los siguientes sectores: Educación, Salud, Seguridad Social, Vivienda y servicios para la comunidad.

La relación fluctúa entre 17% y 21%, alcanzando su mayor nivel en 1966, el que se mantiene en 1967, para luego caer significativamente en 1968, mostrando un pequeño repunte en 1969, para volver a caer en 1970 al mismo nivel de 1968, inferior al existente en los primeros años del período.

iv) **Gasto Fiscal per cápita en Salud** (ver Cuadro 23). El Gasto Fiscal en Salud por habitante muestra algunas fluctuaciones, alcanzando sus niveles más altos, al igual que las demás relaciones, entre 1966 y 1967, aunque en ese último año sufre una reducción en relación al anterior, la que es seguida por una caída de 20% en 1968, año en que alcanza su nivel mínimo.

Cuadro N° 22

GASTO FISCAL EN SALUD CON PROPORCION DEL GASTO SOCIAL FISCAL 1964-1970

AÑOS	GASTO SOCIAL FISCAL (Mill. US$ 1976)	GASTO FISCAL EN SALUD (Mill. US$ 1976)	RELACION (%)
1964	567	116	20
1965	703	134	19
1966	761	163	21
1967	706	151	21
1968	750	124	17
1969	729	130	18
1970	839	145	17

FUENTE: Balances Consolidados. Ministerio de Hacienda.

Cuadro N° 23

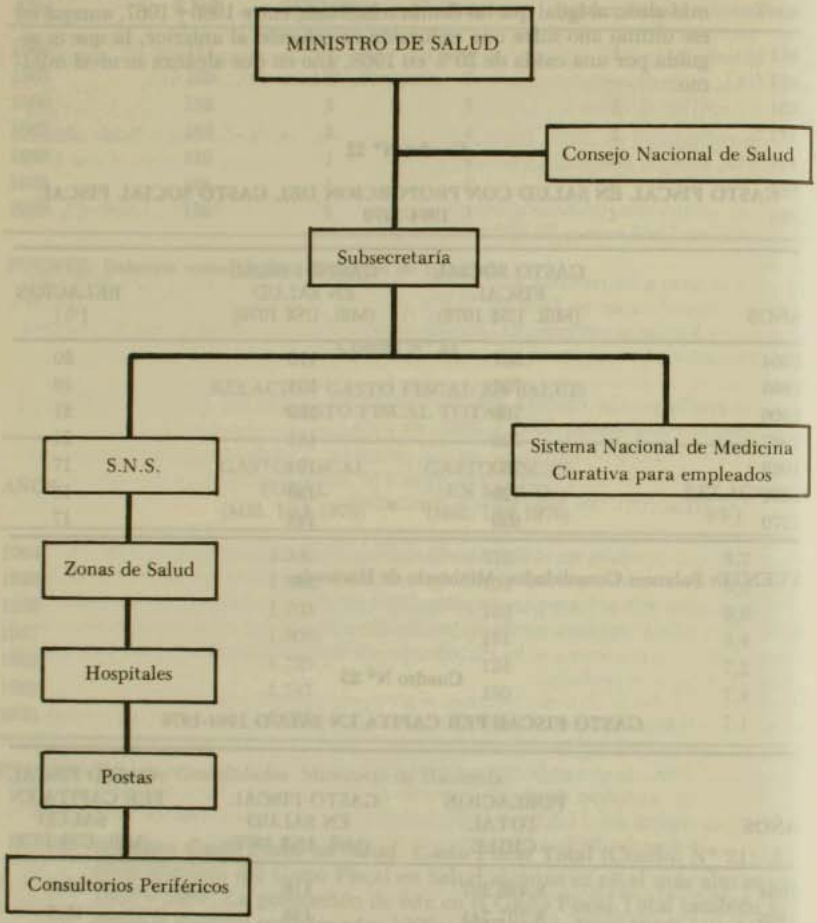
GASTO FISCAL PER CAPITA EN SALUD 1964-1970

AÑOS	POBLACION TOTAL CHILE	GASTO FISCAL EN SALUD (Mill. US$ 1976)	GASTO FISCAL PER CAPITA EN SALUD (Mill. US$ 1976)
1964	8.495.357	116	13,6
1965	8.707.741	134	15,3
1966	8.916.727	163	18,2
1967	9.130.728	151	16,5
1968	9.358.996	124	13,2
1969	9.583.612	130	13,5
1970	9.780.100	145	14,8

FUENTE: Balances Consolidados. Ministerio de Hacienda.

3. Aspectos institucionales

Como se ha visto, el siguiente era el cuadro institucional del Sector en 1964:



Los cambios institucionales más importantes producidos en el período fueron los siguientes:

a) **Programas de Salud.**

Con el objeto de reorientar y optimizar el uso de los recursos del Sector, el Ministerio de Salud organizó su esquema de planificación sobre la base de programas de salud. Esto se hizo por la vía administrativa interna (Resoluciones). Los programas establecidos fueron:

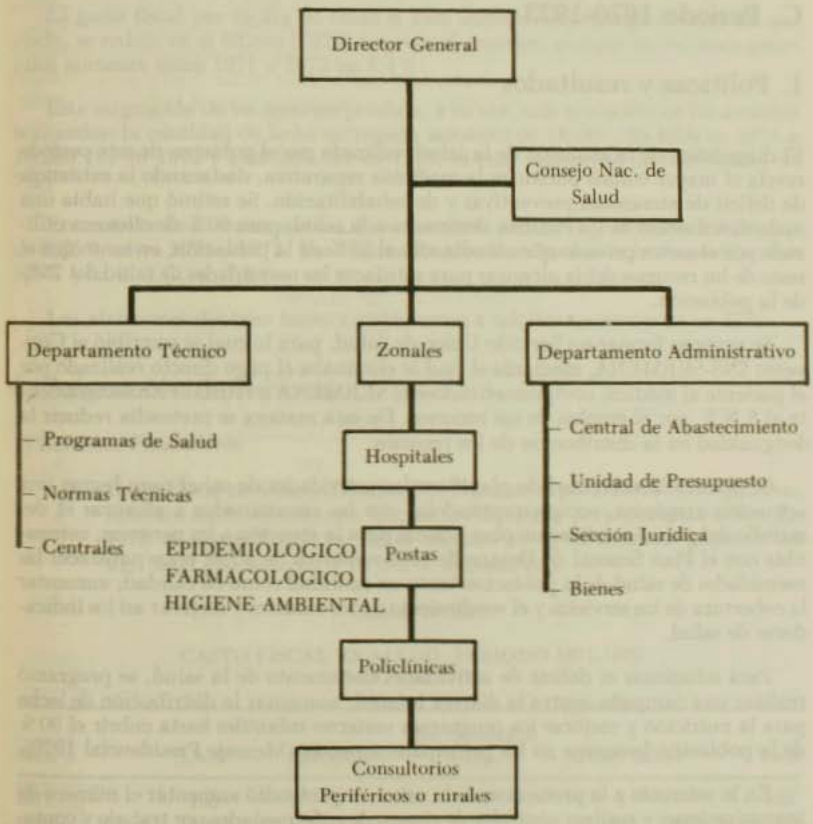
i) Programa de Salud de la madre, del niño y del recién nacido.
ii) Programa General de Salud de las personas.
iii) Programa de Salud Rural (nivel primario de atención).

Para la implementación de cada uno de ellos se crearon los respectivos Departamentos dentro del Ministerio, los que aún subsisten.

b) Modificaciones en el Servicio Nacional de Salud.

Como se vio, el Servicio Nacional de Salud fue creado por la Ley N° 10.383 de 1953, como un organismo descentralizado administrativamente, cuyo objetivo básico era el desarrollo de las acciones de fomento, protección y recuperación de la salud de la población beneficiaria del Servicio de Seguro Social. En 1967 se le agregó la atención de los empleados mediante la Ley N° 16.781, orgánica de SERMENA, que se analizará más adelante.

El Decreto Reglamentario N° 755 estableció la organización y estructura del S.N.S.:



La estructura descrita se mantuvo, sin mayores variaciones hasta 1974.

c) **Ampliación del Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA).**

Creado en 1960, tenía limitaciones importantes en su funcionamiento y cobertura. La Ley N° 16.781 de 1968 amplió su acción y reguló diversas materias:

i) Creación de un sistema nacional único de atención médica para los empleados.
ii) Financiamiento paritario por parte del empleador y empleado con el aporte del 1% de sus remuneraciones.
iii) Atención en hospitales, clínicas y médicos por sistema de libre elección.
iv) Organización de un sistema de bonos cheque para pago de consultas y de programas de atención médica para análisis y hospitalizaciones.
v) Sistema de préstamos de salud para cubrir la parte del costo de la atención no cancelada por el Estado.
vi) Organización del Servicio Médico Nacional de Empleados como organismo básico de operación, control y evaluación del sistema.

C. Período 1970-1973

1. Políticas y resultados

El diagnóstico de la situación de la salud realizado por el gobierno de este período revela el mayor énfasis puesto en la medicina reparativa, destacando la existencia de déficit de atenciones preventivas y de rehabilitación. Se estimó que había una mala distribución de los recursos destinados a la salud, pues 60% de ellos era utilizado por el sector privado que atendía sólo al 25% de la población, en tanto que el resto de los recursos debía alcanzar para satisfacer las necesidades de salud del 75% de la población.

Se propuso formar un Servicio Unico de Salud, para lo cual se suscribió el Convenio SNS-SERMENA, mediante el cual se eliminaba el pago directo realizado por el paciente al médico, comprometiéndose el SERMENA a retribuir financieramente al S.N.S. por el empleo de sus recursos. De esta manera se pretendía reducir la desigualdad en la distribución de los recursos.

Se planteó la necesidad de planificar las actividades de salud para lograr una actuación armónica, complementándolas con las encaminadas a alcanzar el desarrollo del país. Se elaboró un plan sexenal para la atención a las personas, compatible con el Plan Sexenal de Desarrollo. Los objetivos de aquel eran: satisfacer las necesidades de salud de la población tanto en cantidad como en calidad; aumentar la cobertura de los servicios y el rendimiento de los recursos y mejorar así los indicadores de salud.

Para solucionar el déficit de actividades de fomento de la salud, se programó realizar una campaña contra la diarrea infantil, aumentar la distribución de leche para la nutrición y mejorar los programas materno-infantiles hasta cubrir el 90% de la población femenina en los principales aspectos (Mensaje Presidencial 1970).

En lo referente a la protección de la salud, se pretendió aumentar el número de inmunizaciones y realizar controles de riesgos de enfermedades por trabajo y contaminación atmosférica. El logro de estos objetivos requería de una readecuación e incremento en los recursos reales y financieros destinados al sector.

La dotación de recursos humanos en el sector público de salud, aumentó durante el período en 18,2%, pasando de 61.795 personas en 1971 a 73.037 en 1973. El número de camas disponibles, sin embargo, se redujo de 36.700 en 1971 a 33.979 en 1972 y a 33.750 en 1973, en tanto que el índice de ocupación de las mismas aumentó en 1972 respecto a 1971 en que ya era bastante alto, pero se redujo en 1973 en 3,7% respecto a 1971 y en 4,6% respecto a 1972. El número de horas médicas en atención abierta y cerrada se incrementó en 6,9% entre 1971 y 1973, comenzando con 25.780 horas médicas y terminando con 27.555.

En relación a los recursos financieros, el gasto fiscal en salud aumentó en 1972 respecto a 1971, pero se redujo en 1973. Lo mismo ocurrió con el aporte fiscal al S.N.S., en tanto que el del SERMENA se redujo en 1973 en 6,7% respecto a los dos años anteriores en que se mantuvo constante.

El gasto fiscal en salud registró incrementos en su participación tanto en el gasto fiscal total como en el gasto fiscal social durante el período, lo que muestra la importancia atribuida al Sector.

El gasto fiscal per cápita en salud si bien aumentó en el segundo año del período, se redujo en el último (1973) respecto al anterior, aunque en términos generales aumenta entre 1971 y 1973 en 8,4%.

Esta asignación de los recursos produjo, a su vez, una evolución en las acciones realizadas: la cantidad de leche entregada aumentó de 18.961.158 kilos en 1971 a 19.286.191 en 1972 y a 20.290.811 en 1973, lo cual representó un incremento de 7%.

En materia de inmunizaciones, la vacunación contra la poliomielitis aumentó en 0,35% entre 1971 y 1973. Las vacunas contra la influenza se incrementaron en 3,5% y la B.C.G. en 7,6%.

Las atenciones dentales tanto a niños como a adultos aumentaron en 27%.

2. Asignación de recursos

a) **Recursos Financieros**

i) **Gasto Fiscal en Salud.** (Cuadro 24). Durante el período, el Fisco gastó volúmenes bastante mayores que en los otros dos períodos analizados. En 1972 el Gasto Fiscal en Salud alcanzó su nivel máximo (superior en 21,1% al año anterior y en 8.1% al posterior).

Cuadro N° 24

GASTO FISCAL EN SALUD. PERIODO 1971-1973
(Mill. US$ 1976)

Años	S.N.S.	SERMENA	Soc.Const.Est. Hosp.	Subsec. Salud	Total
1971	190	3	5	1	199
1972	229	3	8	1	241
1973	203	1	18	1	223

El S.N.S. fue la institución que recibió la mayor parte de los recursos fiscales gastados en salud, fluctuando entre el 91 y 95,5% del total. El aporte recibido por esta institución tuvo también su mayor nivel en 1972, cayendo en 11,3% al año siguiente, aunque siguió siendo superior de todas maneras al recibido en 1971.

El SERMENA recibió en promedio 1,03% del gasto fiscal total en salud durante los tres años de este período, alcanzando su nivel más bajo en 1973, lo que no concuerda con la evolución experimentada por el gasto fiscal total.

Por el contrario, la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios recibió en 1973 el mayor volumen de aporte fiscal, en tanto que el destinado a la Subsecretaría de Salud se mantuvo constante durante los tres años.

ii) **Relación Gasto Fiscal en Salud / Gasto Fiscal Total** (Cuadro 25). Las cifras obtenidas muestran que esta relación siguió una tendencia creciente durante todo el período, alcanzando así su punto más alto en 1973, superior en 34,2% al primero y en 11,6% al segundo año.

iii) **Relación Gasto Fiscal en Salud. Gasto Fiscal Social** (Cuadro 26). La tendencia mostrada por esta relación es similar, adquiriendo su mayor importancia en el último año del período. Ello significaría que el gasto realizado por el Fisco en los demás sectores del área social (o en alguno de ellos al menos) se había reducido en términos reales, pues el gasto fiscal social mostró en 1973 una caída del orden del 21,7% respecto al año anterior, llegando a ser inferior, incluso, en 15,7% de 1971. Esta evolución refleja la seguida por el Gasto Fiscal Total, aunque la reducción experimentada es bastante más fuerte.

