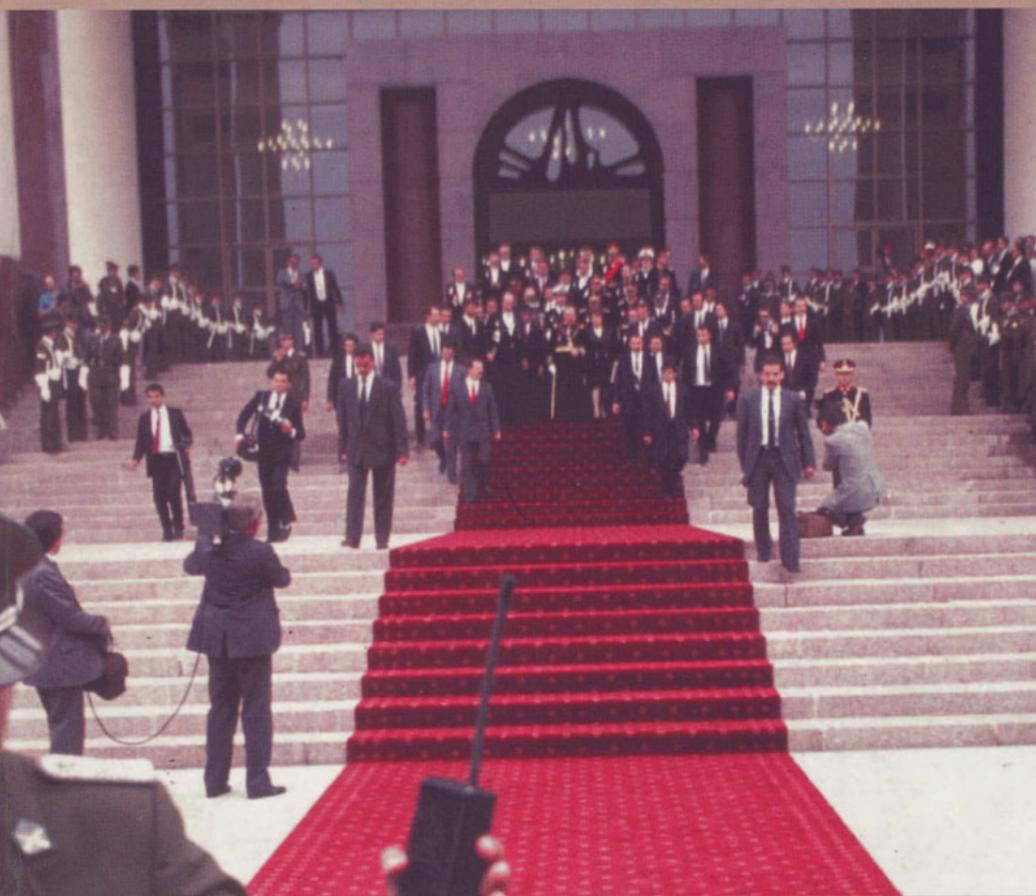


PAUL DRAKE - IVÁN JAKSIC (Compiladores)

El modelo chileno

Democracia y desarrollo en los noventa



COLECCION SIN NORTE

Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafíos

*Dagmar Raczynski**

Introducción

Chile va en la delantera de desarrollo humano en América Latina y progresa significativamente, pese a encontrarse en un umbral donde los avances se hacen difíciles. Existe una cobertura amplia de servicios sociales e infraestructura sanitaria (PNUD, 1994, 1995, 1996). La cobertura de la educación básica supera el 95%, la de la educación media es cercana al 70%, más del 90% de los partos cuentan con atención profesional, el agua potable alcanza al 86% de las viviendas particulares (75% con agua dentro de la vivienda), las redes de alcantarillado cubren a 70 de cada 100 viviendas y 88 de cada 100 accede a la red pública de alumbrado (Raczynski, 1994 e INE, 1992). La población está accediendo crecientemente a "bienes de consumo modernos" (televisión, electrodomésticos, automóvil, lavadora, video, etc.). El gasto social es marcadamente progresivo, mientras que en otros países de la región es neutral o ligeramente regresivo (BID, 1998).

Los niveles de pobreza, medidos con indicadores de ingreso per cápita de los hogares y el costo de una canasta básica de alimentos, han disminuido en los últimos 10 años desde 5,5 millones de personas en 1987, a 5,2 millones en 1990, a 4,3 millones en 1992, a 3,9 millones en 1994 y a 3,3 millones en 1996. La evolución de la magnitud absoluta y relativa de la pobreza en ingreso en los años 90 es favorable al compararla con los otros países de la región. No obstante, en términos de porcentaje de pobres, según datos de la CEPAL, Chile se encuentra en una situación intermedia. El porcentaje de hogares pobres es menor en Costa Rica, Argentina y Uruguay; y más alto en México, Brasil, Venezuela, Colombia y Bolivia (CEPAL, 1997). En Chile, como en América Latina, el ritmo de reducción de la pobreza en ingreso en el corto plazo se asocia fundamentalmente con variables del mercado de trabajo: la trayectoria de la desocupación, la creación de nuevos empleos, el crecimiento en el número de activos por hogar (oferta de trabajadores) y la evolución de los salarios. La concentración en la distribución del ingreso familiar, que había empeorado significativamente en los años 70 y 80, se mantuvo estable en los 90.

En síntesis, en los últimos 10-12 años hubo una mejora en los ingresos de los hogares chilenos que atravesó toda la estructura social, pero no afectó la concentración y desigualdad en la distribución del ingreso.

El propósito de este trabajo es entregar un balance de las políticas sociales y de

* El documento se apoya en diversos trabajos realizados por la autora en los últimos 10 años y tuvo el apoyo de una donación individual de la Fundación Ford (986-1036).

superación de la pobreza aplicada en los años noventa, señalando las condiciones iniciales, las orientaciones principales de la política, características de implementación, y desafíos futuros.

Antecedentes: Esfuerzos del pasado

Para comprender la problemática de las políticas sociales de Chile en los años noventa es indispensable reconocer la acumulación de esfuerzos de política social a lo largo de este siglo. Es posible reconocer tres períodos en la política social, que coinciden con tres fases socio-políticas: la industrialización sustitutiva de importaciones (Estado de compromiso, Estado nacional popular) que se extiende desde inicios de siglo hasta 1973; el gobierno militar dominado por una orientación neoliberal en lo económico-social y autoritaria en lo político, que abarca los años 1974-1990, que presionó para una fuerte reducción del gasto social, su focalización en los sectores más pobres y la ampliación de servicios privados para la población con capacidad de pago; y el período democrático de los noventa que plantea un nuevo enfoque a la política social que se aparta del período militar y también al período precedente, buscando una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad.

No es posible entregar un cuadro completo sobre la trayectoria de las políticas sociales en el país. Brevemente, desde comienzos de siglo hasta 1973 se consolidó un sistema estatal de servicios sociales, altamente fragmentado y estratificado internamente, pero de amplia cobertura en el contexto latinoamericano. El Estado, congruente con la valoración y las funciones que durante la industrialización sustitutiva de importaciones se esperaban del Estado, asumió un papel creciente en el financiamiento, la gestión y la producción directa de los servicios sociales. El proceso de desarrollo económico y la ampliación del sistema de políticas sociales en las seis primeras décadas de este siglo logró completar una primera etapa en el desarrollo social del país. Creó una infraestructura básica de servicios y generó la demanda de la población por éstos. Hacia 1970, el 84% de la población entre 6 y 14 años se encontraba matriculada en la educación básica; la matrícula en la educación secundaria cubría el 38% de los jóvenes entre 15 y 18 años de edad; y la matrícula universitaria el 8% de la población entre 19 y 24 años. El 80% de los nacimientos contaban con atención profesional en el momento del parto. Un porcentaje similar de los niños menores de seis años accedían al programa de control del niño sano y al programa nacional de alimentación complementaria. La población activa afiliada al sistema de previsión social alcanzaba el 70%, aunque sólo cerca de un 50% cotizaba regularmente. El gasto social en educación básica y salud era progresivo, no así el de vivienda, previsión social, educación media y universitaria.

Como es sabido, el sistema sociopolítico acumuló fuertes desequilibrios económicos y conflictos sociales y políticos que se exacerbaban al inicio de los años 70, desembocando en el golpe militar de septiembre de 1973. El gobierno militar, que permaneció por casi 17 años en el poder, introdujo cambios radicales en la economía (liberalización, apertura externa, privatización) y, también, en el sistema de políticas sociales. Trató de desmontar el sistema estatal de servicios y construir otro cuyos rasgos centrales fueron: i) reducción del gasto social y su focalización en

los segmentos más pobres de la población a través de una red social compensatoria de situaciones de pobreza extrema y una reestructuración intrasectorial del gasto en salud y educación hacia los niveles de atención menos complejos; ii) la desconcentración geográfica del aparato público, transfiriendo recursos y nuevas atribuciones a los municipios, en particular la administración de los establecimientos de educación básica y media, de salud primaria y de los beneficios de la red social; iii) la privatización de una parte de los servicios sociales que se expresó en la externalización de servicios específicos (por ejemplo, el aseo en los hospitales, la preparación y distribución de las raciones alimenticias en las escuelas, la entrega de oportunidades de capacitación para la fuerza de trabajo) hacia el sector privado; la incorporación de mecanismos de mercado (subsidio a la demanda) en la asignación de recursos a los servicios; y la creación de un sistema de previsión social de capitalización individual administrado por el sector privado y de un sistema privado de salud orientado a las familias con capacidad de pago.¹

Estas medidas removieron inercias de larga data y colocaron nuevos temas en el debate de la política social. Algunas de las medidas contribuyeron a una mejor focalización del gasto social y hubo una mayor tecnificación de los programas sociales. La implementación de las medidas no fue lineal, hubo tropiezos y obstáculos asociados a debilidades en el diseño, deficiencias en la implementación, la crisis económica de inicio de los 80, la oposición de grupos gremiales (médicos principalmente) y una respuesta del sector privado más lenta y menos entusiasta que lo esperado por el gobierno.

