UNA INSTITUCIONALIDAD PUBLICA PARA LA POLITICA SOCIAL

SERGIO MOLINA

INTRODUCCION

El tema de la institucionalidad pública, en relación con la eficiencia de las políticas sociales en los países de nuestra región, es en estos momentos materia de profundos análisis dada la diversidad de cada nación y los distintos niveles de desarrollo de sus economías.

No es posible entregar recetas universalmente válidas cuando se enfrentan grandes diferencias en la historia institucional de cada país, el estado de desarrollo de las políticas sociales y las prioridades que deben atender, la extensión de la organización social alcanzada, las limitaciones financieras, la capacitación del personal ocupado en el Estado, el grado de descentralización de la actividad pública, la importancia de los grupos privados que intervienen en la acción social y el grado de compromiso de la sociedad civil.

Sin embargo, existen consideraciones de carácter general que pueden servir para orientar los cambios, cada vez más necesarios, que deberían introducirse en la institucionalidad responsable de formular y ejecutar las políticas sociales en los países de la región.

En primer lugar, es preciso reconocer que el Estado ha perdido importancia como actor económico, que el sector privado tiene mayor responsabilidad en el crecimiento, que las economías están en proceso de apertura al exterior y que el mercado es el instrumento más importante en la asignación de los recursos.

Si se acepta que el mundo se torna cada vez más competitivo y exigente, es necesario preguntarse cómo se puede equilibrar la eficiencia que exige la competencia con la mayor equidad que exige la justicia.

No cabe duda que en los países en desarrollo no sólo se dan grandes diferencias en la distribución del ingreso, sino también en las oportunidades que se presentan a las personas para su propio desarrollo, y a las empresas de menor tamaño para enfrentar la competencia.

En este campo, el Estado tiene la mayor responsabilidad, por lo que sería muy conveniente efectuar una revisión de su organización actual con el fin de examinar si es la adecuada para cumplir una función que no sólo es trascendente desde el punto de vista moral, sino también para la propia capacidad competitiva del país. Ciertamente, este tema no es nuevo, y existe una variedad de programas, generalmente de carácter sectorial, que se ocupan de mejorar los recursos humanos, de atender necesidades sociales y de resolver algunas de las deficiencias que caracterizan el funcionamiento de la pequeña empresa y del

sector informal de la economía. Pero también es cierto que esos programas son insuficientes y que su funcionamiento sectorializado, y sin coordinación entre sí, implica un uso ineficiente de los escasos recursos, que no siempre llegan a los grupos más necesitados.

Hay deficiencias notorias, tanto en lo que se refiere a los instrumentos de política como a la coordinación entre los organismos encargados de la formulación y ejecución de las políticas sociales. Cada vez se hace más evidente la necesidad de complementar la políticas universales con otras de carácter específico, especialmente aquellas dirigidas a grupos vulnerables como los niños, los jóvenes, la mujer jefa de hogar, los adultos mayores, los discapacitados y la etnia. Las políticas dirigidas a estos grupos requieren de la participación coordinada de distintas instituciones del Estado, ya que atraviesan horizontalmente la institucionalidad social. Ello rompe con la tradicional autonomía de los sectores, y hace necesario definir programas específicos en beneficio de determinados grupos, para los cuales las políticas de carácter universal raramente son eficaces.

Es necesario revisar también la organización del Estado a la luz de los procesos de descentralización de las políticas, organización de la sociedad civil y participación. A menudo, ésta es demasiado centralizada y carece del hábito de recoger las inquietudes de la base social y, mucho menos, de coordinar su acción a nivel local. Para acercar las políticas a la gente, se requiere una organización social y fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales, que les permita asumir las nuevas responsabilidades que surgen de la desconcentración y descentralización de las actividades del Estado.

Recientemente, y gracias al estímulo de la corriente privatizadora, se ha planteado el traspaso al sector privado de funciones sociales que tradicionalmente ha tenido el Estado. Este es otro tema que tiene relación con la institucionalidad social: el tamaño del Estado y la eficiencia con que se provee de servicios sociales a la comunidad. En este debate no se puede tener una posición dogmática, ya que el propósito último de los programas sociales es otorgar el mejor servicio a la comunidad, independientemente de quién lo provea. Sin embargo, no se puede dejar de considerar, en las decisiones que se adopten en esta materia, que los criterios de eficiencia deben estar siempre balanceados con los de equidad.

Por la importancia de las políticas sociales como medio para incorporar la equidad en el proceso de desarrollo, y dada la complejidad cada vez mayor que presenta su formulación y ejecución, parece conveniente dotarlas de jerarquía y cohesión. En este artículo se plantea la importancia de contar con una autoridad social reconocida, así como la tienen la conducción económica y las relaciones exteriores.

En el desarrollo de estos temas se hace referencia a la experiencia chilena, poniendo énfasis en lo ocurrido en las dos últimas décadas. De ahí se extraen recomendaciones que son aplicables a esa experiencia; no obstante, pueden ser útiles para estimular el debate sobre una materia que continúa vigente incluso en los países de mayor desarrollo.

I. LA EXPERIENCIA CHILENA

La participación del Estado como actor principal de las políticas sociales tiene una larga historia en Chile. Ello se ha reflejado especialmente en la educación, en la seguridad social, en la salud y en la vivienda, en las que la oferta de servicios e infraestructura estuvo radicada fundamentalmente en organismos del Estado.