Cuadro N° 25

GASTO FISCAL EN SALUD
GASTO FISCAL TOTAL

AÑOS	GASTO FISCAL TOTAL (Mill. US$ 1976)	GASTO FISCAL EN SALUD (Mill. US$ 1976)	RELACION (%)
1971	2.521	199	7,9
1972	2.529	241	9,5
1973	2.094	223	10,6

Cuadro N° 26

GASTO FISCAL EN SALUD COMO PROPORCION DEL GASTO SOCIAL FISCAL

AÑOS	GASTO SOCIAL FISCAL (Mill. US$ 1976)	GASTO FISCAL EN SALUD (Mill. US$ 1976)	RELACION (%)
1971	1.232	199	16,1
1972	1.325	241	18,2
1973	1.038	223	21,5

Cuadro N° 27

GASTO FISCAL PER CAPITA EN SALUD

AÑOS	POBLACION TOTAL CHILE	GASTO FISCAL EN SALUD (Mill. US$ 1976)	GASTO FISCAL PER CAPITA EN SALUD (Mill. US$ 1976)
1971	9.609.987	199	20,7
1972	9.774.799	241	24,6
1973	9.942.436	223	22,4

Cuadro N° 28

RECURSOS HUMANOS SECTOR PUBLICO DE SALUD

AÑOS	DOTAC. DE PERSONAL	POBLAC. CHILE	DISPONIBILIDAD POR C/100 HABTS
1971	61.795	9.609.987	0,643
1972	68.188	9.774.799	0,697
1973	73.037	9.942.436	0,734

iv) **Gasto Fiscal per cápita en Salud** (Ver Cuadro 27). Este indicador muestra una fluctuación similar a la observada en el Gasto Fiscal Total y el Gasto Fiscal en Salud, alcanzando su nivel más alto en 1972, superior en 18,8% al de 1971. En 1973 disminuyó en 8,9% respecto al anterior, pero continuó siendo superior al de 1971.

b) **Recursos reales**

i) **Recursos humanos Sector Público de Salud** (Cuadro 28). El hecho de que la dotación de recursos humanos en el Sector Salud creciera a tasas más altas que la población del país explica la tendencia creciente mostrada por la disponibilidad de estos recursos existente por cada 100 habitantes. En 1973 superó en 5,3% a la registrada en 1971.

ii) **Número de camas e índice ocupacional** (Cuadro 29). La tendencia mostrada por este recurso es, al revés de la anterior, decreciente. En 1972 el número de camas existentes cayó en 7,4% respecto al año anterior, lo que se agravó en 1973 al disminuir nuevamente el número de camas en 0,6% respecto a 1972.

Se ha estimado una cierta capacidad de uso anual para las camas, la que puede o no ser completada.

Durante el período el índice de ocupación de las camas existentes fue fluctuante, aunque mostró un rango reducido de variación. El índice ocupacional alcanzó el máximo en 1972, superior en 1,0% al del año anterior y en 4,8% al de 1973.

iii) **Horas médicas en atención abierta y cerrada** (Cuadro 30). En esto también hubo una tendencia creciente durante este período. En 1972 aumentaron en 4,4% respecto al año anterior, para volver a incrementarse en 1973 en 2,3% respecto a 1972.

iv) **Número de kilos de leche y mezclas proteicas entregados** (Cuadro 31). La preocupación por el problema de la desnutrición que han tenido todos los gobiernos en los últimos 15 años se reflejó durante este período en la tendencia creciente mostrada por la entrega de leche y mezclas proteicas a lactantes y nodrizas, niños de 2 a 5 años y embarazadas, que en 1972

Cuadro N° 29

N° DE CAMAS E INDICE OCUPACIONAL (S.N.S.)

AÑOS	CAMAS	CAPACIDAD	OCUPACION	
			CANTIDAD	%
1971	36.700	13.252.679	10.796.915	81,5
1972	33.979	12.389.402	10.190.955	82,3
1973	33.750	12.241.749	9.612.383	78,5

FUENTE: Ministerio de Salud Pública.

Cuadro N° 30

HORAS MEDICAS EN ATENCION ABIERTA Y CERRADA (S.N.S.)

AÑOS	HORAS MEDICAS
1971	25.780
1972	26.923
1973	27.555

Cuadro N° 31

N° DE KILOS DE LECHE Y MEZCLAS PROTEICAS ENTREGADOS POR GRUPOS BENEFICIARIOS (S.N.S.)

AÑOS	LACTANTES MENOS 6 MESES Y NODRIZAS	LACT. 6 A 23 MS.	PREESC. 2 A 5 AÑOS	EMBARAZADAS	TOTAL
1971	6.464.770	1.873.184	483.239	10.139.965	18.961.158
1972	6.842.786	8.853.678	1.916.382	1.673.345	19.286.191
1973	7.587.214	9.223.787	1.838.716	1.641.094	20.290.811

Cuadro N° 32

INMUNIZACIONES REALIZADAS (S.N.S.)

Año	Anti-variólica	Anti-tífica	Anti-diftérica (*)	Anti sarampinosa	Mixta	Anti-poliomiel.	Anti-influenza	B.C.G.
1971	941.529	232.372	392.759	402.539	912.925	948.873	41.797	583.168
1972	747.252	133.183	386.233	231.273	774.004	924.057	62.550	527.777
1973	854.703	116.728	457.470	269.047	863.312	952.213	43.291	627.441

(*) Toxinas Anti-tetánicas y Anti-diftéricas.

Cuadro N° 33

ATENCIONES DENTALES A NIÑOS Y ADULTOS (S.N.S.) (CONSULTAS)

Años	Atenciones dentales	
	Niños	Adultos
1971	997.296	2.108.433
1972	1.426.364	2.453.305
1973	1.462.198	2.483.680

aumentó en 1,7% respecto a 1971 y en 1973 en 5,2% respecto a 1972, registrándose algunas redistribuciones entre los beneficiarios. En 1971 las embarazadas recibían la mayor cantidad de leche, llegando a ser, en 1973, los lactantes de 6 a 23 meses los más beneficiados.

v) **Inmunizaciones realizadas** (Cuadro 32). Es conveniente aclarar en esta parte que las dosis colocadas en la clasificación antidiftérica, no corresponden a vacunaciones, sino a toxinas antitetánica y antidiftérica, las que se aplican cuando se sospecha que el paciente puede estar contaminado. Las vacunas antidiftérica y antitetánica se aplican, junto con la que previene el coqueluche, en una dosis, que se llama mixta. Se hace esta aclaración pues la primera tiene un propósito curativo, en tanto que la mixta es de carácter preventivo.
Las inmunizaciones antivariólica y antitífica se redujeron durante este período, así como la antiinfluenza. Las vacunaciones contra el sarampión, la mixta, la antipoliomielítica y la BCG (antituberculosis) se colocaron en mayor cantidad, aunque algunas de ellas en cantidades algo inferiores a las registradas en 1971.

vi) **Atenciones dentales a niños y adultos** (Cuadro 33). Las atenciones dentales prestadas a niños por el S.N.S. se vieron incrementadas en forma bastante significativa en 1972 respecto a 1971 (43,0%), y aumentaron también en 1973 aunque en menor proporción (2,5%). Las atenciones otorgadas a los adultos mostraron también una tendencia creciente aunque a tasas algo menores (16,3% y 1,2%, respectivamente).

3. Marco jurídico institucional.

En 1970 existía un Ministerio de Salud fuertemente estructurado sobre la base del S.N.S. que proporcionaba atención de salud a todos los contribuyentes al Seguro Social (obreros) y al SERMENA, el cual proporcionaba financiamiento para el sector empleados.

Esto permitió continuar con la rutina de los programas del Ministerio de Salud e iniciar la implementación de algunos nuevos. Dentro de estos últimos fue grande la preocupación por la atención del nivel primario de salud rural. En esta área se implementó el "Proyecto Especial de Bienestar Familiar Materno Infantil" (PESMIB) cuyo costo de ejecución superó los 18 millones de dólares con una componente internacional de 4 millones. Jurídicamente el PESMIB fue ubicado como un programa especial dentro del Departamento de Salud de las Personas en el Ministerio de Salud.

En el campo de la nutrición se desarrollaron tres actividades básicas:

a) **Creación del INTA** (Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos) de la Universidad de Chile, el cual fue organizado por Decreto N° 39 de 1971 de la Secretaría de la Universidad. Su función primordial fue el desarrollo y formación de recursos humanos para la investigación básica y docencia en nutrición y alimentación y la implementación de líneas de investigación tecnológica en alimentación humana.

b) **Creación del Programa de Alimentación Complementaria para niños de 1 a 7 años.** Este programa fue adscrito al Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud y desarrollado conjuntamente con la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Junta Nacional de Jardines Infantiles y Ministerio de Educación.

c) **Extensión de los programas de lactancia infantil** hasta completar ½ litro de leche diario en niños hasta dos años. Fue un programa especial del S.N.S. en combinación con todos los servicios del Estado, organismos municipales y sector privado.

D. Período 1973-1980

1. Políticas y resultados

El principal objetivo del gobierno del período fue facilitar el acceso a prestaciones de salud integrales (de fomento, protección y recuperación), extendiendo la cobertura al 100% de la población. Se pretendió, además, reorganizar al sector salud para mejorar la ejecución de sus actividades y la administración de sus recursos.

Se propuso lograr el financiamiento de las acciones de salud a través del Fondo Nacional de Salud, organismo que debe recaudar y distribuir los aportes fiscales al sector, financiar acciones de salud e inversiones reales del Sistema y las prestaciones otorgadas por el Sistema o por el Extrasistema, aunque no necesariamente en su totalidad. Por otra parte, el gobierno se propuso desarrollar y distribuir los recursos reales, humanos y físicos.

El examen de los recursos financieros y reales y de las acciones realizadas permite apreciar, en parte, la evolución que efectivamente tuvo el sector salud durante los primeros seis años del actual gobierno.

a) **Recursos reales:** La dotación de personal se redujo entre 1974 y 1979 en 13,3%, como resultado de una disminución constante a lo largo de todo el período (Cuadro 34).

La cantidad de camas aumentó entre 1974 y 1979 en 0,76%, en tanto que el índice ocupacional se redujo en 3,4% en el mismo período (Cuadro 35).

El número de horas médicas de atención abierta y cerrada aumentó alcanzando su máximo en 1977, 22,7% superior al de 1974, pero en 1979 se redujeron en 5,7% respecto al primer año del período (cuadro 36).

b) **Recursos financieros:** El gasto fiscal total aumentó durante el período en 14,3% y también lo hizo el gasto fiscal social en los dos últimos años (1978 y 1979) en relación al primero, en 26,7%.

El gasto fiscal en salud en 1979 aumentó en 8,1% en relación a 1974. El aporte al S.N.S. se incrementó en 18,9% en tanto que se eliminó completamente el aporte al SERMENA.

Cuadro N° 34

RECURSOS HUMANOS SECTOR PUBLICO EN SALUD

Años	Dotac. de Personal	Población Chile	Disponibilidad por cada 100 habits.
1974	75.694	10.112.949	0,748
1975	72.196	10.286.386	0,701
1976	72.189	10.462.797	0,689
1977	65.159	10.642.233	0,612
1978	66.969	10.824.747	0,618
1979	65.628	11.010.391	0,596

Cuadro N° 35

N° DE CAMAS E INDICE OCUPACIONAL (S.N.S.)

Años	Camas	Capacidad	Ocupación Cantidad	%
1974	33.923	12.244.232	9.612.077	78,5
1975	33.772	12.268.855	9.244.313	75,4
1976	33.667	12.263.627	9.441.367	77,0
1977	33.118	12.097.186	9.194.463	76,0
1978	33.040	12.059.115	9.096.989	75,4
1979	34.182	12.103.114	9.172.287	75,8

La participación del Gasto Fiscal en Salud tanto en el Gasto Fiscal Total como en el *Gasto Fiscal Social* se redujo. En el primer caso bajó en 13,9% y en el segundo, en 5,6%. El gasto fiscal per cápita en salud, a su vez, también se redujo algo: de 18,1 dólares por persona en 1974 pasó a 18,0 dólares por persona en 1979 (Cuadro 37).

Cuadro N° 36

Años	Horas Médicas
1974	24.536
1975	24.901
1976	26.826
1977	30.117
1978	21.537
1979	23.125

Cuadro N° 37

GASTO FISCAL EN SALUD. PERIODO 1974-1979
(millones US$ 1976)

Años	S.N.S.	SERME-NA	Soc.Cons.E.H.	Subsecr. Sal.	CONPAN	Total
1974	164	—	19	0,3	0,5	189
1975	122	—	6	0,4	0,6	129
1976	116	14	4	0,5	0,4	135
1977	142	—	4	0,6	0,4	147
1978	166	—	3	0,5	0,3	170
1979	195	—	2	0,7	0,3	199

Cuadro N° 38

N° DE KILOS DE LECHE Y MEZCLAS PROTEICAS ENTREGADOS POR GRUPOS BENEFICIARIOS (S.N.S.)

Años	Lactantes menos 6 ms. y nod.	Lactantes 6 a 23 meses	Pre-escolares 2 a 5 años	Embarazadas	Total
1974	8.722.492	10.232.693	67.241	1.783.823	20.806.249
1975	3.846.833	6.517.228	11.415.472	1.804.738	23.584.271
1976	3.696.408	6.807.093	12.105.506	1.880.891	24.489.898
1977	4.345.669	8.139.139	13.871.882	2.294.455	28.651.145
1978	4.187.817	7.758.257	12.874.478	2.359.816	27.180.368
1979	4.292.092	7.746.476	11.205.883	2.462.204	25.706.655

c) La cantidad de leche entregada, que en 1974 era de 20.806.249 kg. llega en 1979 a 25.706.655, lo cual significa un aumento del orden del 23,5%, siendo los mayores beneficiados los niños de entre 2 y 5 años (Cuadro 38).

d) Las inmunizaciones realizadas en total se redujeron en 19,9%, lo cual se explica en gran parte porque, si bien han aumentado las vacunaciones contra la difteria, el tétano, el coqueluche, la influenza y la B.C.G., se han reducido significativamente las inmunizaciones contra la viruela, erradicada del país y contra el tifus (Cuadro 39).

Cuadro N° 39

INMUNIZACIONES REALIZADAS
(S.N.S.)

Años	Anti-variólica	Anti-tífica	Anti-diftérica(*)	Anti-saram-pinosa	Mixta	Anti-Poliomiel.	Anti-influenza	B.C.G.
1974	774.419	459.561	465.542	301.178	1.001.985	1.156.443	78.328	650.479
1975	790.675	153.098	445.509	373.161	1.294.203	1.227.753	149.036	639.615
1976	784.257	105.350	481.323	270.977	1.322.099	1.187.795	177.734	626.954
1977	539.493	104.507	516.724	264.689	1.284.700	1.166.709	119.190	640.752
1978	34.577	92.684	561.810	321.350	1.157.204	1.083.833	120.595	671.300
1979	6.492	78.847	495.337	295.468	1.142.065	1.084.457	139.813	670.024

(*) Anti-tetánica y Anti-diftérica (toxinas).

2. Asignación de recursos fiscales.

a) **Gasto Fiscal en Salud** (Cuadro 40). Durante este período presentó variaciones bastante marcadas. En el primer año se registró el segundo volumen más alto de estos seis años, aunque inferior al observado en el último año del período anterior. En 1975, decayó en forma significativa (29,9%), para comenzar a recuperarse lentamente en 1976, año en que se observó un incremento de 4,6% respecto del año anterior. Este tendencia se mantuvo durante los siguientes tres años, en los que se registraron aumentos de 8,9%, 15,6 y 17,1%, respectivamente. El año 1979 se alcanzó el nivel más alto del período, superior en 8,1% al registrado en 1974.

Continuó siendo el S.N.S. el mayor beneficiario del gasto fiscal en salud teniendo su participación caídas durante 1975 y 1976, para iniciar la recuperación en 1977, la que se prolonga hasta alcanzar el nivel más alto en 1979.