Si el período se evalúa en términos de la magnitud de la pobreza en ingreso, el balance es decididamente malo. Junto con aumentar la pobreza, se incrementó la distancia que separa el nivel de ingreso de los hogares más ricos y del de los más pobres como también la concentración en la distribución del ingreso familiar (Cuadros 1 y 2). Los subsidios de la red social jugaron un papel importante en la sobrevivencia de los sectores más pobres, aliviando el deterioro en su nivel de vida, pero fueron insuficientes para contrarrestar los efectos de las elevadas tasas de desempleo y la reducción de los salarios.²

La reforma previsional que fue importante y positiva en varios sentidos (efectos sobre el ahorro y para el desarrollo del mercado de capitales; rebaja en el costo no salarial del trabajo a aproximadamente 20%; y solución al impasse demográfico que los sistemas de reparto inevitablemente enfrentan al envejecer la población), no se tradujo en un incremento significativo en el porcentaje de la fuerza de trabajo afiliada que cotiza regularmente en el sistema, aumentó los costos administrativos y después de expectativas iniciales altas, arroja dudas sobre el

¹ Castañeda (1992) presenta el enfoque que fundamenta la política social del período y las principales medidas adoptadas. Vergara (1990) y Raczyński (1994) hacen un análisis crítico de las mismas.

² Los indicadores de desarrollo humano (mortalidad infantil, expectativa de vida al nacer, alfabetismo y nivel de escolaridad de la población) continuaron mejorando gracias a la existencia de programas sociales de amplia cobertura y larga data que inculcaron en la población el derecho y la importancia de acceder a estos programas pese al deterioro en calidad (infraestructura, sueldo de personal, insumos, etc.) a que se vieron afectados y a la elevación en el costo directo para el usuario de algunos de los servicios (salud principalmente).

mejoramiento en el valor futuro de las pensiones (que depende del comportamiento del mercado de capitales) y sobre el monto de recursos que el Estado deberá destinar para cubrir la pensión mínima garantizada y el pago de pensiones asistenciales.

La creación y expansión de las ISAPRE contribuyó a la conformación de un dinámico sector privado que invierte en equipamiento médico y entrega una medicina de alta complejidad. Un grupo de poder nuevo y fuerte en el mapa sociopolítico de la salud. El sector privado de salud entrega principalmente medicina curativa y atiende aproximadamente al 30% de la población que tiene un nivel medio-alto y alto de ingreso y/o incluye grupos familiares con bajos riesgos de salud (jóvenes, baja incidencia de enfermedades crónicas). Estos segmentos tienen hoy un acceso más fácil y de menor costo directo a la atención médica y hospitalaria que en el pasado. Al mismo tiempo, la expansión de las ISAPREs incidió negativamente sobre la disponibilidad de recursos públicos para atender a la población adscrita al sector público (un 60-65% de la población). El traslado de la población de mayor ingreso y menor riesgo de salud a las ISAPREs restó recursos al sector público, situación que se agrava al verificar que la población adscrita al sistema privado recurre o regresa al sector público cuando enfrenta enfermedades catastróficas y/o no dispone de los recursos suficientes para renovar su contrato anual privado de salud. El sistema público, de esta forma, opera como un seguro de segundo nivel para el sistema privado.

Hay otra cara al tema social durante el régimen militar. Como consecuencia de la reducción del gasto público, del alza en las tasas de desempleo, la caída de los salarios y el incremento en la pobreza en ingreso, el no respeto a los derechos humanos y económico-sociales, hubo el desarrollo de dos fenómenos nuevos, interrelacionados entre sí: (i) el despliegue por parte de los sectores pobres de acciones individuales y colectivas para enfrentar sus necesidades más apremiantes, desde conductas en el ámbito familiar y privado hasta iniciativas grupales de sobrevivencia (Razetto, 1986; Raczynski, 1987; Campero, 1987; Hardy, 1988); y (ii) la proliferación de agentes, animadores, promotores, organizaciones de Iglesia, organismos no gubernamentales (ONGs) y asociaciones políticas que apoyaron a los sectores más severamente afectados por el régimen político, el costo social de las políticas económicas y la reducción del gasto social (Downs y Solimano, 1986; Taller de Cooperación y Desarrollo, 1989; González, 1992).

La conjugación de estos dos fenómenos se tradujo en una mayor diversidad en la organización popular, vecinal y comunitaria en áreas de pobreza. Pese al control político de las organizaciones sociales por parte del gobierno, hubo una diversificación y una dinamización del tejido social comunitario y ONGs y agentes externos buscaron nuevas formas de relación y probaron nuevas formas de hacer proyectos para y con los sectores pobres: participativas, flexibles, más integrales y a la medida de situaciones sociales concretas. La experiencia acumulada en esta línea alimentó la política social que se instala en el país a partir de 1990, con énfasis en el fortalecimiento de la sociedad civil y el aporte privado a los programas sociales.

Condiciones en el punto de partida

En marzo de 1990 asume el poder el primer gobierno de la Concertación de Partidos para la Democracia, encabezado por el Presidente Patricio Aylwin Azócar. En 1994 asume el poder un nuevo gobierno de la misma coalición de partidos, encabezado por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

El legado económico-social del gobierno militar tuvo dos caras. Por el lado positivo, una economía cuyas variables macroeconómicas fundamentales se encontraban equilibradas, cuyo sistema de precios no mostraba mayores distorsiones, con un sector privado que estaba planificando sus inversiones a mediano plazo, y que a partir de 1986, había iniciado una senda de crecimiento con baja inflación y creación de nuevos empleos. Vale decir, la economía había completado la etapa de ajuste y recuperación y había iniciado una senda de crecimiento.

No obstante, la sociedad mostraba niveles más altos de pobreza que los de 20 años atrás; una mayor concentración en la distribución del ingreso; servicios públicos deteriorados; profesores y personal en salud dolidos con las reformas que transfirieron establecimientos escolares y de atención primaria de salud a los municipios y les restaron derechos laborales y condiciones de trabajo.

El gobierno que asumió en marzo de 1990, se propuso compatibilizar, al interior de una economía capitalista de libre mercado y en un marco de equilibrio macroeconómico, el crecimiento económico de largo plazo basado en la empresa privada y la orientación exportadora, con una reducción de la pobreza, el mejoramiento de las condiciones distributivas, y el fortalecimiento de la democracia. El programa de gobierno proponía continuidad en la política económica, cambios graduales en la política social y un nuevo estilo para la toma de decisiones políticas.³

Los dos gobiernos de la Concertación privilegiaron estrategias de concertación política y social entre empresarios, trabajadores y partidos políticos, sin precedentes en la historia del país. El propósito era lograr una visión común acerca del desarrollo económico, social y político entre las partes involucradas y promover un sistema de negociación política que permitiría compatibilizar las demandas sociales entre sí y con las restricciones macroeconómicas y externas. La puesta en práctica de este estilo no fue fácil ni lineal. Hubo avances y retrocesos, impasses, demora en las decisiones y, en ocasiones, conflictos abiertos. Hay espacios de diálogo que se acaban o cierran. No obstante, paralelamente surgen nuevas instancias.

³ El libro editado por Pizarro et al. (1995) presenta los principios que orientaron el primer gobierno de la Concertación, las principales políticas aplicadas y algunos resultados, vistos desde el punto de vista de los autores de la estrategia adoptada. Cortázar (1993) analiza los logros y desafíos pendientes en el ámbito laboral. Más recientemente, los libros de Cortázar y Vial (1998) y Toloza y Lahera (1998) entregan un balance retrospectivo y prospectivo de los dos gobiernos de la Concertación.

Los primeros proyectos del nuevo gobierno (Presidente Patricio Aylwin) fueron el Acuerdo Marco, la Reforma Tributaria y la Reforma Laboral. Con el Acuerdo Marco, trabajadores, empresarios y gobierno se reunieron cada año, durante cuatro años, para concordar decisiones en materia de reajustes en el salario mínimo, las pensiones mínimas y salarios del sector público. La Reforma Laboral se orientó a lograr una mayor equidad de poder entre trabajadores y empleadores en materias de contrato de trabajo, sindicalización, negociación colectiva y el derecho a huelga (Cortázar, 1993). La Reforma Tributaria sancionó una elevación de la carga tributaria permitiendo incrementar el gasto social y responder parcialmente a las demandas de la población y los requerimientos de la nueva política social.⁴

La reforma tributaria fue tópic central de la campaña presidencial. La propuesta de reforma fue enviada al Congreso durante el primer mes de gobierno y aprobada por amplia mayoría en junio de 1990, con algunas modificaciones a la propuesta gubernamental (Pizarro, 1995; Marcel, 1997; Marfán, 1998). La reforma permitió aumentar el gasto social en un 17% por sobre el presupuesto heredado del gobierno militar, con aumentos adicionales en los años siguientes. La reforma se aprobó en el entendido que era una medida transitoria que sería revisada en 1994. En 1993, antes de la nueva elección presidencial, el gobierno envió al Congreso y negoció un nuevo proyecto según el cual se mantenía parte importante de la reforma del 90. De esta manera se aseguró el financiamiento del gasto social para el segundo gobierno de la Concertación. La negociación en esta oportunidad fue más dura y dejó en evidencia que a futuro el financiamiento del gasto social dependería principalmente del crecimiento de la economía, la aplicación de mecanismos no tributarios de financiamiento tales como co-pago y donaciones y una mayor eficiencia en la gestión del gasto social.

Enfoque de la política social y de superación de la pobreza

Para el gobierno no se trataba sólo de aumentar el gasto social sino que había que introducir modificaciones en las prioridades, el enfoque y los contenidos de la política social heredada. Las diferencias más importantes son las siguientes:

Relación entre la política económica y la social

Para los gobiernos de la Concertación la relación entre la política económica y la social es de complementariedad existiendo sinergia entre una y otra. El "buen desempeño económico" es un elemento esencial para lograr mayor equidad y reducir la pobreza, pero no es suficiente. Son indispensables, además, inversiones en servicios básicos de educación, salud e infraestructura sanitaria y en políticas específicas focalizadas en los sectores más pobres y vulnerables. Estas acciones, en la medida en

⁴ La carga tributaria de Chile —cercana al 20%— es de nivel intermedio en el contexto latinoamericano y está muy por debajo de la carga de los países de la OECD.

que se traducen en fortalecimiento de capital humano y generación de capacidades en la población en general y los sectores pobres, en particular, constituyen una inversión que aporta centralmente al crecimiento de la economía.

Para el gobierno militar, la reducción del gasto social era un objetivo en sí mismo. Para el gobierno de la Concertación el país requiere con urgencia de un mayor gasto social, el que debe estar debidamente financiado a fin de no repercutir desfavorablemente sobre los equilibrios macroeconómicos. El monto del gasto público y su asignación a fines sociales es una decisión política, que debe considerar simultáneamente el lado de la recaudación y el del gasto. Las decisiones respecto a estos tópicos deben ser nacionales, contar con el apoyo de la ciudadanía y sustentarse en un consenso entre los principales agentes involucrados. El gobierno despliega acciones de concertación para construir este consenso. La reforma tributaria de 1990 (y su renegociación en 1993) y la reformas laborales de inicio de los 90 ejemplifican esta estrategia.

Objetivos y contenidos de las políticas sociales

La estrategia social tiene dos objetivos interrelacionados. De un lado, el fortalecimiento de políticas sectoriales que aseguran un nivel básico de ciudadanía para toda la población: educación, salud, vivienda, seguridad social, trabajo, justicia. En los sectores sociales se da especial prioridad a la educación por sus implicancias para la productividad y la competitividad internacional del país, los procesos de movilidad social y la equidad, y la consolidación de la democracia (ciudadanos informados de sus derechos y deberes y familiarizados con los "códigos de la modernidad"). La prioridad es el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación. La prioridad en salud es la recuperación del sector público (infraestructura, equipamiento, mejoramiento de los canales de acceso, eficiencia en la gestión) que atiende a cerca del 60% de la población y una mayor regulación y transparencia en el sistema ISAPRE. En el sector trabajo el tema es reequilibrar el poder relativo entre trabajadores y empleadores y proteger la movilidad del trabajador; en el sector previsional es aumentar la cobertura, perfeccionar los instrumentos de inversión, mejorar la transparencia del sistema; en vivienda y hábitat la prioridad es detener el creciente déficit habitacional, construir barrios y no sólo viviendas y abrir posibilidades de acceso a una vivienda para familias con muy escasa capacidad de ahorro.

El segundo componente de la estrategia social incluye el desarrollo de programas específicos dirigidos a los sectores pobres y vulnerables. El enfoque de estos programas se aparta de aquel heredado del régimen militar. Contrariamente al énfasis en "dar ayuda" (subsidios a los más pobres), los programas buscan proveer a los sectores pobres y vulnerables de herramientas para que con su propio esfuerzo superen su situación. El propósito es habilitar, generar capacidades y abrir oportunidades para que los sectores pobres y grupos vulnerables tengan voz, se organicen y participen en la solución de los problemas que los afectan. El principal mecanismo diseñado para este fin, como se verá más adelante, es el de los fondos concursables a los cuales concurren con proyectos específicos potenciales ejecutores

(organizaciones sociales, municipios, organismos no gubernamentales, sector privado con fines de lucro y otros).

Una concepción más compleja y diversa de la focalización

La política y los programas sociales deben ser selectivos y definir con mucha claridad su población objetivo. A veces esta corresponde a los más pobres en ingreso, otras veces a situaciones específicas de vulnerabilidad y a veces sectores no pobres. Hay una ampliación de los grupos destinatarios. A los sectores en "extrema pobreza" se suman los llamados "grupos vulnerables": las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, los adultos mayores y los discapacitados. Otro nuevo grupo destinatario son los microempresarios urbanos y los pequeños productores rurales. Para cada uno de éstos se realizan estudios de diagnóstico sobre sus características y los procesos de discriminación/exclusión a los cuales están sujetos y se diseñan y ejecutan programas específicos.

En años más recientes en lo que concierne a los programas de superación de la pobreza se han privilegiado criterios territoriales de focalización (comunidades pobres y localidades pobres en su interior).

Profundización del proceso de descentralización

Los objetivos son profundizar y ampliar el proceso de desconcentración geográfica iniciado bajo el gobierno militar, incorporando la dimensión política, perfeccionando los instrumentos económico-financieros, fortaleciendo las capacidades técnicas en los niveles regional y municipal, promoviendo la participación social y comunitaria y de los agentes involucrados en los servicios y ampliando el espectro de decisiones sobre el destino de los recursos en manos subnacionales.

En 1992 se democratiza la elección de las autoridades municipales (Alcaldes y concejales). Dos años más tarde se dicta la modificación de la Ley de Rentas Municipales y se modifica el impuesto territorial a los bienes raíces, lo que aumenta la recaudación de los municipios por concepto de recursos propios. En el nivel regional se da origen y se definen las competencias de los Gobiernos Regionales, organización político territorial dotada, a partir de 1993, de personalidad jurídica de derecho público que goza de autonomía relativa y patrimonio propio. El órgano regional de carácter político, el Consejo Regional, es elegido, aunque en forma indirecta, por intermedio de los concejales municipales. Se diseñan instrumentos que traspasan la responsabilidad de asignar recursos desde el nivel nacional al regional y desde el nivel regional al local (instrumentos ISAR e IRAL, ver Rodríguez y Serrano, 1998). La administración de la educación y salud primaria y de parte importante de los programas sociales permanece en manos municipales y se inician experiencias de fortalecimiento institucional de las municipalidades.

Estímulo a la colaboración pública-privada-ONG en la ejecución de la política social

Bajo el gobierno militar se estimuló la administración privada de escuelas y de centros de atención infantil y se externalizaron un conjunto de servicios tradicionalmente realizados directamente por el Estado. Los gobiernos de la Concertación plantean una articulación entre Estado y organizaciones privadas en sentido más amplio. La colaboración se extiende hacia los organismos no gubernamentales y las organizaciones sociales.

Ministerios y servicios centrales diseñan líneas de acción y prioridades programáticas, las que se ejecutan por entes descentralizados del aparato estatal, municipios principalmente o por organismos del sector privado y organizaciones sociales. La relación se instrumentaliza a través de convenios directos o concursos públicos competitivos a los cuales concurren con proyectos potenciales ejecutores.

En las secciones siguientes se presentan las políticas específicas aplicadas en tres áreas: educación, salud y superación de la pobreza, señalando, en la medida en que es posible, resultados.

*Reformas y programas en el sector de educación*⁵

El sector educación tiene una alta prioridad para los dos gobiernos de la Concertación. El objetivo de la política educacional es la calidad y equidad de resultados de la educación.⁶ Los dos gobiernos tomaron decisiones en cuatro ámbitos fundamentales: uno de concertación y articulación político-técnica que se concretiza en una Comisión Nacional y un Informe sobre la Modernización de la Educación, que ha orientado la agenda de las reformas educativas; un conjunto articulado de programas que actúan sobre los procesos educativos y que son el eje de las reformas para mejorar la calidad y equidad en los resultados de la educación; modificaciones en el financiamiento y la asignación de recursos; y acciones orientadas a mejorar la situación laboral y dignificar la profesión docente. A continuación se exponen algunos de los componentes de esta reforma.

Financiamiento

El gasto público en educación en 1997 duplica el de 1990. El gasto en subvenciones

⁵ Esta sección se apoya en documentos emanados del Ministerio de Educación, Ministerio de Planificación y, en particular, en Cox (1997).

⁶ La prueba Nacional de Medición de Aprendizaje de los Objetivos Educativos (SIMCE) aplicada a partir de los años 80, había verificado que la calidad promedio del sistema era inaceptablemente baja y no anotaba mejoras. Los rendimientos de la educación subvencionada oscilaban entre 45 y 50% de los objetivos mínimos, muy distante de los rendimientos de los colegios pagados que fluctúan entre el 75 y 80%.

es un 69% superior.⁷ En 1990 la subvención por alumno era 77% de la de 1982, en 1994 sobrepasa ese nivel y en 1996 es un 29% mayor que en 1982 (Cox, 1977). Junto con aumentar el valor de la subvención, se revisa su fórmula de cálculo a fin de disminuir fluctuaciones mensuales injustificadas en la asignación de recursos a los establecimientos y de adecuar el valor de la subvención al costo real de impartir educación en un lugar.

En el marco de la renegociación de la reforma tributaria de fines de 1993 se abre la posibilidad de dos nuevas fuentes de recursos, ambas privadas: el co-financiamiento y la ley de donaciones escolares. El co-financiamiento autoriza a las escuelas básicas privadas subvencionadas (no así las municipales) como los liceos municipales y privados subvencionados de exigir un pago a las familias, previa consulta a los padres y apoderados en el caso de los liceos municipales. El sistema establece cuotas de pago flexibles para que las escuelas puedan acomodar el co-pago a las características socioeconómicas de sus alumnos y contempla un descuento en la subvención fiscal pasado cierto límite en el cobro a la familia. El financiamiento compartido ha recaudado recursos crecientes, equivalentes en 1996, a aproximadamente el 6% del total de gastos en subvenciones. En el mismo año un 25% de la matrícula estaba adscrito a la fórmula de co-pago, principalmente escuelas privadas subvencionadas (Cox, 1997). Las escuelas que adoptaron el sistema en promedio aumentaron sus recursos en un 36% por sobre los recursos que recibían por concepto de subvención (Larrañaga, 1996). Existe inquietud en torno a las implicancias del co-financiamiento para la equidad en el sistema educacional ya que conlleva el riesgo de que las escuelas excluyan a hijos de familias sin capacidad de pagar. La evidencia disponible no es concluyente. Es un tópico urgente que debe ser estudiado y corregido, de resultar efectivo.