El Cuadro 41 muestra la situación de las atenciones dentales.

Apareció en este período una nueva institución llamada Consejo Nacional para la Nutrición, a la cual se destinó, en promedio, 0,27% del total del gasto fiscal en salud.

Por otra parte, el gasto fiscal que se destinaba al SERMENA prácticamente desapareció, con la sola excepción del año 1976, en que se le destinaron 14 millones de dólares.

Cuadro N° 40

GASTO FISCAL EN SALUD CON PROPORCION DEL GASTO SOCIAL FISCAL

Años	Gasto Social Fiscal (mill. US$ 1976)	Gasto Fiscal en Salud (mill. US$ 1976)	Relación (%)
1974	1.039	184	17,7
1975	783	129	16,5
1976	709	135	19,0
1977	923	147	15,9
1978	1.044	170	16,3
1979	1.316	199	15,1

Cuadro N° 41

ATENCIONES DENTALES A NIÑOS Y ADULTOS. S.N.S. (CONSULTAS)

Años	Atenciones dentales	
	Niños	Adultos
1974	1.737.211	2.673.525
1975	1.815.076	2.634.961
1976	1.870.841	2.788.321
1977	779.961	955.028
1978	749.628	1.052.068
1979	1.018.604	1.277.431

Cuadro N° 42

RELACION GASTO FISCAL EN SALUD-GASTO FISCAL TOTAL

Años	Gasto Fiscal Total (mill. US$ 1976)	Gasto Fiscal en Salud (mill. US$ 1976)	Relación (%)
1974	2.568	184	7,2
1975	1.855	129	6,9
1976	2.379	135	5,7
1977	2.207	147	6,7
1978	2.597	170	6,5
1979	3.193	199	6,2

El gasto fiscal destinado a la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios mostró una tendencia decreciente, registrando en 1979 una caída de 10,5% respecto a 1974, que fuera el más alto.

b) **Relación Gasto Fiscal en Salud / Gasto Fiscal Total.** El Gasto Fiscal Total mostróse bastante fluctuante a través de los seis años considerados. En 1974 mostró un nivel superior en 22,6% respecto al registrado en el último año del período anterior; disminuyó significativamente en 1975 (27,8%) y se recuperó en 1976, con un incremento de 28,2% respecto al año anterior. Sin embargo, en 1977 volvió a reducirse, aumentando nuevamente en 1978 en 17,7%, tendencia que se mantuvo en 1979, llegando a incrementarse en un 22,9%, con lo cual alcanzó en este año el nivel más alto de todo el período.

c) **Relación Gasto Fiscal en Salud / Gasto Social Fiscal** (Cuadro 42). Esta relación adquirió su ápice en 1976, luego de haber tenido una caída en 1975 respecto al año anterior e inicial del período. En 1977 se redujo en 16,3%, para aumentar algo en 1978 (2,5%) volviendo a caer en 1979, a un nivel 20,5% inferior al de 1976.

d) **Gasto Fiscal per cápita en Salud** (Cuadro 43). Habiendo comenzado el período con un nivel algo inferior al registrado en el último año del período anterior (y al promedio de esos tres años), decayó en 1975 en 30,9%. En 1976 se observó un incremento (3,2%), que correspondió al inicio de una recuperación en los niveles alcanzados por esta variable, la que, en 1979, casi logró igualar el nivel registrado en 1974, el más alto del período.

Cuadro N° 43

GASTO SOCIAL PER CAPITA EN SALUD

Años	Población Total Chile	Gasto Fiscal en Salud (mill. US$ 1976)	Gasto Fiscal P/c en Salud (US$ por persona)
1974	10.112.949	184	18,1
1975	10.286.386	129	12,5
1976	10.462.797	135	12,9
1977	10.642.233	147	13,8
1978	10.824.747	170	15,7
1979	11.010.391	199	18,0

3. Regulación jurídica

Hasta 1974, la estructura del Sector Salud no tuvo variación significativa en relación con aquella que rigió para los períodos anteriores. En agosto de 1974 el Servicio Nacional de Salud sufrió una fuerte alteración. En efecto, por la vía de una instrucción administrativa, se suprimió su estructura directiva, desapareciendo el Director Nacional y sus más cercanos colaboradores, reemplazándoselos por el Delegado de Gobierno ante el S.N.S. y por dos jefes técnicos. Igualmente, y por la misma vía, se desconcentró hacia un funcionamiento regional, con un fuerte control de su funcionamiento desde el propio Ministerio de Salud.

Por otra parte, el Ministerio de Salud cambió fundamentalmente su estructura. La creación de las Secretarías Regionales Ministeriales, entre ellas las de Salud, significó que los servicios de salud a lo largo del país, dependieran del Secretario Regional Ministerial y éste del Ministro de Salud.

La estructura definitiva fue establecida mediante el Decreto Ley N° 2763 de fecha 11 de julio de 1979 y por el Decreto Ley de 30 de julio de 1980 que estableció el Fondo Nacional de Salud. Con la dictación de estos dos cuerpos legales se dio forma jurídica definitiva a modificaciones que se venían implementando por la vía administrativa desde 1973.

SISTEMA NACIONAL DE SALUD PUBLICA

Todo este esquema es denominado por la ley Sistema Nacional de Salud. Sus aspectos más relevantes son los siguientes:

a) **Ministerio de Salud**

La ley le reserva exclusivamente funciones normativas, de planificación, de coordinación y de asesoría presupuestaria al Sistema.

Las políticas de salud se estructuran a base de programas, entre los que resultan importantes los siguientes;

i) Programa de Salud de la madre y del niño;
ii) Programa de atención del nivel primario de salud rural;
iii) Programa de salud del adolescente;
iv) Programa de salud bucal;
v) Programa de prevención de enfermedades infectocontagiosas.

b) **Servicios de Salud**

La estructura de servicios de salud a lo largo del país reemplazó al antiguo Servicio Nacional de Salud y al Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA). La función básica de los Servicios de Salud consiste en la ejecución de las acciones integradas de fomento, protección y recuperación de la salud y rehabilitación de las personas enfermas. Estos Servicios son definidos por la ley como estatales, funcionalmente descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Operan mediante la administración de todos los establecimientos estatales de Salud ubi-

cados en el territorio de su jurisdicción, para lo cual la ley de Presupuesto de la Nación les asigna recursos propios. Deben cumplir con todos los programas y políticas aprobados e impartidos por el Ministerio de Salud. El decreto ley citado estableció 23 Servicios de Salud en el país, siete de los cuales se encuentran ubicados en el Area Metropolitana.

c) **Fondo Nacional de Salud**

Todas las funciones administrativas y financieras que la ley le entregaba al S.N.S. y al SERMENA fueron concentradas en el Fondo Nacional de Salud, que el Decreto Ley N° 2763 define como un Servicio público funcionalmente descentralizado y con personalidad jurídica propia, encargado de administrar el presupuesto del sector Salud.

Sus atribuciones abarcan recaudar, administrar y distribuir los recursos del sector Salud; financiar las acciones de Salud que realiza el Estado; y asesorar a los Ministros de Hacienda y Salud Pública en la consolidación y compatibilización financiera de los diferentes proyectos de Salud.

d) **Instituto de Salud Pública de Chile**

El Decreto Ley N° 2743 transformó al instituto Bacteriológico de Chile y al Instituto Nacional de Salud Ocupacional en el instituto de Salud Pública de Chile "Doctor Eugenio Suárez Herreros". La función básica de este Instituto es similar a la de sus predecesores, vale decir, actuar como laboratorio nacional y de referencia en los campos de la microbiología, inmunología, bromatología, farmacología, etc., y controlar la calidad de medicamentos y alimentos.

e) **Central de Abastecimientos del Sistema de Salud**

Este organismo realiza idénticas funciones a la central de abastecimientos del S . N . S . .

La innovación jurídica más importante estuvo en la adecuación del sistema operativo de salud a un mecanismo de financiamiento diferente. Jurídicamente los beneficiarios de Salud, tanto de la Ley N° 10.383 como de la Ley N° 16.781 (obreros y empleados), se encuentran frente a un esquema de atenciones que el Estado les debe prestar, cuya accesibilidad no está garantizada en su funcionamiento. En efecto, ya no se expresa la obligatoriedad del Estado de proporcionar acciones de salud a quien las necesite, sino que se garantiza el libre acceso a dichas acciones. Por otra parte, al hablar del financiamiento de los Servicios de Salud, se expresa que tendrán como recursos, además de los que aporta el Estado, los que obtengan de "las tarifas que cobren por servicios y prestaciones que presten". Esta disposición implicó un gran cambio en el espíritu que inspiraba al Sistema. Hasta 1979 era absolutamente gratuito para sus beneficiarios.

X. NUTRICION

1. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION COMPLEMENTARIA

2. ORGANIZACION INSTITUCIONAL

X. NUTRICION

Resulta conveniente incorporar algunos antecedentes generales sobre los programas y organización del Subsector Nutrición, teniendo presente la importancia de la materia en el desarrollo social y el volumen de los recursos comprometidos.

1. Programa Nacional de Alimentación Complementaria

a) **Antecedentes históricos**

La primera manifestación de la preocupación por una adecuada nutrición infantil fue promovida por una fundación privada de caridad, el Patronato Nacional de la Infancia. Esta acción se concretó en la formación de las "Gotas de Leche", establecimientos destinados a atender a hijos de madres de escasos recursos con problemas en su lactancia, y a niños desnutridos. Estos establecimientos comenzaron a operar en 1901 en los barrios pobres de Santiago y Valparaíso y lo hicieron por espacio de 50 años hasta la creación del Servicio Nacional de Salud. La atención que prestaban consistía inicialmente en la distribución de leche fluida, luego de leche condensada y, finalmente, de leche en polvo.

En 1924 se creó la Caja de Seguro Obrero Obligatorio, una de cuyas funciones fue distribuir leche a los hijos menores de dos años de las madres que trabajaban (obreras). Paulatinamente, con la creación de la legislación pertinente, se fue ampliando el número de niños acogidos al programa de distribución de leche.

En agosto de 1952 se creó el Servicio Nacional de Salud, con lo que se reforzó el financiamiento del programa, ampliando el grupo de posibles beneficiarios a embarazadas, nodrizas y lactantes en general.

El actual programa de distribución de alimentos PNAC (Programa Nacional de Alimentación Complementaria) se inició en 1954, fijándose como objetivo la protección del estado nutricional de la población antes definida. El medio utilizado para este propósito fue la donación de leche con un porcentaje variable de materia grasa (52). Durante 1959 los preescolares fueron incorporados al grupo de beneficiarios. Así, ya en 1967 se distribuyeron 20 millones de kilos de leche.

Entre 1971 y 1973 el programa se hizo extensivo a los escolares menores de 15 años. Con ello, durante el año 1971, se distribuyeron 47 millones de kilos de leche, de los cuales 25 millones se asignaron a los escolares integrados recientemente.

---

(52) Inicialmente 13%, luego 18% y finalmente 12% de materia grasa.

Para 1974 la población-objetivo se redujo a la original: menores de 6 años, embarazadas y nodrizas. Durante ese año se introdujo un cambio en la calidad de los productos entregados a los niños menores de dos años y nodrizas: a partir del mes de septiembre se les empezó a distribuir leche con 26% de materia grasa.

En 1975 hubo un nuevo cambio, sustituyéndose la leche con 12% de materia grasa que se le daba a los niños entre 2 y 6 años por mezclas proteicas llamadas también sustitutos lácteos (Fortesan, Lacto-Da, etc.). En el Cuadro 44 se muestra la evolución de cantidad y tipo de productos entregados.

El programa dispuso anualmente de volúmenes crecientes de leche para los menores de 6 años, embarazadas y nodrizas, contribuyendo notablemente a mejorar o mantener su estado nutricional, el que probablemente se ha deteriorado por los

Cuadro N° 44

EVOLUCION DE CANTIDAD Y TIPO DE PRODUCTOS DISTRIBUIDOS

Año	Kilos distribuidos	Tipos de productos
1954	1.400.000	leche 13% MG
1955	1.520.000	leche 13% MG
1956	2.000.000	leche 13% MG
1957	1.685.000	leche 18% MG
1958	2.850.500	leche 18% MG
1959	7.581.461	leche 18% MG
1960	8.400.000	leche 18% MG
1961	8.110.000	leche 18% MG
1962	8.639.000	leche 18% MG
1963	6.011.280	leche 18% MG
1964	7.283.200	leche 18% MG
1965	11.622.095	leche 18% MG
1966	15.224.066	leche 12% MG
1967	20.214.273	leche 12% MG
1968	16.408.112	leche 12% MG
1969	14.811.534	leche 12% MG
1970	17.111.368	leche 12% MG
1971	21.151.219 (*)	leche 12% MG
1972	20.486.156 (*)	leche 12% MG
1973	21.520.000 (*)	leche 12% MG
1974	25.561.037	leche 12% MG
1975	29.737.266	leche 12% MG, 26% MG y MP
1976	30.352.860	leche 12% MG, 26% MG y MP
1977	28.651.145	leche 12% MG, 26% MG y MP
1978	27.175.000 (**)	leche 12% MG, 26% MG y MP

FUENTE: Ministerio de Salud Pública.
(*) No incluye leche entregada a escolares
(**) Proyección de lo ejecutado hasta septiembre 1978
MG: Materia grasa
MP: Mezclas proteicas.

efectos ocasionados por la depresión económica que el país vivió a partir de 1975 y que ha afectado con mayor fuerza las condiciones socioeconómicas de los grupos de menores ingresos.

Además, es pertinente señalar que las cifras totales de kilos de leche entregados en el período 1971-1973 duplicaron las contenidas en el cuadro anterior, por cuanto no incluyen las ingentes cantidades distribuidas a los menores de 15 años durante esos años en que la cobertura del Programa fue ampliada considerablemente.

El Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) distribuyó leche en polvo y sustitutos lácteos a todos los menores de 6 años (preescolares, lactantes o nodrizas) y a las embarazadas. A cada tipo de beneficiario se le entrega una cantidad estándar de producto, del mismo modo como se entregan diferentes tipos de productos según beneficiario. El patrón cantidad-producto por beneficiario es el siguiente:

Beneficiario	Kg./mes	Productos
Menor de 6 ms. o nodriza	3	Leche al 26% de materia grasa
6 meses - 23 meses	2	Leche al 26% de materia grasa
14 meses-5 años 11 meses	1½	Mezcla proteica (53)
Embarazadas	2	Leche al 12% de materia grasa

En la ejecución de las diversas actividades participan los programas de Salud Rural, de Salud del Niño y del Adolescente, y de Salud Materna y Perinatal.

La distribución se hace previa verificación del control de salud, por lo que el instrumento permite la detección de desnutridos. Los desnutridos de I, II y III grado son acogidos a un programa adicional de distribución de alimentos que son donados por OFASA (54).

Conjuntamente con la distribución de los productos del PNAC y los controles de salud requeridos para su obtención, se realizan otras actividades que de alguna forma afectan la situación nutricional de la población, como son el fomento de la lactancia materna; la educación para la mejor utilización de alimentos y/o autoproducción de ellos; la instrucción en relación al mejoramiento de las condiciones sanitarias; la captación de desnutridos por visitas domiciliarias; la pesquisa de patologías asociadas a la desnutrición y prevención de ellas; el control del desnutrido; la pesquisa de otros casos de desnutrición en la familia.

Existen otras instituciones de carácter privado que proporcionan ayuda en forma de alimentos. Entre ellas la más importante es CARITAS Chile, que canaliza las donaciones de alimentos realizadas principalmente por la Comunidad Económica Europea y por el Catholic Relief Service de Estados Unidos de Norteamérica, a través de las 24 diócesis de Chile las que, a su vez, las distribuyen entre jardines infantiles, guarderías y comedores populares. En este sistema participan 50.000 niños.

Por otra parte, se puede señalar que actualmente se están realizando diversas experiencias que una vez aprobadas se aplicarán nacionalmente. Puede mencionarse el uso de leche acidificada y enriquecida con hierro con el objeto de evitar la dilución intrafamiliar del producto.

---

(53) Puede sustituirse por leche al 12% de materia grasa.
(54) OFASA es la Obra Filantrópica de Asistencia Social.

Otro aspecto actualmente en estudio, es analizar el efecto y la modalidad de entregar alimentación complementaria a embarazadas y nodrizas. Se pretende, a partir de 1981, incorporar alimentos de mayor impacto nutricional en estos grupos-objetivo, lo que significará mejorar el estado nutricional de las embarazadas y las nodrizas con el consiguiente beneficio en la lactancia materna y en el peso de nacimiento de sus hijos, lo que conlleva a disminuir el riesgo de desnutrición y de muerte en ese conjunto de niños.

Junto al PNAC, el Servicio Nacional de Salud ha implementado desde 1976 acciones especificamente dirigidas a los niños menores de 6 años que presentan algún grado de déficit nutricional y a sus familias, en términos de acentuar el control de salud, distribuir alimentos especiales para satisfacer sus requerimientos y someterlos a un intenso programa de educación nutricional para optimizar el recurso invertido (Programa de Control de Niño Sano con Déficit Nutricional, PCNDN).

La entrega de alimentos, a través del PCNDN, a las familias con niños desnutridos o con riesgo de desnutrición ha permitido elevar sustancialmente el aporte de calorías y proteínas a dichas familias, lo que, de acuerdo a estudios realizados en Santiago, tiene efecto positivo sobre su estado nutricional. Es importante destacar que, además de estos alimentos, se continúa entregando a estas familias los alimentos del PNAC.

La importancia relativa del PNAC es mucho mayor que la del PCNDN. El PNAC entregó cerca de 30.000 toneladas en 1978 y el PCNDN alrededor de 5.500 toneladas. El PNAC es fundamentalmente preventivo y el PCNDN es más bien curativo.

b) Recursos financieros asignados al P.N.A.C.

A lo largo de su existencia este Programa ha tenido dos diferentes fuentes de financiamiento. Durante el periodo comprendido desde su creación y 1973, fue financiado integramente con recursos fiscales, es decir, los costos totales de su imple-

Cuadro N° 45

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION COMPLEMENTARIA. COSTO TOTAL ANUAL
(En millones de US$ de 1976)

AÑO	COSTO TOTAL
1969	
1970	
1971	
1972	
1973	14,06
1974	18,50
1975	24,02
1976	27,91
1977	26,44
1978	34,43
	29,36

FUENTE: S.N.S. "Balance General, Publicación Anual".

mentación, incluso con una mayor cobertura, eran de cargo y responsabilidad estatal. A partir de 1974 su financiamiento proviene de las transferencias de recursos al Servicio Nacional de Salud que hace el Fondo Unico de Prestaciones Familiares (FUPF); o sea, que desde 1974 el Fisco no hace aportes financieros para solventar el referido Programa.

En cuanto a la evolución financiera, el Cuadro 45 muestra que, en términos generales, se le han asignado cantidades importantes y crecientes de recursos financieros partiendo de US$ 14,06 millones en 1972 y llegando a US$ 29,36 millones en 1978, alcanzando su punto máximo en 1977, cuando el nivel de gasto fue de US$ 34,43 millones, aun habiendo disminuido la cantidad de leche entregada en 5,6% respecto a 1976.

Cabe señalar que el gasto del Programa de Leche de los años 1971, 1972 y 1973 no incluye la totalidad del gasto en leche entregada en ese período, puesto que, al igual que la cantidad de leche entregada a los mayores de 6 años y menores de 15, ese mayor costo por expansión de la cobertura se encuentra implícito en el gasto de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. En otras palabras, el gasto en leche en el período 1971-1973 es sustancialmente mayor que la cifra presentada en el Cuadro 21 (ver Cuadro 21).

2. Organización institucional

a) **CONPAN**

A partir de 1974, se estructuró en forma definitiva un sistema para la coordinación de las acciones de alimentación y nutrición. Como se expresó anteriormente, el problema de la nutrición infantil estaba abordado por acciones implícitas en las prestaciones del S.N.S. a través de programas (leche, alimentación complementaria, etc.) y por análisis teóricos elaborados en la Universidad de Chile (INTA).

Por Decreto Ley N° 35 de fecha 11 de mayo de 1974 se creó el Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición (CONPAN), con el objeto fundamental de elaborar una política nutricional, coordinar las acciones y vigilar que se cumplan. Con esta ley se crearon los instrumentos necesarios para una acción coordinada en nutrición y alimentación y se adelantó en la solución de un problema de trascendental importancia.

El CONPAN es un organismo autónomo, dotado de personalidad jurídica de derecho público y de patrimonio propio, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Salud Pública y que está sometido a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Por Decreto Ley N° 2451 de agosto de 1978, pasó a ser un organismo asesor en la estructura del Ministerio de Salud.

b) **CONIN**

Paralelamente a la acción de planificación y coordinación de CONPAN, una corporación de derecho privado, la Corporación para la Nutrición Infantil (CONIN) se encargó de realizar el tratamiento y recuperación de los desnutridos. El S.N.S. suscribió un convenio con esta Corporación a fin de que ella se hiciera cargo de dicho tratamiento, para lo cual el Estado contribuyó con un aporte de aproximadamente el 60% del costo de la recuperación. CONIN cuenta con 36 centros hospitalarios para 60 camas a lo largo del país.

XI. VIVIENDA

A. *PERIODO 1964-1970*

1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS
2. PLANES, PROBLEMAS Y RESULTADOS
3. MECANISMOS DE ASIGNACION DE VIVIENDAS
4. ASPECTOS INSTITUCIONALES

B. *PERIODO 1970-1973*

1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS
2. PLAN HABITACIONAL
3. PROGRAMAS HABITACIONALES
4. MECANISMOS DE ASIGNACION DE VIVIENDAS
5. ASPECTOS INSTITUCIONALES

C. PERIODO 1973-1980

1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS
2. PLAN HABITACIONAL
3. GASTO FISCAL EN VIVIENDA
4. PROGRAMAS HABITACIONALES
5. MECANISMOS DE ASIGNACION
6. ASPECTOS INSTITUCIONALES

XI. VIVIENDA

A. Período 1964-1970

1. Antecedentes y objetivos

La situación habitacional, según el diagnóstico realizado al iniciarse el período, presentaba serios problemas. La presión por terrenos o viviendas había desatado algunas "tomas de terrenos" que ya se habían convertido en poblaciones establecidas (55). El déficit de viviendas, estimado en 420.000 unidades (56), se daba en un contexto de escasa organización y participación poblacional. El nivel de actividad de la industria de la construcción era bajo y orientado hacia sectores de ingresos medios y altos. Esto obligó al nuevo régimen a asumir la terminación de viviendas iniciadas anteriormente y cuyo destino no correspondía a los sectores considerados prioritarios.

El régimen anterior había dado pasos importantes en cuanto a los niveles de construcción, pero aun así se observaba descoordinación entre las instituciones u organizaciones relacionadas con la vivienda.

Es importante considerar que en la búsqueda de solución para su problema habitacional, la creciente activación de los pobladores sin casa había superado el marco legal.

Un criterio central y que cruzó toda la política habitacional del período fue que el Estado debía participar en la solución de este problema. En tal sentido se consideraba que "la vivienda es un bien de primera necesidad al que toda familia tiene derecho. En consecuencia, la vivienda debe estar al alcance de todo grupo familiar, cualquiera que sea su nivel socioeconómico" (57). Asimismo, se consideraba que la vivienda debía ser pagada total o parcialmente. El Estado supliría la falta de capacidad de pago de los sectores de menores ingresos.

---

(55) Las poblaciones Santa Adriana, San Rafael y La Victoria, en la Zona Sur de Santiago, fueron resultado de tomas de terreno producidas durante la administración Alessandri (entrevista a sacerdote de la población en la época).

(56) Edwin Haramoto. "Políticas de vivienda para sectores de menores ingresos. Experiencia chilena en los últimos 25 años". Documento de trabajo N° 177, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, septiembre 1979, p. 28.

(57) Ministro de Obras Públicas 1964, citado por Edwin Haramoto cit., 1979, p. 28.

Con los antecedentes y criterios señalados, el gobierno definió como objetivo central de la política habitacional la satisfacción del creciente déficit de vivienda, considerándole un mecanismo de redistribución de ingresos. Esto fue señalado explícitamente en el Primer Mensaje Presidencial: "Se establecerán las condiciones adecuadas que permitan absorber las necesidades derivadas del aumento vegetativo y las de reposición por destrucción natural y se atenderá preferencialmente a los sectores de más bajos ingresos" 58.

En este período la vivienda fue considerada desde una perspectiva global, "integrándola" en un barrio y considerándola como reflejo de un determinado modo de vida. Ello condujo a que los programas habitacionales de carácter popular incorporaran elementos de infraestructura y equipamiento comunitario. De esta forma, junto a la construcción de viviendas se planteó la construcción de escuelas, de centros asistenciales, de campos deportivos, etc.

Se consideraba, además, que la solución del problema de la vivienda requería de la participación efectiva de los afectados. El Estado desarrollaría esa participación a través del fomento de las organizaciones de base, del desarrollo de éstas y de su canalización institucional a través de la Ley de Junta de Vecinos.

2. Planes, problemas y resultados.

Los objetivos de la política habitacional tuvieron un reflejo muy concreto en el plan del sector, en sus metas y en la forma de implementarlo. Se buscaba atender, según su peso relativo en el conjunto de la población, las necesidades que presentara cada estrato socioeconómico. Esto posibilitaba con mayor certeza el acceso a la vivienda de sectores de bajos ingresos, ya que ellos representaban el 70% de la población.

De acuerdo a los recursos existentes y al número de viviendas por construir, el metraje promedio de viviendas iniciadas por el sector público sería del orden de 50 m2. por unidad. Se definió como meta para el período la iniciación de 360.000 viviendas, de las cuales el 51% estaría destinado a sectores de bajos ingresos (59).

La organización administrativa comenzó a plasmarse con la dictación del DFL 2 de 1959 y tuvo su culminación con la creación del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, MINVU, por la Ley N° 16.391.

La política habitacional relativa a los aspectos de redistribución de ingresos y de "mantener el déficit habitacional (60), se mantuvo durante todo el período. Sin embargo, diversos factores obligaron a replantear varios aspectos del plan.

Factores surgidos de la misma dinámica del proceso condujeron a que la reformulación incorporara las nuevas aspiraciones de quienes eran beneficiarios de éste y permitiera la participación de crecientes sectores que no habían sido considerados originalmente.

---

(58) Primer Mensaje del Presidente Frei al Congreso Nacional. Departamento de Publicaciones de la Presidencia, 21 de mayo 1965, p. 41.

(59) Eduardo Palma y Andrés Sanfuentes. "Políticas estatales en condiciones de movilización social: Las políticas de vivienda en Chile (1964-1973)", *Estudios Sociales*, N° 2, Cuarto Trimestre 1979.

(60) Primer Mensaje del Presidente Frei, op. cit.

El incremento de las aspiraciones sumado al proceso inflacionario creciente (61), obligó a tomar medidas restrictivas, lo que llevó a una redefinición de las metas planteadas originalmente.

La movilización social, empero, hacía imposible una reducción de las cifras señaladas. Por ello se redujeron los estándares definidos, planteándose el logro de 360.000 "soluciones habitacionales" (62). La definición de "solución habitacional" lleva implícita la reducción de los estándares. El proceso de reducción de los estándares siguió la secuencia siguiente: Casa CORVI de 60 m2.; Operación sitio con construcción sólida de 27 a 30 m2; Operación sitio con construcción y sólo agua, luz y sistema de eliminación de aguas servidas, y Operación tiza. Sólo el sitio (63).

Las viviendas iniciadas de acuerdo a los estándares fijados primitivamente llegaron a 128.281 en el período. Las soluciones habitacionales fueron, hasta 1969, 121.291 unidades (Cuadro 46).

La racionalización y coordinación de recursos y organizaciones del sector no alcanzaron los niveles requeridos. La existencia de organismos autónomos (CORVI, CORMU y otros), con gran capacidad de decisión, llevó a una administración compleja y con limitaciones. La falta de definición, en cuanto a las áreas y responsabilidades de los distintos organismos significó contradicciones y descoordinación en su acción. Los problemas del sistema administrativo obligaron a continuas modificaciones.

Los recursos humanos fueron abundantes en el sector, particularmente flexible a la incorporación o salida de personas. Estos recursos se acrecentaron con la mano de obra participante de los programas de autoconstrucción (64).

En general la construcción de viviendas no se vio obstaculizada por falta de insumos, ya que esta industria tuvo capacidad instalada ociosa en el período (65).

La inexistencia de una política de tierras urbanas y la falta de un ente centralizador y racionalizador de las metrópolis acrecentaron problemas como la acentuación de roles tradicionales y subordinados en comunas periféricas, extensión urbana y desarrollo espacial, a partir de un centro tradicional y extremadamente denso. Como consecuencia de ello, los terrenos fueron objeto de especulación.

La búsqueda de respuesta al problema de la vivienda a partir de "tomas de terrenos" creó un nuevo foco distorsionador. Estas tomas estuvieron centradas en tierras públicas destinadas a la construcción de viviendas de acuerdo a proyectos

---

(61) A partir de 1966 se produce un crecimiento continuo del IPC
IPC período 1965-1970. Fuente: Banco Central, Boletín N° 620, oct. 1979.

Año	Variación Dic. - Dic.
1965	25,9
1966	17,0
1967	21,9
1968	27,9
1969	29,3
1970	34,9

(62) Palma y Sanfuentes, op. cit. p.28
(63) Palma y Sanfuentes, op. cit.
(64) Muchos trabajadores que laboraban en otros rubros participaban en la construcción de sus propias viviendas.
(65) ODEPLAN. Plan anual 1971, p. 141.

Cuadro N° 46

URBANIZACIONES DE SITIOS

	1965	1966	1967	1968	1969	TOTAL
Operación sitio	8.146	2.442	19.104	18.766	22.335	70.793
Sitios autoconstrucción	—	1.361	2.923	708	704	5.696
Sitios urbanización BID	—	—	3.426	—	—	3.426
Otras urbanizaciones	2.960	2.341	4.741	14.463	13.421	37.926
Labor Intendencia	—	—	3.450	—	—	3.450
Total	11.106	6.144	33.644	33.937	36.460	121.291

FUENTE: Mensaje Presidencial 21 de mayo 1970.