Otra medida para aumentar los recursos para la educación es una Ley de Donaciones con fines educacionales. La ley proporciona beneficios tributarios para las empresas que deciden hacer donaciones para financiar proyectos educacionales que benefician a establecimientos subvencionados, municipales o privados. La donación supone un proyecto educacional formulado entre la empresa que dona y uno o más establecimientos educacionales. El proyecto que puede versar sobre inversiones en infraestructura, equipamiento y/o capacitación de profesores, debe ser aprobado por la autoridad regional. Los proyectos en ningún caso pueden cubrir gastos operacionales de las escuelas. El crédito tributario para la empresa es de aproximadamente 55% del valor de la donación. Los antecedentes disponibles indican un uso lento y esporádico de la ley, y que los establecimientos beneficiados son principalmente establecimientos particulares subvencionados de la región metropolitana de Santiago. Como obstáculos a un mayor uso de esta ley se han mencionado: el tipo de proyecto que califica para una donación, la falta de difusión de la ley tanto en las empresas como en los establecimientos educacionales, la falta de contacto, desconocimiento y con frecuencia desconfianza entre escuelas y la empresa, la complejidad de los procedimientos y reglamentación para

⁷ El presupuesto total incluye las subvenciones a la educación básica y media y además los gastos en educación superior, en educación pre-escolar, las inversiones en infraestructura, en los programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación y los gastos de asistencialidad del sector.

acceder al beneficio tributario, y la exigencia de que el establecimiento debe asumir los costos operacionales asociados al proyecto (UNICEF, 1995; Fernández, 1998).

Regulación de la profesión docente

El tema de la situación laboral y de remuneraciones de la profesión docente es uno de los más controvertidos en el área educacional. En 1991 se aprueba el Estatuto Docente que regula las condiciones de empleo (jornada de trabajo, horarios máximos, régimen de vacaciones), una estructura común y mejorada de remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el desempeño en condiciones difíciles y condiciones de estabilidad en el cargo. El estatuto satisfizo parcialmente una expectativa del profesorado con la vuelta a la democracia —recuperación de una parte de sus derechos laborales perdidos— y con ello creó una condición política de base inicial para el proceso de cambio. Entre 1990 y julio de 1996 hubo dos días de paro docente y ninguna oposición abierta al conjunto de los programas educacionales de la educación básica y media (Cox, 1997). No obstante, las amenazas de paro se han intensificado a partir del segundo semestre de 1996 (casi 30 días de paro en octubre de 1998), dejando en evidencia que las expectativas del profesorado no han sido satisfechas adecuadamente.⁸

El Estatuto Docente tuvo repercusiones negativas para la gestión educacional. Restó flexibilidad a los municipios y a los directores de escuelas para ajustar la planta docente a la matrícula, alimentando desequilibrios financieros. En 1995 se incorporan modificaciones que permitirían en el futuro flexibilizar el manejo de los recursos humanos e incorporar incentivos de desempeño en las remuneraciones del personal docente.

Programas que afectan los procesos educativos

Estos programas constituyen el corazón de las reformas educativas de los años 90. Los programas se diseñaron e implementaron de modo incremental, construyendo sobre los logros y aprendizajes de las experiencias previas. En orden cronológico, los principales programas son:

i) Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores de Pobreza (P-900). El programa se inició en 1990. Su propósito es mejorar el nivel de aprendizaje en lectura, escritura y matemáticas de los niños en el primer ciclo de la enseñanza básica en escuelas de mayor riesgo educacional (bajo nivel en la prueba SIMCE) y ubicadas en sectores de bajo nivel socioeconómico. El programa provee acciones de apoyo material (infraestructura, textos, material didáctico, bibliotecas de aula), técnico (centrado en el mejoramiento de las capacidades de lecto-escritura y cálculo) y apoyos especiales a los niños con dificultades reconocidas de aprendizaje en cada establecimiento a través de monitores de la comunidad formados para estos

⁸ Las remuneraciones de los profesores aumentaron en 80% en términos reales desde 1990, estando su media en \$ 257 mil mensual por profesor con una jornada de 30 horas (US\$ 640).

propósitos. Inicialmente se atendieron 900 escuelas (de ahí su nombre). Más adelante se extendió a un mayor número. Entre 1990-96, 2.099 escuelas básicas han pasado por el programa, cerca de 20% de las escuelas básicas subvencionadas. El programa ha mostrado ser exitoso. La comparación de los resultados de la prueba SIMCE, antes y después de la aplicación del programa, muestra que las escuelas que participaron del programa elevaron sus puntajes en mayor medida que las escuelas que no lo hicieron (Ministerio de Educación, 1997).

ii) Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE-Básica). Este programa se implementó entre 1992 y 1996 con apoyo de un préstamo y la asesoría del Banco Mundial y ha beneficiado a la totalidad de las escuelas subvencionadas (municipales y privadas) del país. El programa incluyó ocho líneas de acción. Cinco dirigidas a mejorar la provisión y calidad de los insumos del proceso educativo (textos y material didáctico, bibliotecas de aula, asistencia de salud, infraestructura, perfeccionamiento docente) y tres que introducen innovaciones en las prácticas pedagógicas y la gestión de los establecimientos. Estas incluyen la formulación y ejecución de un Proyecto de Mejoramiento Educativo para la escuela elaborado por el conjunto de los profesores, animado por los directivos, y abierto a los padres de familia y la comunidad; una línea de apoyo a la educación rural; y otra de informática educativa. Las distintas líneas de acción superaron las metas fijadas y a partir de 1996 han sido incorporadas a la operatoria regular de las escuelas básicas.

El test SIMCE revela un mejoramiento gradual en el aprendizaje de los objetivos mínimos de la educación de cerca de 10 puntos en cuarto y cerca de 6 en octavo año básico. No obstante, los resultados son pobres en cuanto al impacto del programa sobre la equidad. Entre 1990 y 1996 las escuelas del decil inferior (menor rendimiento) aumentaron su puntaje SIMCE correspondiente al cuarto año básico en 14 puntos, mientras que las del decil superior lo hicieron en 9. En octavo año básico el aumento es de 4-5 puntos y similar para el 10% superior e inferior de escuelas (Mena y Belley, 1998).

iii) Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media (MECE-Media). El MECE-básica incluyó una línea de acción que consistió en la realización de un conjunto de estudios diagnósticos sobre la situación y los desafíos que enfrentaba la enseñanza media. Estos estudios, sumados a la experiencia con el MECE-básica, son el punto de partida para una intervención integral sobre la educación media. El programa se inició en 1995 y al igual que el MECE-básica, cuenta con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial. Las acciones del programa incluyen reparaciones en infraestructura, inversiones en textos y biblioteca de establecimientos, material didáctico y equipos computacionales. En el caso de biblioteca y de materiales didácticos el proceso de adquisiciones contempla la elección de libros y otros insumos por parte de los liceos y profesores dentro de listas de materiales preseleccionados por el programa. El programa incluye, además, el diseño de un nuevo marco curricular, actividades con los alumnos en su tiempo libre, proyectos de mejoramiento educativo, la red de informática y una Red de Asistencia Técnica y un Fondo de Recursos que permite a cada establecimiento contratar los apoyos técnicos externos que requiera.

iv) Extensión de la Jornada Escolar, Fortalecimiento de la Profesión Docente y

Programa Montegrande. En mayo de 1996 el Presidente de la República anuncia un nuevo impulso para el sector educacional, planteando un aumento del gasto en educación para inversiones asociadas a una ampliación de la jornada escolar; al fortalecimiento de la profesión docente (modernización de los centros de formación de profesores, estadias de estudio en el extranjero para 5 mil docentes, capacitación de docentes) y la conformación de una red de establecimientos de enseñanza media con características especiales en términos de calidad, capacidad de innovar y atención de jóvenes de familias de menores ingresos, llamado el Proyecto Montegrande.

En síntesis, hay una reforma educacional profunda en desarrollo en la educación básica y media que está mostrando resultados positivos. Se han creado dinámicas nuevas en torno al proceso educacional y se observan mejoras graduales en el aprendizaje de objetivos educacionales.

No obstante, existen varios eslabones débiles. Uno de ellos es la situación del cuerpo docente y su colaboración con el programa. Mientras los profesores no se apropien del proceso de cambio, este se ve seriamente amenazado. Otro nexo débil es el apoyo de las municipalidades a la administración educacional (Espínola et al., 1997), tema que no ha sido abordado. La política educacional de los noventa traslada la descentralización hacia la unidad básica del proceso educativo, el establecimiento educacional, omitiendo el municipio que es sostenedor de buena parte de los establecimientos educacionales (60 % de la matrícula) y responsable por la calidad y equidad de la educación en la comuna.

Otra pregunta pendiente es el impacto de las reformas iniciadas sobre la equidad social. Información de corto plazo (prueba SIMCE) como se señaló, sugiere que no habría una reducción de la brecha en calidad de la educación entre establecimientos del decil inferior y el superior. Un estudio reciente de León y Martínez (1998) muestra que el acortamiento de las distancias educativas (en años de escolaridad) entre estratos sociales ha sido débil, pese a la notable elevación promedio de los niveles educativos. El estudio señala que «el nivel educativo de los padres, aún más que los niveles de ingreso familiar, aparecen como el principal determinante del nivel educacional alcanzado por los hijos, lo que indica la persistencia de fuentes principalmente adscriptivas de desigualdad».

En este contexto, sobresalen dos lagunas importantes en la política educacional. Primero, el reforzamiento de la educación pre-básica. Ha habido expansión de cobertura, pero ésta sigue siendo baja, en particular en áreas de pobreza. El acceso de los sectores pobres a esta educación tiene implicancias directas para la superación de la pobreza. La estimulación a temprana edad y preparación para la educación de niños de hogares pobres condiciona significativamente su desempeño educacional futuro al tiempo que facilita la incorporación de la madre en actividades generadoras de ingreso.⁹ Segundo,

⁹ Los hogares que viven en situaciones de pobreza en Chile registran tasas de participación económica de mujeres significativamente más bajas que los hogares en mejor posición relativa. La inserción de la mujer en el mercado de trabajo, tendría un impacto positivo directo e inmediato sobre la situación de ingreso de los hogares. No obstante, ellas enfrentan barreras particularmente fuertes para insertarse en una actividad generadora de ingreso (patrones culturales tradicionales respecto a su rol, baja escolaridad, precariedad e inestabilidad de experiencia de trabajo previa y dificultades de acceso a servicios de cuidado infantil).

un mayor énfasis en políticas de discriminación positiva hacia establecimientos de menor rendimiento y/o localizados en sectores sociales de mayor vulnerabilidad. Apenas tres líneas de acción incorporan criterios de este tipo: el programa P-900, la línea de acción para la educación rural y los Proyectos de Mejoramiento Educativo.