Cuadro N° 47

INGRESOS DEL SECTOR VIVIENDA

	1965		1966		1967	
Ingresos propios:	E°	%	E°	%	E°	%
Amortiz. Préstamos	48,2	7,1	47,3	5,6	57,2	6,5
Ahorro Volunt.	122,1	17,9	146,9	17,3	176,4	20,1
Prést. Internos	—	—	—	—	1,0	0,1
M° secundarios	22,5	3,3	37,0	4,4	22,0	2,5
Otros ingresos	7,3	1,1	11,2	1,3	70,5	8,0
	200,1	29,4	242,4	28,6	327,1	37,2
Ingresos extras:						
Aporte fiscal	255,4	31,4	295,4	34,8	218,5	24,9
Créd. Extra	17,7	2,5	29,4	3,5	12,4	1,4
Exc. Inst. Prev.	158,8	23,3	216,6	25,5	258,0	29,4
Ahorro oblig.	50,2	7,4	64,9	7,6	62,2	7,1
	482,1	70,6	606,3	71,4	551,1	62,8
	682,1	100,0	847,7	100,0	878,2	100,0

FUENTE: Recabarren, Emilio. Aspectos financieros de la programación de viviendas y equipamiento comunitario. PLANDES N° 21 op. cit.

programados. Sin embargo, donde se produjo un verdadero "cuello de botella" fue en la infraestructura, especialmente en agua potable, alcantarillado y pavimentación, elementos absolutamente dependientes de una política de desarrollo urbano.

Los recursos financieros del sector vivienda provienen de dos grandes fuentes: los ingresos propios y los ingresos extras (la cuota fiscal). Los ingresos propios se convirtieron durante el periodo, en un elemento equilibrador de los recursos del sector, ya que la política restrictiva obligó a disminuir el aporte fiscal. Aquellos tuvieron un crecimiento, entre 1965-1967, de 64% y su peso relativo se incrementó desde 29,4% a 37,2%. Esto permitió paliar los efectos que produjo la brusca contracción del aporte fiscal, que cayó en 26% el año 1967 en relación al año anterior. El aporte fiscal redujo incluso su participación relativa en los ingresos extras de 31,4% en 1965 a 24,9% en 1967. (Cuadro 47.)

El aumento de los recursos propios se produjo a pesar del alto nivel de morosidad existente. A modo de ejemplo se puede recordar que los recibos no pagados en una caja aleatoria elegida, a diciembre de 1966, eran 2.862 con una mora de entre un mes y dos años (66).

El Gasto Fiscal en Vivienda tuvo variaciones en el periodo. La política de restricción aplicada en 1967 generó el nivel más bajo del gasto en vivienda (64 millones de dólares de 1976). El peso relativo del gasto en vivienda en relación al gasto total en los sectores sociales descendió en 34,9% en 1967 respecto al año anterior (Cuadro 48).

3. Mecanismos de Asignación de Viviendas

La política habitacional buscó que la solución al problema de la vivienda se lograra básicamente a través del mercado. Donde ello no fue posible, por la baja capacidad de pago de algunos sectores, el Estado cubrió esa diferencia recurriendo a subsidios

Cuadro N° 48

GASTO FISCAL SOCIAL EN LOS DIFERENTES SECTORES
(Mill. US$ 1976)

Años	Salud	Educación	Bienestar	Vivienda (1)	Total (2)	Gasto Viv. Gasto total
1965	134	232	133	77	598	12,9
1966	163	262	184	108	725	14,9
1967	151	273	168	64	661	9,7
1968	124	293	186	80	698	11,5
1969	129	306	175	107	735	14,6
1970	145	352	229	88	833	10,6

FUENTE: Zañartu, Mario. Gasto Fiscal Social. Chile 1964-1978. Apunte mimeog.
(1) La columna "vivienda" no incluye el gasto fiscal en servicios sanitarios y desarrollo social.
(2) La columna "total" incluye servicios sanitarios y desarrollo social.

(66) Emilio Recabarren, op. cit.

al adquirente o a la oferta. Pero también operó al margen de los mecanismos de mercado, asumiendo no sólo la provisión de viviendas, sino también su construcción. Los destinatarios de estas viviendas fueron sectores de bajos ingresos. Otra modalidad de la gestión directa del Estado fue la asignación de equipamiento comunitario y servicios de urbanización a los sectores de bajos y medianos ingresos.

En definitiva, los sectores de menores ingresos fueron más dependientes de la acción estatal; en cambio, los sectores de medianos ingresos operaron con mecanismos de mercado.

a) **Mecanismos de Asignación de Mercado**

Entre los subsidios directos e indirectos al consumidor que se utilizaron pueden señalarse:

i) **Rebaja de la tasa de interés.** A las deudas hipotecarias reajustables se les rebajó la tasa de interés de 4% a 2% en general. Cuando la deuda hipotecaria provenía de un saldo de precio de una vivienda vendida o asignada de un valor inferior a 4.000 unidades reajustables, la rebaja de la tasa de interés llegó a 0,5% anual.

ii) **Incapacidad de pago.** Se convirtió en una de las principales fórmulas de subsidio y también en un mecanismo de selección. El problema central de este tipo de subsidio fue que no estaba reservado a algún sector en particular, sino que dependía de los sitemas de cobro y de las sanciones, convirtiéndose de esta manera en una alternativa aleatoria y selectiva. Un intento para evitar esta "filtración" fue extender el sistema de cobro por planilla.

iii) **Bonificaciones.** Se definió un reglamento en el cual los saldos de precios de vivienda de hasta 6.000 U.R. se bonificaban directamente al dividendo de acuerdo a una escala que podía llegar hasta el 60% del monto mismo. El dividendo no podía ser superior al 20 ó 25% del ingreso del grupo familiar (Art. 55 Ley N° 16.391).

iv) **Consolidación de deudas hipotecarias y facilidades a los deudores morosos,** mediante la reliquidación de lo adeudado al 31 de diciembre de 1964.

v) **Reajustes parciales de la deuda en relación a la inflación.** A través de distintas medidas se fijó un reajuste menor que el IPC; paralelamente, se definió una política de sueldos y salarios que permitiera absorber el reajuste de los dividendos para asegurar las inversiones en vivienda.

vi) **Exenciones tributarias al propietario.**

vii) **Subestimación de los costos de construcción.** No se consideraron los gastos de administración general ni la variación en los costos de construcción producto de la inflación.

viii) **Normas preferenciales.** Generalmente de origen parlamentario, responden a la acción de grupos de presión.

b) **Subsidios a la oferta.**

Las principales modalidades fueron:

i) Mantención de las franquicias existentes, con la excepción de que las utilidades retiradas de la actividad exenta estaban afectas al global complementario.

ii) Los créditos regulados por el Banco Central se incremetaron, destinándose la mayor parte de ellos a la construcción de viviendas de menos de 70 m 2 .

c) **Mecanismos de gestión directa del Estado.**

i) **Equipamiento comunitario y servicios de urbanización.** Fueron programados, construidos y comercializados por las diferentes corporaciones relacionadas con la vivienda.

ii) **Compra, loteo y construcción de unidad básica en las operaciones sitios.**

iii) **Construcción de vivienda para sectores de menores ingresos por la Corporación de Vivienda.**

d) **Otros mecanismos.**

Existían otras formas como la normatización, mecanismo indirecto que impide que se superen ciertos estándares establecidos. Por ejemplo, se permitió invertir los fondos del 5% sobre las utilidades depositadas en las Asociaciones de Ahorro y Préstamos para adquirir o construir viviendas, a nombre de sus trabajadores, siempre que tuvieran menos de 70 m2. y los trabajadores tuvieran un ingreso inferior a tres sueldos vitales y un año de antigüedad.

El Cuadro 49 muestra el total de viviendas iniciadas en el decenio 1960-70 por el sector público.

Cuadro N° 49

VIVIENDAS INICIADAS POR EL SECTOR PUBLICO EN EL DECENIO 1960-1970

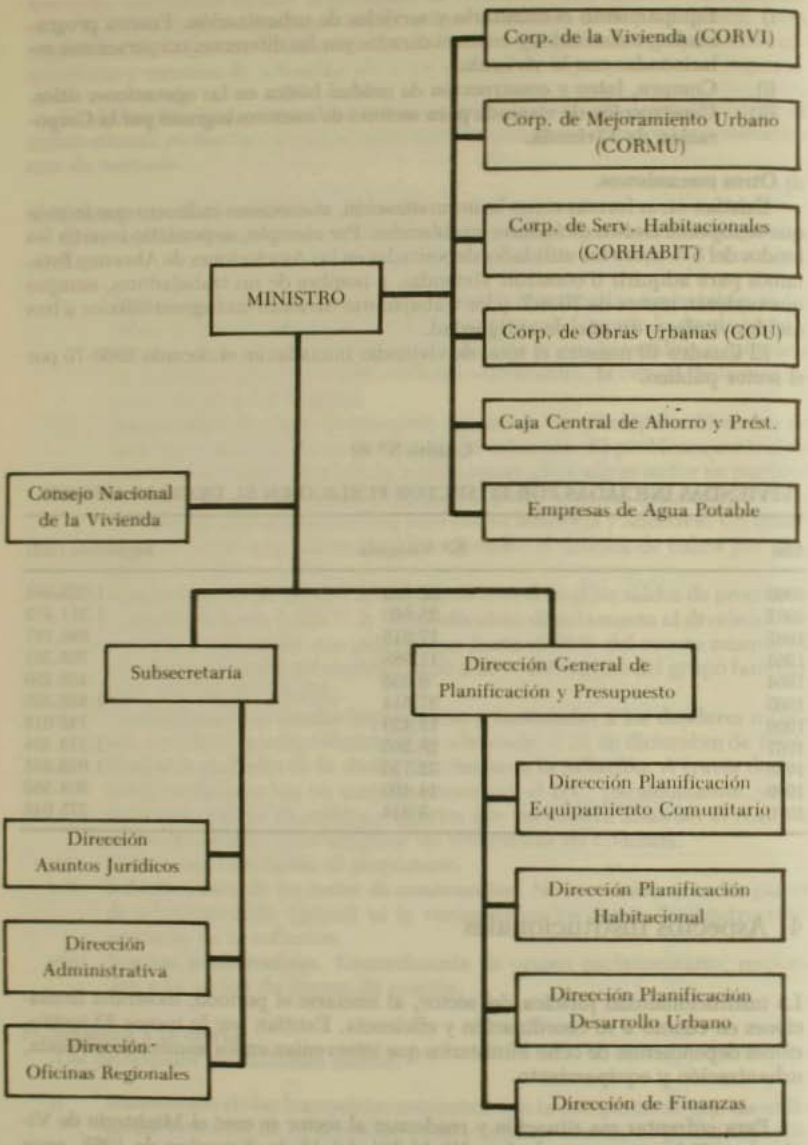
Año	N° Vivienda	Superficie (m2)
1960	22.080	1.053.584
1961	25.060	1.311.470
1962	17.615	888.197
1963	11.988	702.391
1964	6.938	438.259
1965	37.514	1.859.305
1966	13.433	742.018
1967	28.285	1.315.394
1968	32.730	1.622.465
1969	14.460	808.589
1970	5.914	375.048

4. Aspectos institucionales

La institucionalidad jurídica del sector, al iniciarse el período, mostraba limitaciones en cuanto a su coordinación y eficiencia. Existían por lo menos 23 instituciones dependientes de ocho Ministerios que intervenían en los asuntos de vivienda, urbanización y equipamiento.

Para enfrentar esa situación y readecuar al sector se creó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por la Ley N° 16.391 del 16 de diciembre de 1965, cuya estructrura fue la siguiente:

ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO



Las principales instituciones del sector fueron:

a) **Consejo Nacional de la Vivienda**, organismo consultivo del Ministro, que podía recomendar medidas y proyectos para el desarrollo de la política habitacional.

b) **Corporación de la Vivienda**, empresa autónoma del Estado encargada fundamentalmente de la proyección y ejecución de las obras de urbanización y construcción de viviendas. Conforme al D.F.L. N° 2, de 1959, recibía los excedentes de las Cajas de Previsión regidas por dicho cuerpo legal, y le correspondía la función exclusiva de construir viviendas para sus contribuyentes. Asimismo, era la beneficiaria y administradora del impuesto habitacional del 5% (Ley N° 16.959). Su reglamento orgánico está contenido en el Decreto N° 508 de 1966.

c) **Corporación de Servicios Habitacionales**, empresa autónoma del Estado encargada fundamentalmente de atender a los adquirentes de viviendas y pobladores, asignar, administrar y vender sitios y viviendas, y orientar, educar y prestar asesoría técnica en materia habitacional a los particulares y, especialmente, a las cooperativas de viviendas y servicios habitacionales. Estaba encargada de la administración de las "cuotas de ahorro" en el sistema de Plan de Ahorro Popular (PAP) para el otorgamiento de préstamos habitacionales. Asimismo le correspondía la aplicación de la Ley N° 16.741 sobre loteos irregulares. Su reglamento orgánico es el Decreto 485 de 1966.

d) **Corporación de Mejoramiento Urbano**, empresa autónoma del Estado encargada fundamentalmente de la remodelación y mejoramiento de las ciudades, y de colaborar y asociarse con las Municipalidades y con las empresas privadas para la realización de proyectos de desarrollo Y mejoramiento urbanos. Su ley orgánica está contenida en el Decreto N° 483 de 25 de agosto de 1966.

e) **Corporación de Obras Urbanas**, empresa autónoma del Estado creada por el artículo 33° de la Ley N° 16.742, y encargada fundamentalmente de la ejecución de obras de pavimentación urbana y servicios sanitarios. Su ley orgánica es el Decreto N° 323 de 5 de junio de 1968, publicado en el Diario Oficial de 24 de agosto de 1968.

f) **Caja Central de Ahorros y Préstamos**, organismo autónomo encargado de la supervigilancia de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, instituciones que tienen por objeto fomentar el ahorro y propender a la adquisición y edificación de viviendas, y de la aplicación de las normas legales que las rigen, contenidas en la Ley N° 16.807, publicada en el Diario Oficial del 20 de julio de 1968 y contenida en el Decreto 231 (V. y U.). Esta ley es el texto definitivo del D.F.L. N° 205, de 1960.

g) **Empresas de Agua Potable**, todas las empresas de agua potable del país se relacionaban con el Gobierno por intermedio del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, incluidas la Empresa de Agua Potable de Santiago y la Empresa Municipal de Desagües de Valparaíso y Viña del Mar.

En este período se dictó un importante cuerpo legal que merece especial mención. Se trata de la Ley N° 16.741, llamada "ley de loteos brujos", que tuvo por finalidad evitar y sancionar drásticamente la venta irregular y fraudulenta de sitios a pobladores o personas de escasos recursos, y regularizar la situación jurídica de sitios habitados por pobladores a los que no se les había otorgado títulos de dominio oportunamente. La ley estableció un procedimiento especial para el cumplimiento de cada objetivo y encomendó a la Corporación de Servicios Habitacionales el manejo de todo el proceso.

B. Período 1970-1973

1. Antecedentes y objetivos

El diagnóstico realizado al iniciarse el período, sobre el estado del sector, consideró que los problemas existentes encontraban su origen en el tipo de desarrollo habido en el país, que se caracterizaba por una dependencia externa creciente, con concentración de la propiedad y del ingreso, lo que llevaba a excluir a grandes sectores de trabajadores, produciendo una concentración espacial exagerada, localizada en dos o tres lugares del país.

Se señalaban también causas particulares al sector. El sistema económico obligaba a considerar a la vivienda como una mercancía y la "actividad constructora está guiada principalmente por el lucro" (67); esto lleva a concluir que "la condición básica para que un individuo adquiera su vivienda es que tenga poder de compra, lo que es función de su nivel de ingresos (68).

Se postulaba que la acción desarrollada por el sector fiscal en el período anterior, había estado dirigida preferentemente a los sectores de menores ingresos, pero con grandes fluctuaciones y produciendo algunos efectos negativos (69).

Cuantitativamente la situación habitacional, al iniciarse el período, era la siguiente:

Déficit de Viviendas	593.000	unidades
Agua Potable	4.175.800	m.l. redes
Alcantarillado	6.390.200	m.l. colectores
Pavimentación		
— Calzadas	43.314.300	m2.
— Aceras	14.341.100	m.
— Soleras	8.790.700	m.l.

Fuente: MINVU, Programa 1972.

Es importante considerar que esta situación se daba en un marco de fuerte movilización social para enfrentar el problema de la vivienda, ya que en el período anterior se había demostrado que la iniciativa e incluso la acción personal de los afectados permitía lograr una solución parcial, temporal o permanente del problema.

El programa de gobierno de este período planteaba que la vivienda no debía ser objeto de lucro o considerarse como simple mercancía. Al respecto se señalaba "La vivienda se ha constituido en un derecho, al cual tienen acceso todos los trabajadores, no siendo lo básico el ingreso familiar, sino satisfacer el problema habitacional a quienes más lo necesitan" (70)

---

(67) MINVU. Política Habitacional del Gobierno Popular, Programa 72, p. 12.
(68) Carlos Lessa. Política de Vivienda. Curso egresados 1967; en MINVU, Política Habitacional del Gobierno Popular, op. cit.
(69) Implicó una discontinuidad en la industria constructora y generó inestabilidad.
(70) ODEPLAN, Informe económico anual 1971, p. 216.

En ese contexto, fueron motivo de preocupación, aunque no se desarrollaron explícitamente, las formas concretas de asignación que pudieran significar el acceso a la vivienda de los sectores entre 0 y 1 sueldo vital de Santiago, y que constituían casi el 30% de la población.

La política habitacional tenía como objetivo central "la construcción y reposición de viviendas que consumen su vida útil y el mejoramiento de las condiciones habitacionales" (71), todo ello buscando responder a las necesidades de los sectores de menores ingresos.

Se señalaban otros objetivos de importancia en la política sectorial, como la generación de una alta cuota de empleos, tanto de aquellos directamente relacionados con la construcción, como de otros más indirectos; la utilización plena de la capacidad instalada; la dinamización de las actividades relacionadas con vivienda y la ampliación de la base de apoyo popular.

La búsqueda de estos objetivos llevó inicialmente a rechazar el sistema de autoconstrucción por considerar que no resolvía el problema habitacional, desmejoraba la calidad de las viviendas y creaba cesantía, lo cual implicaría una redistribución regresiva del ingreso.

2. Plan Habitacional

El plan habitacional señalaba los mecanismos, las metas, instrumentos y recursos que serían definidos o utilizados para lograr los objetivos. La primera formulación en tal sentido fue el "Programa Habitacional de Emergencia". Este "programa" había sido diseñado con anterioridad y de hecho estaba considerado como uno de los puntos principales en el Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular.

El plan asignaba a las diferentes corporaciones la construcción de viviendas, urbanizaciones de sitios, instalaciones de redes y otros, asumiendo el Estado la gestión directa. Se consideraba, al igual que en el período anterior, que las viviendas debían ser complementadas con infraestructura y equipamiento comunitario.

Las metas, en directa relación con los objetivos, fueron definidas en el Plan Habitacional de 1971. En él se planteó la construcción de 79.000 viviendas con una superficie total de 3.524.700 metros cuadrados. Se contemplaba, además, la urbanización y/o dotación de servicios básicos de alcantarillado, agua y pavimentación a un total de 123.711 sitios. Se buscaba de este modo responder en forma preferente a las familias sin vivienda y a aquellos sectores que vivían en campamentos.

Se consideraba, también, que los planes de construcción de viviendas debían ser coherentes con los de equipamiento comunitario y aquellos de desarrollo urbano espacial, ya que ello conducía a soluciones integrales del problema de la vivienda.

La renovación urbana, el equipamiento social y el equipamiento doméstico (72), correspondieron a una profundización del concepto de vivienda definida como un bien "integral".

---

(71) ODEPLAN, Plan anual 1971, P. 142.

(72) Al margen del impacto que tiene la construcción de viviendas en el conjunto de la economía, produce una fuerte demanda de bienes de uso doméstico (menaje, muebles y otros). Para cubrir esa demanda se consideró el "equipamiento doméstico" que significaba construir las viviendas con mobiliarios racionalizados.

La atención preferente a los sectores de menores ingresos no se realizó sólo mediante una construcción o urbanización dirigida, sino también a través de otros mecanismos, como la modificación de la reglamentación del régimen de postulaciones y asignaciones de viviendas a través del sistema Plan de Ahorro Popular (PAP) o la derogación de la reajustabilidad establecida para los dividendos CORVI, CORHABIT y de las Cajas de Previsión.

Los recursos eran relativamente abundantes. La industria de insumos de la construcción mostraba una capacidad intalada ociosa, derivada básicamente de la crisis por falta de demanda, resultado de la reducción a 5.914 viviendas iniciadas por el sector público en 1970, una de las cifras más bajas del decenio.

En 1970 la desocupación promedio era de 6,1%, alcanzando en diciembre, en el Gran Santiago, al 8,3%, muy cercana al promedio del decenio. Estas cifras y el bajo nivel de especialización requerido en el sector permitía observar que el recurso humano no iba a ser, en general, limitante en el desarrollo del Plan.

La situación en cuanto a terrenos tampoco era preocupante, ya que el desarrollo del programa requería para su ejecución de un total de 2.508 Ha. de terrenos, cuando se disponía, se estaba en proceso de adquisición o estaba contemplada su obtención de 4.171 Ha. (73).

Los recursos financieros destinado al programa de emergencia alcanzaban a E° 4.797 millones, de los cuales 77% correspondía a viviendas a iniciarse en 1971 y 23% a la continuación de obras iniciadas en el período anterior.

Se buscó una profundización de la participación de los pobladores y de la comunidad en las actividades de la construcción. La base para ello eran organizaciones desarrolladas anteriormente: Juntas de Vecinos, Centros de Madres u otras formas más particulares como las cooperativas de vivienda. En ese mismo sentido se buscó redefinir las atribuciones de las Corporaciones y del MINVU, del régimen municipal y de otros. También se impulsó la creación de los Comités de Obras y de Vigilancia que permitieran la participación activa de los pobladores en las faenas.

Existía el propósito de desarrollar un extenso programa de soluciones habitacionales masivas, para así desarrollar formas de organización superior de los pobladores (74).

Los objetivos del plan se mantuvieron sin alteraciones profundas durante el período.

Las visiones iniciales sobre la política de autoconstrucción y sobre la operación sitio, fueron modificadas sobre la base de estudios y antecedentes que mostraban que la vivienda definitiva no era la principal aspiración del poblador. Ello fue reafirmado por la fuerte presión social que buscaba soluciones de corto plazo.

Las metas planteadas fueron cumplidas en el primer año en más de un 90%, lo que convierte a 1971 en el año récord de iniciación de viviendas (Cuadro 50). Cabe hacer notar que muchas de estas viviendas fueron terminadas sólo en 1975.

---

(73) ODEPLAN, Plan Anual 1971 op. cit., p. 150.

(74) En la medida que se desarrollaran soluciones habitacionales de tipo masivo, a diferencia de soluciones de tipo individual, se darían más elementos objetivos de unidad y acercamiento de los beneficiados y por tanto un potencial organizativo superior.

Cuadro N° 50

VIVIENDAS INICIADAS ENTRE 1971 Y 1973

Año	Viviendas inic. por Sec. Púb.	Superf. const. (ml. m2)	Viviendas Planific.	Viv. Inic. Viv. Planif.
1971	76.079	3.555	79.250	96%
1972	20.312	1.040	42.547	48%
1973	20.877	1.057	—	—

Al año siguiente, sólo se cumplió un 48% de lo presupuestado (42.547 viviendas planificadas). Aquí también cabe una consideración. En 1972 se produjo el "paro de octubre" que significó que la iniciación de viviendas en noviembre fuera de sólo 27 unidades (75).

Si, al igual que en el período anterior, se amplió el criterio al de "solución habitacional", el grado de cumplimiento de metas fue superior.

Las fallas de programación (76) generaron, a pesar de la abundancia estimada de insumos, problemas de abastecimiento de algunos materiales, a partir de agosto de 1971 (77). Esto se produjo porque la iniciación de viviendas se concentró en los cuatro primeros meses del año (casi el 50% de la iniciación) y porque la producción de insumos no se desarrolló al mismo ritmo que la construcción.

Los desajustes producidos llevaron a un reforzamiento del rol del Estado en cuanto a operar como gestor, sin usar el mecanismo de mercado. De allí surge la constitución del CIMEC (78), organismo que preparó cuadros de necesidades y de producción para responder, en forma planificada, a los requerimientos.

El incremento de la construcción, sobre todo en 1971, demostró que el MINVU no estaba preparado para una responsabilidad de ese tipo. Esto llevó a que las distintas corporaciones fueran asumiendo responsabilidades y funciones diversas: planificación, contratación, construcción, adquisición, etc., y el MINVU perdiera cada vez más el control de las corporaciones.

El intento de ampliar la participación social llevó a la creación de un conjunto de instancias, comités y comisiones que incorporaron a los usuarios, a los trabajadores, y a los organismos estatales, lo que generó una burocracia descoordinada y desprovista de capacidad de decisión.

Se buscaba definir la estructura institucional a través de un "proceso dialéctico... basado en la continua experiencia" (79). La base de este cambio sería la "centralización en las decisiones y la descentralización en la aplicación de las medidas elaboradas por los organismos planificadores" (80).

(75) Palma y Sanfuentes, op. cit., p. 146.
(76) Faltó un cronograma de iniciación de obras y debilidad en el control del Plan.
(77) Cemento, fierro, pizarreño, volcanita, madera, ladrillos y artefactos sanitarios.
(78) "Comité de insumos, materiales y elementos de la construcción". Comité sectorial, dependiente de CORFO.
(79) MINVU, op. cit., p. 100.
(80) MINVU, op. cit., p. 101.

Los recursos financieros no fueron una limitante en el desarrollo de la construcción. El programa de emergencia dispuso E° 5.511 millones, de los cuales se usaron en gasto de capital E° 5.379 millones, destinándose de ellos E° 2.672 millones a Vivienda y Urbanismo (49,7%) (Cuadro 51).

Para el año 1972 se consultó E° 6.494 millones para gastos de capital, de los cuales E° 2.581 millones (40%) se destinarían a la iniciación de nuevas obras.

En el período se produjo un gasto fiscal muy errático en el sector: US$ 174 millones (de 1976) en 1971; 139 en 1972 y 207 en 1973 (81). Esta misma situación puede observarse en la participación del sector vivienda en el gasto total: 14,07% en 1971, 10,9% en 1972, y 20,5% en 1973.

3. Programas habitacionales

En el proceso de planificación del Sector, en el período analizado, se le dio gran importancia a los programas anuales.

a) **Plan de Emergencia 1971**

Este programa se convirtió en la base de la política habitacional. Su desarrollo se extendió a los años siguientes. Se programó la iniciación de 79.250 viviendas, de las cuales se iniciaron efectivamente 76.079 (82).

Cuadro N° 51

INGRESOS DE CAPITAL DEL SECTOR VIVIENDA Y URBANISMO 1971
(cifras en miles de escudos de 1971)

	Total	%
Aporte fiscal	1.808.302	32,8
Excedentes Cajas de Previsión	777.285	15,1
Fondos locales Caja de Previsión	55.205	
Amortización de Préstamos	272.344	4,9
Venta de activos	350.208	6,4
Aportes de Terceros	121.650	2,2
Créditos Internos	1.312.740	23,8
Pagarés Tesorería	2.008	
Comité Programador	11.523	0,2
Préstamos BID	22.439	0,5
Venta Remodelación S. Borja	38.457	0,7
Emisión Valores Mobiliarios	167.972	3,0
Traspaso al Parque Metropolitano	- 13.750	- 0,2
Otros Ingresos	70	
Excedentes Presupuesto Corriente	585.276	10,6
TOTALES	5.511.729	100,0

(81) "Gasto Fiscal Social 1964-1978", Apuntes mimeografiados.

(82) La iniciación de 76.079 viviendas señaladas por la Cámara Chilena de la Construcción resulta de la suma total de todos los ítems de las corporaciones, excluyendo aquellos que indican número de sitios o mediaguas. A ese total se le deben descontar 12.883 iniciaciones hechas por CORVI para atender la postulación directa de CORHABIT. La cifra final de 76.086 presenta una diferencia de 7 unidades con la señalada por la C.Ch.C.

Este programa produjo un fuerte impacto en el sector e, indirectamente, en el resto de la economía. Fue uno de los primeros programas en donde se planificó, programó e implementó conjuntamente la iniciación de viviendas, los recursos financieros y el abastecimiento de insumos.

b) **Plan Habitacional 1972**

Este programa correspondió a una fase avanzada del Plan de Emergencia. Se buscó la ubicación del sector en una estrategia global de desarrollo, "insertando su acción en sectores poblacionales, coordinando sus tareas con los otros servicios del gobierno, plasmando así una estrategia única con ellos, la que es de apoyo e implementación de la estrategia económica global" (83).

En este plan se intentó una mayor planificación, programación y participación de trabajadores (CUT y FIEMC), de los usuarios (Uniones provinciales y comunales de Juntas de Vecinos, Comités de Viviendas y otros). Sin embargo, fue el que más dificultades tuvo en su realización. La meta de viviendas a iniciar fue de 42.547, que se distribuían entre CORVI (30.039), CORMU (7.000) y CORHABIT (5.508). Se cumplió en 48%.

4. Mecanismos de asignación de viviendas

La política habitacional del período consideró al Estado como principal gastor y asignador de recursos en el sector. Se buscaba "profundizar la constitución de un conjunto de empresas regionales estatales de construcción y definir tareas específicas con las empresas privadas" (84).

A mediano plazo se pretendía la constitución del área social en el sector vivienda, que atendiera las necesidades de éste y de otros sectores como la Industria, Agricultura, Transporte, Salud, Educación. Un primer paso en este sentido fue la creación de los departamentos de ejecución directa en las diversas corporaciones.

a) **Subsidio al consumidor**

Los principales, durante el período, fueron:

i) La derogación de las reajustabilidades establecidas para los dividendos CORVI y CORHABIT y de las Cajas de Previsión (Ley N° 17.663 de 30 de mayo de 1972).
ii) La definición de nuevas normas de acceso al crédito privado (SINAP), disminuyéndose la renta mínima para postular a los préstamos de vivienda y rebaja de intereses en proporción inversa a los niveles de ingresos. Para los ingresos bajos se redujo la tasa de 6% a 4,5%; para los altos, de 10% a 9,5%. Se rebajó, además, el monto y permanencia de los ahorros previos, los gastos de operación y los gastos legales y técnicos.
iii) La bajísima recuperación de la cartera de compromisos hipotecarios fue una fuente involuntaria de subsidio.
iv) La existencia de tasas de interés inferior al costo social del capital.