Otro tema pendiente dice relación a la educación superior. Desde los años 80 ha habido una multiplicación de universidades y centros de formación técnica y de carreras, una expansión significativa en la matrícula, pero ha faltado una política coherente para este nivel. El tema está en debate y se están elaborando propuestas.

*Los desafíos en el sector salud*¹⁰

El sector salud es probablemente el peor evaluado y más conflictivo en el área social en los años 90. Pese a ello los indicadores de mortalidad infantil, materna, y expectativas de vida al nacer, continúan su evolución favorable. Los gobiernos de la Concertación recibieron un sector público de salud debilitado en su capacidad de atender a la población, con restricciones de infraestructura y equipos, y con profesionales que vieron deteriorar sus remuneraciones y condiciones de trabajo, y que se mostraban "dolidos" con las reformas administrativas y de financiamiento de los años 80.

Esta situación del sector público contrasta con un sector privado emergente, dinámico, de alta complejidad, que hacia 1990 atendía a aproximadamente un cuarto de la población con recursos per cápita que superan en cuatro veces a los del sector público. La coexistencia de estos dos sistemas incorpora inequidades injustificadas y relaciones perversas que afectan negativamente al sector público acentuando los graves problemas de infraestructura, personal, equipamiento y de gestión que tiene este sector. Adicionalmente, el sistema privado opera como "imán" para los profesionales que laboran en el sector público y "como espejo" para los usuarios del sector público.

El primer gobierno de la Concertación definió como prioridad fortalecer y mejorar las condiciones en que operaba el sector público. Para ello inyectó más recursos y realizó inversiones en infraestructura y equipos, mejoró la disponibilidad y los salarios del personal, facilitó el acceso de la población a los servicios y expandió los programas dirigidos a las personas. En el nivel de atención primaria se amplió el horario de atención (tercer turno) en 57 consultorios; se abrieron 27 Servicios de Atención Primaria de Urgencia; y se devolvió la gratuidad de la atención de salud para los usuarios. Desde el Ministerio se reformularon, profundizaron o iniciaron nuevos programas dirigidos a grupos poblacionales y/o enfermedades específicas (cáncer uterino y a las mamas, atención pre- y neonatal, embarazo adolescente, salud de los escolares, salud mental, prevención y tratamiento del SIDA, manejo de enfermedades respiratorias en el área metropolitana de Santiago, tercera edad).

Los resultados obtenidos entre 1990-1994 estuvieron muy por debajo de lo esperado. El diagnóstico a fines del primer gobierno de la Concertación reconoce que los mayores

¹⁰ Esta sección se apoya en MIDEPLAN (1996), Celedón y Oyarzo (1996), CIEPLAN-CORSAPS-FLACSO (1996).

recursos destinados al sector público tuvieron escaso impacto sobre la cantidad y calidad de la atención entregada, sobre la eficiencia en la gestión y sobre la satisfacción del personal y de los usuarios. En octubre de 1994 un informe del Ministerio de Salud, que levantó una profunda polémica y conflicto con los profesionales del sector, mostró que mientras entre 1989 y 1993 la dotación de horas médicas aumentó en 66%, las atenciones médicas y el número de egresos hospitalarios en establecimientos secundarios y terciarios crecieron sólo en 8,2% y 0,3%, y las intervenciones quirúrgicas disminuyeron en 0,3 %.

El segundo gobierno de la Concertación además de expandir los recursos, priorizó iniciativas que tocan la organización y gestión del sector público de salud. En 1995 se formulan propuestas que apuntan a una diferenciación efectiva de funciones entre el Ministerio, Fondo Nacional de Salud (FONASA) y los servicios de salud. FONASA se especializaría en tareas de recaudación de fondos y en su rol de comprador de prestaciones de salud (al sector público y privado). El Ministerio asumiría su papel normativo y regulador y los servicios de salud, la gestión de los programas, los recursos humanos y profesionales, las inversiones y la organización de la respuesta a los problemas de salud prevalentes en su área de influencia. De otro lado, las propuestas incluyen el diseño de un Plan Obligatorio de Beneficios de Salud para toda la población, explícito respecto a los beneficios garantizados, que incluye acciones de fomento, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud de las personas y el cuidado del medio ambiente. El diseño específico de estas reformas y su posterior implementación es de gran complejidad técnica y, particularmente, política. Los avances han sido pocos.

De otro lado, se implementaron nuevas modalidades de asignación de recursos. En la atención primaria (municipal) se estableció un sistema de pago per cápita que busca financiar dicha atención según la población inscrita en cada establecimiento de salud, diferenciando pagos según nivel de pobreza y el carácter urbano o rural del poblamiento donde se localizan. La información disponible indica que con el nuevo sistema han aumentado los recursos para la atención primaria, en particular para los municipios más pobres no localizados en las grandes ciudades (Duarte, 1996). Los municipios urbanos con un porcentaje alto de población pobre, particularmente los del área metropolitana de Santiago, registran significativos déficit en salud. Apoyados por la Asociación Chilena de Municipalidades han presionado al gobierno central por más recursos con la amenaza de devolver los consultorios al Ministerio. Como en el caso de la educación, no es evidente si el déficit es resultado de una administración municipal ineficiente, de la rigidez en la gestión del personal o de valores per cápita que son insuficientes para cubrir la demanda de salud.¹¹

En la atención secundaria y terciaria se definió un sistema de pago asociado a diagnóstico para un conjunto de prestaciones de complejidad intermedia y alta frecuencia. Con el propósito de estimular una gestión descentralizada y eficiente de los

¹¹ La idea que subyace al sistema per cápita es la de estimular la competencia entre servicios de salud primarios. No obstante, en la mayor parte de las comunas del país la entrega de salud está en manos de un oferente, por lo que la competencia es difícil. La diversificación de oferentes de servicios de salud en el nivel primario no ha sido un objetivo de política. Significaría expandir el sistema per cápita a oferentes privados, tópico que hasta la fecha ha sido rechazado por el Ministerio.

servicios de salud se firmaron compromisos de gestión con los 26 servicios de salud. Este instrumento empezó a operar en 1995. Incluye la definición de indicadores de resultado en materia de salud y aspectos propios de la gestión tales como planes de trabajo, metas productivas y metas presupuestarias. La experiencia no ha sido evaluada.

Un punto álgido en la gestión de la salud, al igual que en el sector educación, es la política de los recursos humanos.¹² Existe una necesidad urgente de relativizar la inamovilidad funcionaria, asignar mayor grado de autonomía de los prestadores en esta materia y buscar remuneraciones que estén atadas a niveles de productividad. Ha habido distintas propuestas. No obstante, el tema no se ha resuelto y es conflictivo.

Un tópico clave y conflictivo en las reformas en salud dice relación al sistema ISAPRE y su vinculación con el sistema público. Las medidas implementadas con posterioridad a 1990 han introducido mayor regulación y transparencia al sistema ISAPRE, cautelando los derechos de los beneficiarios y dando mejor tratamiento a las preexistencias y exclusiones. Entre otros, hoy se exige que los aranceles de prestaciones de salud, los porcentajes de cobertura, los topes y similares, se expresen en una misma unidad de medida; y se acepta que la propiedad de los excedentes generados por la diferencia entre la cotización obligatoria y el costo del plan adquirido corresponde al cotizante y no a la ISAPRE. En mayo de 1997 el gobierno propuso eliminar el subsidio del 2 % que beneficia la incorporación de una franja de ingreso más baja, pero no de población pobre, al sistema ISAPRE. La medida ha contado con oposición fuerte de las ISAPRES y el sector privado de salud, haciendo reemerger debates del pasado sobre el papel del sector público y privado en un sistema mixto de salud.

En síntesis, el aumento de los recursos destinados al sector público y la implementación de modificaciones legales en la organización y financiamiento no se tradujeron en cambios significativos en la eficiencia del sistema, ni en la calidad de la atención de salud. Las medidas tomadas con respecto al sector privado asegurador no han resuelto los problemas de fondo ni logrado evitar las relaciones perversas y el impacto negativo sobre los servicios públicos. Las reformas en el sector salud están en una situación de impasse político y los intentos por negociar consensos mínimos entre las diferentes posiciones para de ahí iniciar cambios han fallado. De un lado, la posición ministerial y de gobierno ha sido poco coherente y comunicada débilmente. De otro, el sector privado ha pasado a ser un actor central, con un fuerte poder de influencia política y el gremio médico y de otros profesionales se debate entre los compromisos sociales de la profesión y las nuevas y buenas oportunidades de generar ingreso y de hacer medicina compleja que crecientemente ofrece el sector privado.

¹² En los servicios de salud laboran cerca de 60 mil funcionarios, equivalentes a aproximadamente la mitad de los funcionarios públicos.

Expansión e innovación en la oferta de programas y ejecutores intermediarios

Las primeras iniciativas del gobierno en 1990 se orientaron a recuperar el valor de los subsidios monetarios dirigidos hacia los sectores más pobres, para hogares de extrema pobreza. Como se ha señalado, la estrategia social de los 90 incluye el desarrollo de programas orientados a fortalecer las capacidades sociales, productivas y de ciudadanía de los sectores pobres y grupos vulnerables. Para ello, se definieron grupos prioritarios —jóvenes, la mujer, los pequeños productores urbanos y rurales, las comunidades indígenas, la tercera edad, los discapacitados— y se crearon servicios públicos encargados de coordinar y diseñar programas hacia el grupo. Entre otras, se creó el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), la Comisión de la Discapacidad y la del Adulto Mayor. Estos servicios y comisiones pasaron a depender del Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN), que nace en 1990 a partir de la antigua Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), sumándosele la tarea de coordinar los programas dirigidos a la pobreza y los grupos vulnerables.