(83) MINVU, op. cit., pp. 87-88.
(84) MINVU, op. cit., p. 96.

v) La reajustabilidad menor que la correspondiente de los dividendos a los sectores que operaban por SINAP.
vi) Otras formas de subsidios que se generaron fueron las bonificaciones, las franquicias tributarias, incapacidad de pago, costos de construcción subestimados.

b) **Subsidios a la oferta**
Los principales fueron:

i) Se estableció línea de crédito bancario en favor de las empresas constructoras y de las cooperativas habitacionales, a través del D.L. 507 de 1971. Estos créditos eran destinados a proyectos específicos de conjuntos no superiores a 150 viviendas: 10.500 m2.
ii) Franquicias tributarias a las empresas constructoras.

c) **Mecanismos de gestión directa**
Algunos de los utilizados en el período fueron:

i) Construcción de viviendas a través de los departamentos de ejecución directa, esto por parte de CORVI, CORHABIT y CORMU.
ii) Equipamiento comunitario, terminales de buses, balnearios populares, equipamiento comercial, escolar, deportivos y otros. Esto fue financiado, planificado y ejecutado por la Dirección de Planificación de Equipamiento Comunitario (DPEC).
iii) Urbanización de sitios, construcción de mediaguas y otros efectuados por CORHABIT y CORVI.
iv) La Corporación de Obras Urbanas (COU) fue responsable del desarrollo de la infraestructura de urbanización; pavimentación, alcantarillado, agua potable, arranques domiciliarios y electrificación.
v) Una variación entre la ejecución directa y la contratación de obras con empresas privadas, fue la administración delegada que permitía la participación de técnicos de las corporaciones en el desarrollo de las construcciones.
vi) Otros mecanismos, algunos de ellos provenientes de la administración anterior fueron las normas preferenciales y la prohibición de superar ciertos estándares para poder acceder a créditos preferenciales.

En ese mismo sentido se modificó el régimen de postulaciones y asignaciones de vivienda. Se cambió el sistema de Plan de Ahorro Popular y se creó el Rol Unico de Postulaciones (RUP).

5. Aspectos institucionales

La creación del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y las cuatro corporaciones ejecutivas, en el período anterior, representaron los instrumentos jurídicos adecuados para llevar a cabo los programas de vivienda. De esta manera, el gobierno del período 1970-73 no necesitó de reformas sustanciales al esquema institucional del sector vivienda para concretar sus planes.

Existía un interés especial por la construcción directa de viviendas por parte de la CORVI y CORHABIT. Para ello, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo dic-

tó el Decreto Supremo N° 549 de 6 de mayo de 1971 creando, tanto en CORVI como en CORHABIT, Departamentos de ejecución directa. Estas unidades tenían por función la confección de proyectos habitacionales de construcción de viviendas de interés social, la contratación de obras para la ejecución directa y adquisición de terrenos para conjuntos habitacionales y el montaje de fábricas de sistemas modulares de prefabricado de viviendas.

C. Período 1973-1980

1. Antecedentes y objetivos

Este período se inició con una situación económica muy crítica. Ello se reflejaba en el nivel de endeudamiento, en las reservas internacionales y en la escasez de algunos productos y, con mayor claridad, en la inflación existente, la que en 1973 llegó a un 508,1 % señalando un crecimiento de un 211 % en relación al año anterior y de un 2.200 % con respecto al año 1971 (85). Esta situación llevó al Gobierno, de acuerdo a nuevos criterios económicos a reducir las principales fuentes de crecimiento del dinero, lo que significó una tenue reducción del gasto fiscal social en 1974 y una caída vertical en 1975, quedando reducido a menos de 40 % del existente el año anterior.

El nivel de actividad de la industria de la construcción era creciente aun cuando tendía a hacerse ineficiente y presentaba dificultades en la coordinación y abastecimiento de recursos.

En 1975 se estimaba que el déficit habitacional alcanzaba a 419.000 viviendas, sin incluir el déficit correspondiente a viviendas que presentaban una situación de hacinamiento.

El gobierno quiso utilizar las políticas públicas para modificar sustancialmente la trayectoria del desarrollo histórico del país. Este objetivo general se reflejó también en la política habitacional. Se planteó como criterio central para toda la economía, que fuera el mercado el asignador de los recursos. Por tanto, el Estado desarrollaría una acción subsidiaria o normativa, orientada, preferentemente, a ayudar a los sectores de menores recursos. Se fomentó, paralelamente, la iniciativa privada.

El Estado buscó, entonces, "desarrollar una acción de tipo impersonal, exenta de discrecionalidad, a través de la regulación de la actividad habitacional con normas o estatutos formales de validez general".

En el sector vivienda, este criterio se aplicó en una realidad en la cual el papel del Estado había sido fundamental. Por tanto significaba entrar en confrontación

(85)

Año	Variación dic. - dic.
1971	22,1 %
1972	163,4 %
1973	508,1 %
1974	375,9 %

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

directa con los patrones o normas tradicionales de desarrollo del sector. Se planteó que "la vivienda es un derecho que se adquiere con el ahorro de la familia, que el Estado reconoce y comparte" (86).

Por lo tanto, el Estado aseguraría que todos los sectores dispongan de canales de acceso a la vivienda de acuerdo a su particular realidad socioeconómica pero no construiría viviendas, ni las asignaría, ni administraría una cartera hipotecaria. En este sentido el carácter subsidiario sería excepcional y se centraría fundamentalmente en los sectores en situación de extrema pobreza.

Se consideraba que el ingreso era un factor preponderante en la solución del problema de la vivienda y, de acuerdo al tramo que se ubique la familia, ésta debería pagar parte importante de la vivienda propia. Implícito en este criterio, estaba el de readecuar los estándares habitacionales, buscando un mayor equilibrio o relación entre éstos y el ingreso familiar y el grado de compromiso que el país podía admitir. Se buscaba, además, una readecuación de los estándares en relación con la demanda real.

2. Plan Habitacional

En rigor no se definió un plan propiamente tal. Inicialmente se desarrolló un proceso de reorganización y reordenamiento administrativo; luego se buscó incrementar la eficiencia de las corporaciones en un rol distinto al que tenían en el período anterior. Recién en los últimos años empezó a plantearse la necesidad de definir un plan habitacional.

La falta de este plan de viviendas no tuvo la importancia que pudiera haber tenido en otra administración, ya que el peso fundamental del desarrollo del sector ya no estaba en el Estado, sino en el mercado y es allí donde "naturalmente" se debía generar y desarrollar algún plan.

Paralelo a lo anterior y buscando responder a los sectores de extrema pobreza, se desarrolló un "Plan de Viviendas de interés social", con metas específicas, recursos definidos y mecanismos para su implementación.

Los primeros años de la administración tuvieron como su eje central la terminación de las viviendas iniciadas en el período anterior y una reducción vertical en cuanto a nuevas iniciaciones.

A mediados de 1975 se definió el llamado "Plan de Vivienda Social" (87), el cual buscaba atender a sectores cuyo ingreso familiar no les permitía financiar la adquisición de una vivienda en el mercado y que vivían en condiciones muy deficitarias. Este plan intentó "proporcionar soluciones habitacionales, a nivel de cada comuna, a las zonas poblacionales que carezcan de viviendas que cumplan con las condiciones mínimas de habitabilidad, de infraestructura urbana o de equipamiento" (88).

---

(86) MINVU, Antecedentes para la preparación del Mensaje Presidencial 1977, N° 85, octubre 1977.

(87) Decreto Ley N° 1088 del 3 de julio de 1975.

(88) ODEPLAN, Informe Social, Segundo Semestre 1978.

La vivienda social se definió como una solución provisoria para la familia, una alternativa a la "callampa" pero más higiénica, con agua, alcantarillado y luz. La vivienda definitiva la tendrían las familias una vez que, contando con un ingreso mayor, pudieran inscribirse en el Sistema Unico de Postulación.

EL criterio central de este Plan fue, entonces, la transitoriedad de la vivienda social para posteriormente entrar a operar su solución habitacional en el mercado.

Para optar a una vivienda social era necesario operar a través de la municipalidad de la comuna en donde se trabaja o reside y acreditar no ser propietario o asignatario de otra vivienda. Esto permitía integrarse a los programas de los CHC a quienes deben entregar su mejora o callampa una vez que salgan favorecidos con la vivienda.

Los destinatarios de las viviendas de interés social pagarán al respectivo CHC por concepto de dividendo o renta una suma no inferior al 15% del ingreso del grupo familiar. Para aquellos pobladores que sean arrendatarios de estas viviendas, en casos particulares se les exigirá una renta no inferior al 10% del ingreso del grupo familiar. Sin embargo, si el ingreso familiar es cero, es decir, no percibe sueldo, salario, jornal o cualquier otra forma de ingreso, "entonces no podrá, mientras perdure tal situación, adquirir una vivienda" (89).

La meta propuesta por la administración era de 21.200 viviendas sociales anuales durante 10 años. En los cuatro primeros años se superó levemente la cifra definida para el primer año (Cuadro 52).

Se buscó en un proceso de reorganización administrativa y normativa reafirmar que el Estado debía abandonar el papel de gestor, constructor o financista de la actividad, impulsando al mercado a ocupar el espacio que éste cede. Se intentó además, y esto fue muy importante al principio del régimen, incrementar la eficiencia de las corporaciones, bajar sus costos de operación, ya que estas estarían sobredimensionadas para la actividad que se requeriría de ellas.

Cuadro N° 52

VIVIENDAS INICIADAS EN EL PERIODO 1975-1978

Año	Meta	Iniciac. efectiva	Viviendas acumuladas	Viv. iniciadas acumuladas	V.Inic.A V.Plan/A
1975	21.200	5.135	21.200	5.135	24%
1976	21.200	5.206	42.400	10.341	24%
1977	21.200	4.550	63.600	14.891	23%
1978	21.200	7.127	84.800	22.018	26%

FUENTE: ODEPLAN, Informe Social, 2° Semestre, 1978

(89) MINVU, "El MINVU a los pobladores de los campamentos, "allegados" y opinión pública en general", *Diario La Tercera*, 3 de agosto de 1980.

Como el Estado buscaba que la solución al problema habitacional surgiera básicamente del mercado consideraciones como la situación de terrenos, recursos financieros o participación de la comunidad eran elementos relativamente secundarios para su política habitacional. Cuando se consideró necesario modificar estas variables para dinamizar el sector, la acción se realizó a través del mercado y no por gestión directa.

Otros elementos como la participación de la comunidad, que en administraciones anteriores era un factor vital en su política, no tuvieron en este período un rol destacado, ya que se buscaba que el Estado mismo tampoco lo tuviera. El papel subsidiario del Estado se ejerce sólo con aquellos sectores que estando en una situación de extrema pobreza tienen un mínimo de ingreso (Plan de Viviendas Sociales). Se planteó que todos los otros sectores sociales operasen a través del mercado.

El modelo económico imperante a partir de septiembre de 1973 significó la "desactivación" del MINVU y de las corporaciones. Paralelamente, y por la política antiinflacionaria, se contrajo el gasto fiscal en el sector en forma drástica (90). La unión de estos factores hizo caer el número de viviendas iniciadas por el sector público (Cuadro 53).

Cuadro N° 53

INICIACION DE VIVIENDAS 1973-1975

Año	Niv. Inic. Sector Púb.	Niv. Inic. Sector Priv.	Total
1973	20.877	16.986	37.863
1974	3.297	20.456	23.753
1975	3.758	15.724	19.482

La empresa privada incrementó su participación, aunque no compensó la reducción del sector fiscal. En todo caso, la construcción privada aumentó en 1974 y de esta forma la caída total en el sector fue sólo de 37%. En 1975, en relación a 1973, la disminución fue del 50%.

Los cinco años anteriores a 1974 mostraban una iniciación de viviendas promedio del sector público de 26.937. En el período 1974-1975 este promedio fue de 3.528 unidades, es decir, 13% del promedio anterior. Cabe hacer notar que el quinquenio señalado (1969-1973) incluyó las cuotas máxima y mínimas de viviendas iniciadas por el sector fiscal en los últimos quince años.

Posteriormente, el total de viviendas iniciadas ha ido recuperando su nivel de actividad, llegando el promedio de estos últimos cuatro años (1976-1979) a ser 67% del promedio del quinquenio 1969-1973

(90)

Año	IPC (Dic. - dic.)
1973	508,1
1974	375,9
1975	340,7

Cuadro N° 54

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS 1974-1979

Año	Sector Fiscal N° de viviendas	Miles m2	Sector Privado N° de viviendas	Miles m2	Total N° de viviendas	miles m2
1974	3.297	202	20.456	1.671	23.753	1.873
1975	3.758	239	15.724	1.235	19.482	1.474
1976	24.022	1.221	13.373	992	37.394	2.213
1977	14.057	823	10.986	886	25.043	1.710
1978	8.023 (1)	448	15.194	1.197	23.226	1.645
1979	12.703 (1)	672	24.334	1.734	37.037	2.496

(1) Incluye el sistema de "llave en mano" en el sector fiscal
Fuente: C. Ch. Construcción.

Este crecimiento, sin embargo, no es producto de una modificación de los postulados básicos de la administración, sino de la reducción del costo del crédito (91).

La construcción habitacional en el período ha sido muy inestable (Cuadro 54).

La actividad privada tuvo su punto bajo en 1977, para luego crecer hasta bordear la cota máxima de 1969, presentando un promedio de 16.671 viviendas en el período, lo que significó 8,7% superior al promedio de la administración Allende y un 11,3% inferior a la administración Frei.

3. Gasto fiscal en Vivienda

El gasto fiscal en vivienda bajó abruptamente a partir de 1975, llegando en 1976 a las cifras más bajas de los últimos 15 años (51 millones de dólares al año). El promedio de estos últimos cinco años fue inferior al promedio de los últimos quince años. Vivienda y Salud presentan esta situación, siendo más bajo relativa y absolutamente el de vivienda (Cuadro 55).

En relación a los otros sectores, el peso relativo del gasto social en Vivienda se ha reducido a un tercio del que tenía en 1974 (Cuadro 56).

El cambio más drástico fue en 1975 como producto de la política contractiva de shock. El descenso en relación al año anterior alcanzó a 25,4% y la participación relativa descendió en 47,6%.

(91)

Año	Tasa real Bancos	Financieras
1976 Dic.	7,70	8,00
1977 Dic.	4,17	4,47
1978 Dic.	4,02	4,17
1979 Sep.	0,02	0,20

Fuente: Banco Central

La relación entre el gasto fiscal social en vivienda y las viviendas iniciadas en el período señala un incremento en el gasto fiscal por vivienda, que en 1974 cuadruplicó la cifra alcanzada el año 1970. Evidentemente, este dato está exagerado. La causa es que la mantención del gasto fiscal permitió la terminación de las viviendas iniciadas en la administración anterior (cuadro 57). A partir de 1976 hubo una tendencia creciente, acercándose a las cifras históricas.

Cuadro N° 55

GASTO FISCAL SOCIAL
(en mill. de US$ de 1976)

Año	Salud	Vivienda	Educación	Bienestar Soc.
Prom. 74-78	153	96	380.4	253.8
Prom. 65-78	162.4	108.9	353.9	235.6

FUENTE: Zañartu, Mario: "Gasto Fiscal Social en Chile 1964-1978".

Cuadro N° 56

RELACION GASTO FISCAL EN VIVIENDA Y EL GASTO SOCIAL TOTAL
(en mill. de US$ de 1976)

Año	GF Viv. (1)	GF Social Total	GFV - GFST
1974	206	1.001	20,6
1975	81	747	10,8
1976	51	705	7,2
1977	77	921	8,4
1978	65	1.042	6,2

FUENTE: Zañartu, Mario. Gasto Fiscal Social en Chile.