Cada uno de estos servicios y también los Ministerios sectoriales definieron líneas de trabajo y programas innovadores para los diversos grupos vulnerables. El resultado ha sido una frondosa y diversificada oferta de programas que nacen de modo relativamente independiente de las distintas reparticiones públicas. En 1995 se contabilizaban 114 y en 1996, 125 programas en ejecución. Más de dos tercios de estos programas han sido creados después de 1990. Una alta proporción de los programas nuevos mostraban la presencia de elementos para la habilitación y generación de capacidades productivas y/o sociales. Dos tercios definen criterios de focalización y un tercio aplicaba criterios de focalización territorial. El municipio participaba en la gestión y/o financiamiento de un tercio de los programas.¹⁴

En el tema de superación de la pobreza, el FOSIS es la organización que representa con mayor fuerza la nueva orientación de política. Pese a contar con un presupuesto reducido —que en ningún año ha superado el 1% del gasto social— ha logrado estar presente en las áreas urbanas y rurales pobres del país.

EL FOSIS se define como instrumento complementario de la política social sectorial, actuando donde ésta no está presente o lo está insuficientemente o no llega a los sectores más pobres. Su misión es contribuir a que los hogares pobres, localidades

¹³ Esta sección se apoya en García (1991), García y Schkolnik (1995), Serrano (1995), Raczyński (1995), MIDEPLAN (1996), Hardy (1997), Raczyński (1998).

¹⁴ Resulta imposible describir en detalle esta oferta. La presentación más completa se encuentra en CIS (1996).

postergadas y actividades productivas que generan escasos ingresos tengan acceso a los programas regulares del Estado y a los circuitos formales de la economía y sociedad. A través de sus programas se propone responder con flexibilidad a los problemas y necesidades de sectores sociales específicos, estimulando la participación activa y directa de ellos y fortaleciendo su capacidad de solucionar problemas. Los proyectos que promueve son de pequeña escala, operan en el nivel local y recogen iniciativas de la base social y construyen sobre sus potencialidades.

El FOSIS y las otras organizaciones que se han creado para grupos específicos, no ejecutan directamente sus programas. Los programas definen términos de referencia técnicos y administrativos y llaman a concurso y/o licitación. Dependiendo del programa, organizaciones sociales, ONGs, fundaciones sin fines de lucro, municipalidades, el sector privado comercial, presentan propuestas de proyecto que compiten entre sí, son evaluados según criterios de calidad y costo y, luego, adjudicadas por jurados locales o regionales o Comités especiales. Se ha extendido de esta forma de un lado la colaboración público-privada en la ejecución de programas sociales y de otro el mecanismo de los fondos concursables. Los fondos concursables son un instrumento potente de trabajo conjunto Estado-privados (en sentido amplio, incluyendo las organizaciones comunitarias) que incorpora flexibilidad a los programas en términos de dar respuestas pertinentes a la diversidad de situaciones de pobreza y de vulnerabilidad.

El segundo gobierno de la Concertación encargó a MIDEPLAN el diseño y la implementación de un Plan Nacional de Superación de la Pobreza.¹⁵ El propósito era lograr una mayor focalización territorial y coordinación de la oferta pública de programas de superación de la pobreza. Con este objetivo, se hizo un catastro de los programas sectoriales sociales, de infraestructura y productivos dirigidos a los sectores pobres y se diseñó un Programa Especial de Comunas. Se seleccionaron las 71 comunas más pobres y se empujó para que los ministerios y servicios orientaran sus recursos preferentemente a estas comunas. Hubo un mayor conocimiento de la oferta de programas, los Ministerios, quizás por primera vez, visualizaron sus programas en un óptica de superación de la pobreza y las comunas prioritarias efectivamente recibieron más recursos.

Resultados

Hasta hace pocos años se desconocían antecedentes sistemáticos sobre la implementación y los resultados que lograban los programas sociales. La información al respecto o no existía o estaba dispersa, era limitada e incompleta (Raczynski, Vergara y Vergara, 1993). En años recientes, el tema del monitoreo y evaluación de resultados de los

¹⁵ Junto con este Plan el gobierno creó, por decreto presidencial, el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, ente conformado por personeros del sector privado que convocados por el Presidente de la República, se comprometían a asesorar las decisiones estatales en materia de pobreza y a movilizar a la sociedad civil en torno a la problemática. El Consejo ha operado entregando sugerencias de políticas y reformas legales al gobierno, además diseñó y está ejecutando el programa Servicio País y, elaboró un completo e innovador informe sobre la pobreza en Chile (CNSP, 1996)

programas ha adquirido prioridad. Varios organismos han realizado estudios de evaluación intermedia y final focalizando su atención en los procesos de implementación y de medición de resultados de impacto.¹⁶

Un estudio sobre la estrategia social aplicada entre 1990 y 1993, que incluía el análisis de tres programas específicos¹⁷ concluyó que "Chile cuenta con una estrategia social coherente y elaborada, que se ha traducido en decisiones políticas y económicas que la respaldan y en programas sociales innovadores congruentes con ella. No obstante, dicha estrategia se diluye en el proceso de ejecución. Lo que se observa es un conjunto de programas exitosos en sus objetivos inmediatos que no convergen en sus efectos sobre la pobreza" (Raczynski, 1994).

Este estudio señalaba varias dificultades de implementación, las que han sido confirmadas en experiencias y profundizadas en estudios posteriores. Las dificultades, estrechamente interrelacionadas entre sí, aluden a tres temas: (i) la coordinación intersectorial y entre programas; (ii) la inadecuación de los programas y proyectos a las necesidades y el contexto socio-cultural de la población pobre; y (iii) en el caso de los programas que se rigen por el mecanismo de fondo concursable, de dispersión y discontinuidad de esfuerzos.

El Plan Nacional de Superación de la Pobreza, que se ejecutó entre 1994 y 1996, tampoco resolvió estos problemas. El Plan, que adoleció de múltiples problemas de diseño, de recursos, de organización e implementación, pierde legitimidad durante 1996 y desaparece con la salida del Ministro de MIDEPLAN en octubre de ese año. Pese a la precariedad de sus resultados el PNSP dejó aprendizajes respecto a cómo no hacerlo y en algunas comunas un terreno fértil para articular iniciativas de superación de la pobreza entre distintos actores en el nivel local.

Como se ha señalado, la oferta pública de programas es frondosa y diversificada. Nace de modo independiente en las distintas reparticiones públicas sin que exista una mirada al conjunto de ella. El resultado es una superposición de beneficios, productos o servicios, que se pueden obtener bajo reglas distintas. Esta oferta, variada y superpuesta, es de difícil comprensión para la población, las organizaciones sociales,

¹⁶ Sería largo hacer una lista de estos estudios. Durante 1994-95 el FOSIS se sometió a un ejercicio de planificación estratégica que incluyó una evaluación de resultados del conjunto de sus programas. El MINEDUC ha evaluado el Programa de las 900 escuelas, algunos componentes del MECE-Básica y durante 1998 realizó una evaluación intermedia del MECE-Media. El Programa Chile Joven, a través de encuestas en varios momentos del tiempo ha evaluado la inserción laboral y social de los jóvenes adscritos comparándolos con la situación de un grupo de control. El programa de Mujeres Jefas de Hogar ha sido evaluado en diferentes aspectos tanto con el patrocinio del SERNAM como del SENCE. Durante 1997, a petición del Parlamento, el gobierno subcontrató una "evaluación corta" de 20 programas sociales y productivos. Paneles de expertos provenientes del sector privado y público, siguiendo una metodología común, en un período de dos meses evaluaron cada uno de los programas seleccionados. En 1998 esta iniciativa se amplió a 40 programas.

¹⁷ El programa MECE-básica del Ministerio de Educación, el programa Chile Joven y el Programa Entre Todos del FOSIS, dirigido a fortalecer la organización social en localidades pobres y a expandir las capacidades de las organizaciones para formular proyectos sociales.

los ejecutores, los municipios, el gobierno regional y los distintos Ministerios y servicios. Además, es desconocida y se difunde escasamente.

La situación anterior incide dificultando los intentos de coordinación. El tema de la coordinación ha sido preocupación de los dos gobiernos de la Concertación. Se han ensayado distintos caminos: la creación de MIDEPLAN en 1990, la constitución del Comité Interministerial Social (CIS), la firma de convenios de colaboración entre servicios públicos y el Plan Nacional de Superación de la Pobreza. Ninguna de estas iniciativas logró los resultados esperados, estrellándose contra los espacios de decisión organizacional construidos en torno a cada uno de los Ministerios y los servicios y unidades o programas al interior de los mismos. Los ex-Ministros de MIDEPLAN y los encargados nacionales del Plan de Superación de la Pobreza reclaman una autoridad social efectiva con recursos y poder para coordinar y hacerle el peso a la autoridad económica (Ministerio de Hacienda).¹⁸ Es probable que una autoridad social fuerte y con mayor poder frente a Hacienda y los Ministerios sectoriales podría ayudar a una mejor coordinación. La experiencia con el Plan Especial de Comunas y otras de menor envergadura indican que esta "solución" no es suficiente. La coordinación de la política social desde arriba o el centro sólo tiene posibilidad de éxito si se traduce en un acuerdo efectivo de trabajo entre los responsables directos de los proyectos en el nivel local, lo que requiere de un agente en ese nivel, con poder y legitimidad para actuar, que promueva y facilite la articulación entre los distintos actores que inciden sobre el desarrollo local y la superación de la pobreza.

La coordinación por tanto debiera hacerse directamente en el nivel local, recayendo un papel central en el municipio. Una meta o desafío nada de fácil considerando la precariedad de las municipalidades con alta concentración de pobreza en cuanto a equipos e instrumentos de trabajo, recursos, herramientas de planificación y gestión y otros aspectos.