(1) Para mantener la homogeneidad de los datos no se consideró el Gasto Social en Vivienda en lo referente a Servicios Sanitarios y desarrollo social.

Cuadro N° 57

GASTO FISCAL EN VIVIENDAS EN RELACION AL NUMERO DE VIVIENDAS INICIADAS

Año	GF. en Viv. / N° Viv. inic.
1974	62,5
1975	21,6
1976	2,1
1977	5,5
1978	8,1

4. Programas habitacionales

Los programas habitacionales desarrollados por el gobierno buscaron responder a las necesidades de los sectores con menos posibilidades de encontrar su solución habitacional en el mercado. Por tanto, estos programas se ubicaron dentro de la actividad subsidiaria del Estado. Algunos resultaron de compromisos asumidos anteriormente y otros, de la visión del Estado que observa que el sector privado no podía solucionar este problema (92).

a) **Programa de labor directa**

Corresponde a la acción habitacional que desarrolla el sector Vivienda y Urbanismo, con cargo a sus propios recursos y a los provenientes del aporte fiscal. A través de este programa se han desarrollado urbanizaciones, iniciado viviendas y, en el terreno urbano, obras de pavimentación, equipamiento comunitario y otras.

El programa opera a través de tres modalidades:

i) Contrato de obras, correspondientes a la modalidad tradicional en la cual las obras se financian a medida que se ejecutan, por el sistema de estado de pagos.
ii) Adquisición de viviendas, nueva modalidad en la cual el Estado se compromete a adquirir viviendas terminadas sobre la base de proyectos precalificados y un contrato de promesa de compraventa.
iii) Préstamos a cooperativas, excluyendo aquellas financiadas con aval de AID.

Este programa tendió a ser cada vez menos importante, ya que su lógica resulta absolutamente contradictoria a los postulados esenciales del nuevo modelo de desarrollo.

b) **Programa de mandatos y convenios**

Se trata de programas ejecutados por el MINVU por cuenta y cargo de otras instituciones, en particular los CHC (93), el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (para pavimentación urbana y equipamiento comunitario), AID.

El mandato de AID se financiaba con créditos otorgados al Gobierno por bancos norteamericanos con la garantía de la AID. Fue un programa de dos años que se inició en 1976 y significó créditos a 105 cooperativas que construyeron 7.612 viviendas, la mayoría de albañilería.

Otro subprograma importante fue el convenio MINVU-BID. Se desarrolló en la Región Metropolitana y del Bíobio, con un costo superior a 45 millones de dólares, del cual el 55% fue financiado por el BID. Buscaba mejorar las condiciones de vida de 16.300 familias e incluía el mejoramiento de la infraestructura urbana y del equipamiento comunitario para las viviendas que se desarrollasen, y para las 9.500 nuevas viviendas que la administración debía construir, con cargo a sus propios recursos y fuera de convenio.

---

(92) El Consejo Nacional de la Cámara Chilena de la Construcción señaló que el problema de la vivienda de los sectores de extrema pobreza no podía ser abordado por el sector privado. Editorial El Mercurio 19 de abril de 1978.

(93) Los CHC eran 111 a septiembre de 1978, de los cuales 68 eran comités integrados; se preocupan de las viviendas sociales y de las urbanizaciones.

c) **Sistema llave en mano**

Este sistema permite al Estado adquirir viviendas terminadas, con lo que deja a un lado la producción y sólo asume las funciones de planificación y comercialización. Este sistema es aplicado desde 1978, año en que 40% de la iniciación fiscal se realizó bajo este sistema.

d) **Programa de 10.000 subsidios**

Este programa iniciado en 1978 buscaba otorgar 10.000 subsidios directos a jefes de familia que quisieran adquirir una vivienda con un valor tope de 850 unidades de fomento.

El primer año se definió una escala que favoreció a los postulantes a viviendas de mayor valor (94). Para el segundo año se contempló igual número de beneficiarios pero con idéntica distribución entre los tres tramos definidos.

En el primer año quedó sin utilizar una parte de los 3.500 subsidios aprobados para la Región Metropolitana (95). Ello obligó a modificar el sistema permitiendo la compra de casas antiguas y a complementar los subsidios con créditos (96).

La operación "Confraternidad" no se incluye, ya que corresponde a un programa de desarrollo social implementado por el Ministerio del Interior.

5. Mecanismos de asignación

El tratamiento de la vivienda como un bien que debe ser financiado por el grupo familiar y la búsqueda de una mayor eficacia en el sector, ha determinado el desarrollo de varios mecanismos de asignación. En todos ellos se busca ir reduciendo el papel del Estado en cuanto a su gestión directa desarrollando al máximo la potencialidad del mercado. Sin embargo, los sectores de muy bajos ingresos son aún de responsabilidad del gobierno, aunque se plantea la participación del sector privado en las viviendas sociales.

a) **Mecanismos de asignación de mercado**

i) Política de subsidios. Se separa lo correspondiente a financiamiento y subsidios. Se pretende, a través de estos últimos, apoyar la adquisición de viviendas por aquellos sectores que no las pueden financiar integralmente. Este subsidio es parcial, en ningún caso total. Se entrega en forma directa al demandante y éste debe cumplir con un cierto ahorro previo. El financiamiento y el subsidio pueden ser complementarios en la adquisición de una vivienda, pero la operación de ambos es independiente.

ii) La tasa de interés se rigidiza para los préstamos hipotecarios en 12% real anual, lo que genera una mayor estabilidad; estos créditos son refinanciados por el Banco Central. Al margen se desarrollan otros sistemas de financimiento que operan a la tasa de interés de mercado.

---

(94) Beneficiarios tramo de 200 UF 5.500
Beneficiarios tramo de 170 UF 3.000
Beneficiarios tramo de 150 UF 1.500
Total benefic. 1er. llamado 10.000
Fuente: MINVU. Antecedentes... op. cit.

(95) Hugo Lavados. "Un análisis económico del problema de la vivienda en Chile", Documento de trabajo 178, CPU, sept. 1979.

(96) D.S. N° 591. Los créditos los otorga el SERVIU.

iii) Se plantea eliminar totalmente el impuesto a las transferencias para darle flexibilidad al mercado de viviendas usadas.
iv) Se mantienen disposiciones tributarias de regímenes anteriores dependiendo de los estándares.

b) **Subsidios a la oferta**

Se aprueban líneas de créditos para que los bancos comerciales, de fomento y del Estado otorguen créditos, con máximo de un año plazo a empresas constructoras que hayan ganado licitaciones en el MINVU. El costo de este crédito es el mismo que los otros refinanciamientos del Banco Central y se cobra una tasa del 8% real anual. Sobre esta tasa las instituciones financieras pueden recargar hasta cuatro puntos. Por lo tanto, es un crédito con algún subsidio.

c) **Mecanismos de gestión directa**

Se desarrollan principalmente a través de la mantención, aunque decreciendo, de urbanizaciones, viviendas sociales, equipamiento y servicios de urbanización.

6. Aspectos institucionales

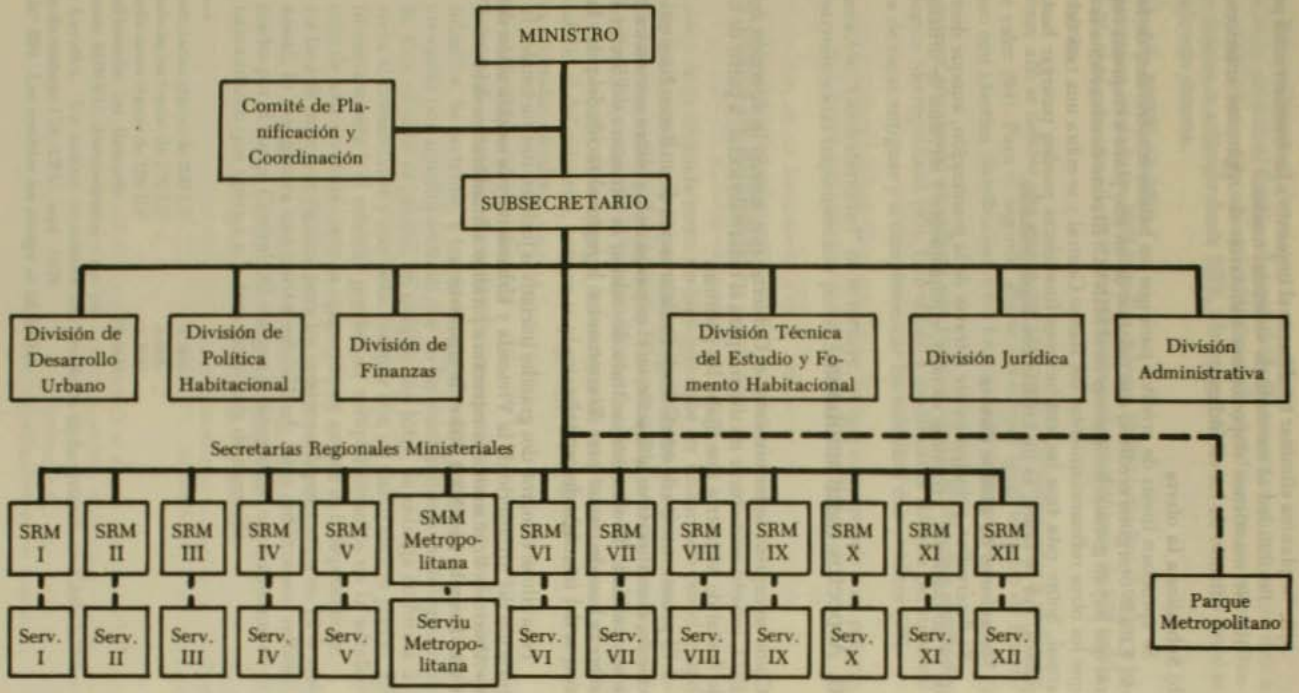
Como se expresó anteriormente, el Gobierno que asumió la dirección del país en 1973, intentó estructurar un sistema para el desarrollo social, a partir de un Consejo Social de Ministros que fijaba las políticas.

El primer intento de este Consejo fue la creación de un Banco Nacional de la Vivienda, el cual no tuvo ubicación en el esquema de la política económica y no llegó a ser realidad. No obstante, se trató de ordenar la estructura del Sector Vivienda, sobre la base de dos factores determinantes: la regionalización del país y la liberalización del mercado de capitales.

Para ello se tomaron dos grandes iniciativas jurídico-institucionales, la reestructuración del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y la modificación del Sistema de Ahorros y Préstamos. La estructura jurídico administrativa del Sector Vivienda según Decreto Ley N° 1.305 es la siguiente:

DECRETO LEY N° 1.305

MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO



Servicios Regionales de Vivienda y urbanización "Serviu"

Las funciones de los diversos organismos de la nueva estructura del MINVU, según D.L. 1305, son:

a) **El Ministerio de Vivienda y Urbanismo** mantiene su papel de formular y supervigilar las políticas nacionales en materia habitacional y urbanística y las normas técnicas para su cumplimiento, las políticas de presupuesto y finanzas, y las de coordinación y evaluación metropolitana y regional.

El Ministerio se desconcentra territorialmente a través de una Secretaría Ministerial Metropolitana (Santiago) y 12 Secretarías Regionales con sede en las capitales regionales (Iquique, Antofagasta, Copiapó, La Serena, Valparaíso, Rancagua, Talca, Concepción, Temuco, Puerto Montt, Coihaique y Punta Arenas). Las Secretarías Regionales Ministeriales y Metropolitana estarán a cargo de un Secretario Ministerial, el cual será el representante del Ministerio en la región y actuará como colaborador directo del Intendente Regional.

b) **Las Corporaciones de la Vivienda, de Servicios Habitacionales, de mejoramiento Urbano y de Obras Urbanas**, se fusionan en Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización, que desarrollarán sus funciones en las 12 Regiones en que está dividido actualmente el país. En Santiago funcionará el Servicio Metropolitano de Vivienda y Urbanización.

Estos Servicios, cuya sigla es "SERVIU", serán organismos autónomos del Estado, con personalidad jurídica, con patrimonio distinto del Fisco, de derecho público y sucesores legales de las Corporaciones fusionadas, en su respectiva jurisdicción.

Las funciones de los Servicios de Vivienda y Urbanización serán las de ejecución de las políticas, planes y programas del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y de sus Secretarías Ministeriales.

A nivel comunal se desarrollaron los Comités Habitacionales Comunales (CHC), presididos por el Alcalde respectivo. No están dotados de personal y su financiamiento lo obtienen por ingresos propios y por el impuesto habitacional del 5% sobre las utilidades de las empresas. El papel fundamental de los CHC está en la formulación y desarrollo del programa de viviendas de interés social y en ese sentido se preocupan de dotar de infrastructura de urbanización a esos grupos de viviendas y a erradicar a aquellos grupos de viviendas inhabitables.

Las Sociedades Mixtas de Mejoramiento Urbano son otras formas orgánicas destinadas a la ejecución de proyectos de desarrollo y mejoramiento urbano. Estas obras deben realizarse con capitales aportados por los socios. Al 30 de junio de 1979, se han creado 10 sociedades mixtas, de las cuales sólo dos están en funcionamiento, las restantes están en receso, en proceso de liquidación o definitivamente disueltas.

Con respecto a la política urbana se han eliminado las restricciones para permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, de acuerdo a las tendencias del mercado, lo que abarataría los terrenos, ya que el suelo urbano no sería un recurso escaso. Se convierte así, la tierra en un recurso que se transa en forma libre y por tanto determinado por la rentabilidad social y privada a que está sujeta.

SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE TRABAJO

C.H.C.	Comités Habitacionales Comunales
CIMEC	Comité de Insumos, Materiales y Elementos de la Construcción
CONIN	Corporación para la Nutrición Infantil
CONPAN	Consejo Nacional para la Alimentación y la Nutrición
CORA	Corporación de la Reforma Agraria
CORMU	Corporación de Mejoramiento Urbano
COU	Corporación de Obras Urbanas
CORVI	Corporación de la Vivienda
DATI	Dirección de Asistencia Técnica Internacional
DFL	Decreto con Fuerza de Ley
ENA	Escuela Nacional de Adiestramiento
ENU	Escuela Nacional Unificada
FNE	Fondo Nacional de Educación
FUPF	Fondo Unico de Prestaciones Familiares
INACAP	Instituto de Capacitación Profesional
INTA	Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos
INVU	Instituto de Vivienda y Urbanismo
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles
OCOM	Oficina de Organización y Métodos

ODEPLAN	Oficina de Planificación Nacional
OFASA	Obra Filantrópica de Acción Social Adventista
PAP	Plan de Ahorro Popular
PCNDN	Programa de Control del Niño Sano con Déficit Nutricional
PNAC	Programa Nacional de Alimentación Complementaria
RUP	Rol Unico de Postulaciones
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SERMENA	Servicio Médico Nacional de Empleados
SERVIU	Servicio de la Vivienda y Urbanismo
SINAP	Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo
SNA	Servicio Nacional de Salud

Biblioteca Conmemorativa
DIBAM
JOSE MARIA ARGUEDAS

Las publicaciones del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social pueden adquirirse a través de:

Unidad de Distribución
Servicio de Documentos y Publicaciones
CEPAL - Casilla 179-D
Santiago de Chile

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas — Santiago de Chile — 84-4-555 — diciembre de 1984 — 1.000