No obstante, también inciden otros elementos. Los programas, salvo excepciones, predefinen beneficiarios, productos, actividades, tiempos; por ejemplo, un curso de capacitación a microempresarios de x hrs. y con x contenidos. Son programas "empaquetados" que salen a buscar beneficiarios. Esta situación dificulta adecuar los programas a la realidad local o combinar dos o más programas. Los espacios para adecuar un programa a la realidad local y para coordinar programas dependen de la osadía de la autoridad y/o los equipos municipales, o de los profesionales públicos y privados que realizan el trabajo en terreno. Coordinar implica no cumplir con los procedimientos previstos. El nivel local es receptáculo de estos programas, que debido a la escasez de recursos propios, aceptan y ejecutan, pese a que muchas veces no son los programas más pertinentes para la comuna o localidad.

La bondad del mecanismo de fondo concursable es su flexibilidad. No obstante,

¹⁸ Véanse Maira y Molina (1997), Maira (1997) y Pizarro (noticias de prensa, marzo-abril 1998). En marzo de 1998 el Presidente Frei Ruiz-Tagle anuncia públicamente el rediseño de MIDEPLAN y su cierre como Ministerio para el año 2000, dejando el tema de la coordinación de la política social en un vacío.

como lo señalan con frecuencia los ejecutores que participan del proceso, el diseño y las bases de los programas (los términos de referencia técnicos y administrativos) no dejan espacio para la diversidad, la innovación, la prueba de nuevos caminos. Por otro lado, en proyectos de pequeña escala el mecanismo involucra un alto grado de incertidumbre. No permite cumplir, por ejemplo, con un plan de mejoramiento socioeconómico de una localidad compuesto por varios proyectos eslabonados entre sí que se potencian y fortalecen procesos de superación de la pobreza. Más bien lleva a proyectos dispersos o atomizados, cuyos resultados no maduran porque faltaron los apoyos complementarios necesarios (no salió el proyecto), creando frustración en la población. De otro lado, el entusiasmo en la elaboración de un proyecto crea expectativas que se transforman en desánimo y escepticismo, cuando el proyecto no logra ser financiado.

Lecciones y desafíos

Se ha realizado un análisis del camino recorrido por el país en materia de políticas sociales y de superación de la pobreza durante este siglo, profundizando en el enfoque y la implementación de los programas en los años 90. La trayectoria de las políticas sociales en Chile, pese a orientaciones valórico-ideológicas distintas, manifiesta importantes líneas de continuidad. El país cuenta con una institucionalidad en lo social fuerte que se construyó en las primeras seis décadas de este siglo, que tuvo evidentes logros y que acumuló dificultades; que se desconcentró y privatizó parcialmente en los años 80; y que en los 90 busca una nueva dirección que intenta balancear principios de organización estatal, de mercado y comunitarios.

Esta búsqueda ha avanzado a distinto paso en educación, salud y programas de superación de la pobreza, que fueron los tópicos de atención en este trabajo, enfrentando en cada uno obstáculos de distinta índole. Con la excepción del sector salud, los obstáculos no tienen relación al qué hacer, sino que al cómo y con quiénes. Las dificultades son principalmente de implementación y gestión (economía política).

Desde mediados de los 80, hubo una evolución favorable de las cifras de indigencia y pobreza, al tiempo que la distribución del ingreso, que es altamente concentrada, se mantuvo inalterada. Estos resultados han llevado a expresar dudas sobre las implicancias distributivas de las políticas económicas y sociales en aplicación, más cuando estudios de opinión pública y sobre las percepciones/valoraciones que expresa la población en torno a la relación entre el quehacer estatal y su situación personal muestran la presencia de un sentimiento de "malestar" (disconformidad, desamparo, desprotección, inseguridad). La población no se sentiría incorporada ni protegida por el Estado y sus políticas y programas (PNUD, 1997; Campero, 1998).

Resulta fundamental hacer un análisis acerca del modelo de sociedad que se está construyendo en Chile. ¿Se está construyendo efectivamente un modelo de bienestar social que apunta a la equidad e integración social? o más bien, ¿el predominio de reglas del mercado anula los efectos de la política social y/o la transforma en apéndice de la operatoria del mercado?

En esta perspectiva, cabe también la pregunta si la apuesta del país sobre la educación

como factor determinante de la equidad es correcta. Más concretamente, ¿bajo qué condiciones, en qué circunstancias, en qué plazo esta apuesta puede lograr los resultados esperados? ¿Cuáles son sus cuellos de botella? ¿Cómo podrían aminorarse? (León y Martínez, 1998).

Hemos visto que el país tiene un discurso y programa innovador en política social que en la fase de implementación choca con las prácticas de larga data prevalecientes en el aparato público y la sociedad. Los resultados de las políticas y programas podrían ser mejores en varios aspectos. No obstante, ello no significa que la política social es ineficaz. Las razones son varias.

Primero, las cifras de distribución del ingreso se refieren a los ingresos percibidos por los hogares. En el caso de Chile (y de la mayoría de los países) el principal impacto de la política social es a través de la provisión de servicios de educación, salud, vivienda, que no tiene un correlato directo en el nivel de ingreso monetario de los hogares. La distribución del gasto social en educación y salud en Chile es progresiva y la distribución del ingreso corregida por estos gastos es menos desigual que la que corresponde a los ingresos monetarios de los hogares.

Segundo, la distribución del ingreso en Chile empeoró bajo el gobierno militar y se estabilizó en los años 90. Lo que es un logro.

Tercero, los indicadores de desarrollo humano han mostrado mejoras graduales, con fluctuaciones menores, a lo largo de los últimos 30 años. De esta forma, la pobreza en ingreso en los años 90 corresponde a situaciones sociales que implican más años de escolaridad, menor mortalidad infantil, mayores expectativas de vida al nacer que hace 30 años. Más aún, y aunque sea paradójal, también corresponde a un acceso más frecuente de los sectores pobres a bienes de consumo moderno (televisión, electrodomésticos, vehículos privados, centros comerciales).

Cuarto, los años 90 implicaron un cambio en la orientación de la política social: más recursos públicos para fines sociales; mayor diversidad de programas con prioridad en los de inversión social; incorporación de nuevos temas y problemáticas: calidad de la educación, capacitación laboral de jóvenes, fomento productivo; fortalecimiento de organizaciones sociales y expansión de capacidades; justicia, salud mental, tercera edad y otros. Los resultados de estas políticas y programas sobre la pobreza y equidad social sólo se conocerán en el mediano y largo plazo.

Quinto, la evaluación de la política social y de superación de la pobreza en el país "choca" con la medición de pobreza que se ha difundido y legitimado. Esta definición se apoya en el nivel de ingreso de los hogares y no identifica cambios en la calidad de vida, en las oportunidades, en la capacidad de solución autónoma de problemas que tiene la población, que son los objetivos que se espera de la política social. La construcción de indicadores válidos y confiables, y aceptados, de estas dimensiones es una tarea urgente como lo es también el desarrollo de sistemas de monitoreo regular de los programas y de evaluación de impacto que permita aprender a partir de lo que se realiza y corregir oportunamente lo que sea necesario.

El análisis realizado revela varios desafíos futuros. Tres son centrales:

¿Cómo resolver el complejo problema de la gestión de los recursos humanos profesionales y técnicos en el sector salud y educación?

¿Cómo resolver, y cómo manejar políticamente el complejo tema de las reformas del sector salud de modo de lograr mayor equidad entre el sector público y el privado y romper la fuerte segmentación por nivel de ingreso y riesgo de salud?

¿Cómo acelerar el paso de un modelo de política social vertical, centralizado y sectorial y los requerimientos de un modelo descentralizado y participativo?

Year	1987	1990	1994	1996
1987	7.1	7.5	6.4	6.7
1990	10.4	12.5	10.0	10.3
1994	19.7	21.3	18.1	17.9
1996	38.6	5.4	13.0	61.5
1990	1000	1000	1000	1000
1994	8	17.1	18.1	18.1
1996	8	17.1	18.1	18.1

Figura 2.3. Distribución del ingreso de los hogares en Chile. Distribución según quintiles de ingreso por hogar, 1987-1994

Quintil	1987	1990	1994	1996
1 más alto	4.2	4.6	4.9	4.7
2	8.2	8.8	8.7	8.7
3	12.1	12.3	12.8	12.8
4	19.0	18.3	18.8	18.7
5 más bajo	56.2	55.9	55.4	55.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Cuociente	12.2	12.2	11.1	11.1

Cuadro N° 1. Chile. Porcentaje de población indigente y pobre (1969-1996)^a

Años	Chile	
	Indigentes	Pobres ^b
1969	6	17
1983	30	
1985	25	45
1987	17	45
1990	13	39
1992	9	33
1994	8	28
1996	6	23

Fuente: Altimir (1979); Rodríguez (1985); Torche (1987); MIDEPLAN (1996); MIDEPLAN (1997).

^a Las cifras de 1987 en adelante provienen de la misma fuente y son comparables. Las cifras de años anteriores provienen de fuentes diferentes en las cuales varía la medición del ingreso familiar.

^b Incluye los indigentes.

Cuadro N° 2. Distribución del ingreso de los hogares

A. Chile. Distribución según quintiles de ingreso per cápita,
1987-1994^a

Quintil	1987	1990	1992	1994
1 más bajo	4,5	4,6	4,9	4,7
2	8,2	8,6	8,7	8,5
3	12,1	12,5	12,5	12,3
4	19,0	18,5	18,5	18,4
5 más alto	56,2	55,9	55,4	56,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Cuociente Q5/Q1	12,5	12,2	11,1	11,9

B. Gran Santiago, 1959-1992^b

Quintil	Gobierno de Alessandri, 1959-1964	Gobierno de Frei, 1965-1970	Gobierno de Allende, 1971-1973	Régimen de Pinochet, 1974-1989	Gobierno de Aylwin, 1990-1993
1 más bajo	3,2	3,2	3,1	2,7	3,4
2	7,5	7,1	7,5	6,4	6,7
3	11,3	11,4	12,5	10,6	10,5
4	20,1	19,7	21,5	18,3	17,9
5 más alto	57,9	58,6	55,4	62,0	61,5
<i>Total</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Cuociente Q5/Q1</i>	18,1	19,5	17,9	23,0	18,1

Fuente: MIDEPLAN (1996).

^a Distribución de los ingresos monetarios declarados que reciben los hogares ajustados por una imputación del valor de arriendo de la casa en caso de los residentes que no paguen arriendo y un factor de subdeclaración a fin de adecuar los ingresos declarados con las cifras de cuentas nacionales. La información proviene de las encuestas CASEN 1987, 1990, 1992 y 1994.

^b Distribución de los ingresos monetarios declarados (no ajustados) de los hogares. La información proviene de las Encuestas de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile.

- Altimir, O. (1979)**, "La dimensión de la pobreza en América Latina", Cuadernos de la CEPAL No. 27, Santiago.
- Arellano, J. P. (1985)**, Políticas sociales y desarrollo, Chile 1924-1984, CIEPLAN, Santiago.
- Bengoa, J. (1995)**, "La pobreza de los modernos", Temas Sociales, Boletín, Centro de Estudios Sociales y Educación SUR, marzo, Santiago.
- BID (1998)** América Latina frente a la desigualdad, Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1998-1999, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Bitran, E. y R. E. Sáez (1997)**, "Mercado, Estado y regulación", en R. Cortázar y J. Vial (eds.) Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.
- Campero, G. (1987)**, Entre la sobrevivencia y la acción política, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, ILET, Santiago.
- Castañeda, T. (1992)**, Combating Poverty. Innovative Social Reforms in Chile During the 1980s, International Center for Economic Growth, ICS Press, San Francisco, California.
- Celedón, C. y C. Oyarzo (1997)**, "Los desafíos en la salud", en R. Cortázar y J. Vial (eds.) Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (1990)**, Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987, Santiago.
- (1991), La pobreza en Chile en 1990, Santiago.
- (1997), Panorama social de América Latina 1996, Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe, LC/G, 1946-P, febrero, Santiago.
- CEPAL-PNUD (1992)**, "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza", Comercio Exterior, vol. 42, N° 4, abril, México.
- CIS (Comité Interministerial Social) (1996)**, "Programa Nacional de superación de la pobreza. Seguimiento y evaluación", Secretaría Ejecutiva del CIS, octubre, Santiago.
- CNSP (Consejo Nacional de Superación de la Pobreza) (1996)**, La pobreza en Chile. Un desafío de equidad e integración social, agosto, Santiago.
- Cortázar, R. (1993)**, Política laboral en el Chile democrático. Avances y desafíos en los noventa, Ediciones Dolmen, Santiago.
- Cortázar, R. y J. Vial, eds. (1998)** Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.
- Cowan, K. y J. De Gregorio (1996)**, "Distribución y pobreza en Chile: ¿Estamos

mal? ¿Ha habido progresos? ¿Hemos retrocedido?", Estudios Públicos N° 64, Santiago.

Cox, C. (1997), "La reforma de la educación chilena: Contexto, contenidos, implementación", Colección Estudios CIEPLAN 45, junio, Santiago.

Cox, C. y P. González (1997), "Educación. De programas de mejoramiento a reforma", en R. Cortázar y J. Vial (eds.) Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.

Crispi, J. y M. Marcel (1993), "Aspectos cuantitativos de la política social en Chile 1987-93", Documento de Trabajo, Ministerio de Hacienda, agosto, Santiago.

De Gregorio, J. y O. Landerretche (1997), "Equidad, distribución y desarrollo integrador", en R. Cortázar y J. Vial (eds.) Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.

Downs, C y G. Solimano (1986), Del macetero al potrero, UNICEF, Universidad de Columbia, Nueva York, Santiago.

Espínola, V. (1991), Descentralización del sistema escolar en Chile, Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación, CIDE, Santiago.

Espínola, V. y Otros (1997), "Evaluación de la gestión educacional en educación en el contexto de la descentralización", Estudios Sociales N° 91, trimestre 1, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.

Fernández, I. (1998) "La Ley de Donaciones Educativas. Evaluación de resultados", mimeo, CIEPLAN, enero.

Foxley, A., E. Aninat, y J. P. Arellano (1980), Las desigualdades económicas y la acción del Estado, Fondo de Cultura Económica, México.

García, A. y M. Schkolnik (1995), "Superación de la pobreza. Balance y propuestas", en C. Pizarro et al. (eds.), Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático, CIEPLAN-UNICEF, Santiago.

González, R. (1992), "Organismos no gubernamentales, políticas sociales y mujer. El caso de Chile", en D. Raczynski y C. Serrano, (eds.), Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno Local, CIEPLAN, Santiago.

Hardy, C. (1988), Organizarse para vivir. Pobreza urbana y organización popular, Programa de Economía del Trabajo, PET, Santiago.

Hardy, C. (1997), La Reforma Social Pendiente. Fundación Chile 21, Santiago.

INE (Instituto Nacional de Estadística) (1992), Censo de población y vivienda Chile 1992. Resultados generales, Santiago.

— (1995), Chile. Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad, INE-CELADE, Santiago.

León, A. y J. Martínez (1998), "La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX", en C. Tolosa y E. Lahera (eds.) Chile en los Años Noventa, Presidencia de la República y Dolmen Ediciones, Santiago.

Maira, L. (1997), Superación de la Pobreza. Algunas Lecciones y Aprendizajes

de la Experiencia Chilena, Corporación de Políticas Públicas y Relaciones Internacionales, CEPRI-Perspectiva, Santiago.

Marcel, M. (1997), "Políticas públicas en democracia: El caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile", Colección Estudios CIEPLAN 45, junio, Santiago.

Marcel, M. y A. Arenas (1991), "Reformas a la seguridad social en Chile", Serie de Monografías N° 5, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC.

Marcel, M. y C. Tohá (1998), "Reforma del Estado y gestión pública", en R. Cortázar y J. Vial (eds.) *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.

Martínez, J. y M. Palacios (1996), Informe sobre la decencia. La diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios recibidos, Colección Estudios Urbanos, Ediciones SUR, Santiago.

MIDEPLAN (1996), Balance de seis años de las políticas sociales 1990-1996, Ministerio de Planificación y Coordinación, República de Chile, agosto, Santiago.

————— (1997), "Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1996. Resultados de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional", Informe para la prensa, julio, Santiago.

Oxhorn, P. (1995), *Organizing Civil Society. Popular Organizations and the Struggle for Democracy in Chile*, The Pennsylvania State University Press, U.S.A.

Pizarro, C. (1995), "La primera reforma tributaria durante el gobierno de transición: Concertación y debate", en C. Pizarro et al., (eds.) (1995), *Políticas económicas en el Chile democrático*, CIEPLAN-UNICEF, Santiago.

Pizarro, C. y Otros (eds.) (1995), *Políticas económicas en el Chile democrático*, CIEPLAN-UNICEF, Santiago.

PNUD (1994, 1995, 1996), Informe de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago.

PNUD (1998), *Desarrollo Humano en Chile - 1998. Las Paradojas de la Modernización*, Santiago.

Raczynski, D. (1986), «¿Disminuyó la extrema pobreza entre 1970 y 1982?», Notas Técnicas N° 90, CIEPLAN, diciembre, Santiago.

————— (1987), "Social Policy, Poverty and Vulnerable Groups: Children in Chile", en G. A. Cornia, R. Jolly y F. Stewart (eds.), *Adjustment with a Human Face, Ten Country Case Studies*, Clarendon Press, Oxford.

————— (1994), "Social policies in Chile. Origin, transformations, and perspectives", en *Democracy and Social Policy Series, Working Paper N° 4*, Otoño, Kellogg Institute, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana. (versión actualizada en 1998).

————— (1995), "Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena", en C. Pizarro y Otros (eds.), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN-UNICEF, Santiago.

- _____ (1995), "La estrategia para combatir la pobreza en Chile. Programas, instituciones y recursos", en D. Raczyński (ed.), *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina. Programas, instituciones y recursos*, CIEPLAN-BID, Santiago.
- _____ (1998), "Para combatir la pobreza en Chile. Esfuerzos del pasado y desafíos del presente", en R. Cortázar y J. Vial (eds.) *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.
- Raczyński, D. y C. Serrano (1987)**, "Administración y gestión local: La experiencia de algunos municipios en Santiago", Colección Estudios CIEPLAN 22, diciembre, Santiago.
- _____ (1988), "¿Planificación para el desarrollo local? La experiencia de algunos municipios de Santiago", Colección Estudios CIEPLAN 24, junio, Santiago.
- Raczyński, D. y P. Romaguera (1995)**, "Chile. Poverty, adjustment and social policies in the 80s", en N. Lustig (ed.), *Coping with austerity. Poverty and inequality in Latin America*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Raczyński, D. y Otros (1996)**, "Proyecto de fortalecimiento Institucional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile. Evaluación y rediseño de programas. Informe final", CIEPLAN y FOSIS, enero, Santiago.
- Razetto, L. (1986)**, *Economía popular de solidaridad*, Programa de Economía del Trabajo, PET, Santiago.
- Rodgers y Otros (1995)**, *Social exclusion: Rhetoric, reality, responses*, International Institute for Labour Studies, Ginebra, Suiza.
- Rodríguez, J. y C. Serrano (1997)**, "Cómo va el proceso de descentralización del Estado en Chile", en R. Cortázar y J. Vial (eds.) *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.
- Scherman, J. (1990)**, "Techo y abrigo. Las organizaciones populares de vivienda: Chile, 1974-1988", Colección de Experiencias Populares 7, PET, Santiago.
- Serrano, C. (1995)**, "Municipio, política social y pobreza", en C. Pizarro et al. (eds.), *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*, CIEPLAN-UNICEF, Santiago.
- _____ (1996), "Gobierno regional e inversión pública descentralizada", Colección Estudios CIEPLAN 42, junio, Santiago.
- SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional) (1997)**, Seguimiento y evaluación ex-post de proyectos FNDR, período 1990-1994. Informe final, Ministerio del Interior, febrero, Santiago.
- Taller de Cooperación y Desarrollo (ed.) (1989)**, *Una puerta que se abre*, Santiago.
- Torche, A. (1987)**, "Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas", en F. Larraín (ed.), *Desarrollo económico para Chile en democracia*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.

UNICEF (1995) Cómo opera la Ley de Donaciones con fines educacionales. Santiago.

Vergara, P. (1990), Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973–88, FLACSO, Santiago.