La institucionalidad social se crea en Chile en primer término como respuesta a las necesidades y presiones de grupos sociales emergentes, principalmente trabajadores del sector minero. Pronto, el primer gobierno de Arturo Alessandri recoge la percepción de los problemas sociales, que se convertirán en necesidades acuciantes a raíz de la crisis de los años 30. El proceso continúa con las crecientes presiones de la clase media, que tuvieron acogida en el gobierno del Frente Popular de Pedro Aguirre Cerda; con el acceso al poder de la Democracia Cristiana de Eduardo Frei y su lema de la "Revolución en Libertad", y con el gobierno más radical del Presidente Salvador Allende. La concepción predominante fue siempre la del Estado benefactor.

Con el transcurso del tiempo, se hizo patente el desequilibrio entre el aumento del gasto social y la disponibilidad de recursos fiscales. Además, surgieron desigualdades en los beneficios otorgados a los distintos grupos sociales, y se produjo una dispersión institucional, especialmente en el campo de la previsión social, con poca coordinación y altos costos administrativos.

Las políticas sociales de larga trayectoria se vieron reforzadas por otros cambios de carácter más estructural, como la mayor sindicalización obrera y campesina, la reforma agraria y el activo papel empresarial del Estado.

A pesar de las deficiencias del sistema, Chile fue un país pionero en América Latina en cuanto a alcanzar altos niveles de desarrollo y cobertura de las políticas sociales. Ello se ha reflejado en los indicadores de desarrollo humano, que han evolucionado positivamente en el tiempo. Tales indicadores comprueban la evolución de las tasas de mortalidad general e infantil, de analfabetismo y de desnutrición.

En síntesis, este largo período que va desde los años 20 hasta 1973 estuvo orientado hacia el logro de una mayor universalidad y gratuidad de las políticas sociales, con una clara preeminencia de la acción del Estado en dicho propósito.

La acumulación de problemas financieros e institucionales hacían necesaria una profunda revisión de la legislación, de la administración y del financiamiento de las políticas sociales. Esta se realizó bajo el gobierno militar, aunque con una concepción muy diferente de la que había predominado en el pasado.

1. PRINCIPALES CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL GOBIERNO MILITAR

El modelo neoliberal parte del supuesto de que el crecimiento económico, estimulado y orientado por el mercado, permite alcanzar en forma generalizada

un mayor bienestar, dejando al Estado la responsabilidad de ocuparse de los grupos que se encuentran en una situación de extrema pobreza y, como consecuencia de ello, marginados del mercado. Según esta concepción, debía buscarse la mayor libertad individual con la menor interferencia posible del Estado, lo que implicaba reducir sus dimensiones, no sólo en cuanto a su función empresarial, que se estimaba hipertrofiada, sino también en la provisión de servicios básicos de carácter social, la que tradicionalmente había sido tarea del Estado.

Factores ajenos al modelo reforzaron la tendencia a la restricción del gasto público y a la focalización del gasto social, acentuando su carácter asistencial. Tales factores fueron en parte originados por causas externas –como las crisis de 1975-76 y de 1982–, que provocaron ajustes económicos con un alto costo social reflejado principalmente en las tasas de desempleo y en drásticas disminuciones del producto y del ingreso. Las consecuencias sociales originadas por dichas crisis externas se vieron reforzadas por los cambios estructurales efectuados en la economía chilena a raíz de su abrupta apertura al exterior.

Las políticas aplicadas por el gobierno militar en calidad de paliativos al desempleo y a la caída del ingreso consistieron en programas especiales de empleo, creación del Subsidio Unico Familiar (SUF) y de las Pensiones Asistenciales de Invalidez y Vejez (PASIS), y concentración de recursos de atención primaria de salud en grupos de alto riesgo, especialmente materno infantil. Este tipo de medidas es lo que se ha conocido como la red social del gobierno autoritario.

Si se observa la evolución de los indicadores sociales más importantes durante el gobierno autoritario –tales como la esperanza de vida, la mortalidad general, la mortalidad infantil, la desnutrición y el analfabetismo–, se puede apreciar que éstos resultaron positivos a pesar del aumento de la pobreza y de las altas tasas de desempleo. Ello obedece al mantenimiento de programas de larga tradición, como es el materno infantil, y a la aplicación de otros más recientes, como el de alimentación complementaria (PNAC) y los subsidios focalizados en grupos de alto riesgo. Estos antecedentes permiten confirmar la importancia de las políticas sociales en cuanto a evitar daños mayores durante procesos de ajuste, y para paliar en forma más permanente las carencias extremas de los grupos más rezagados de la sociedad.

Por otra parte, estos mismos antecedentes demuestran la importancia de la acción del Estado y de las instituciones públicas, a pesar de todas sus eventuales deficiencias, ya que habría sido imposible lograr tales resultados si no hubieran existido organismos públicos de larga tradición relacionados con los hábitos de la población, que fueron los que hicieron posible la aplicación de los programas en favor de los más pobres.

Si bien es cierto que los gastos sociales de carácter asistencial y las inversiones en agua potable y alcantarillado aumentaron durante el gobierno autoritario, también es efectivo que lo que puede considerarse inversión social

propiamente tal –en educación, salud y vivienda– disminuyó notablemente en ese período[1].

La focalización de ciertos programas sociales en grupos de alto riesgo se hizo más efectiva con el perfeccionamiento de ciertos instrumentos destinados a identificar con mayor exactitud a los grupos de extrema pobreza. Tales instrumentos fueron el Mapa de la Pobreza, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) y la elaboración de la ficha de Clasificación Social (CAS), que permitió una mejor focalización de los subsidios.

La encuesta CASEN corresponde a hogares con representación a nivel nacional y regional en zonas urbanas y rurales; ha sido realizada en los años 1985, 1987, 1990 y 1992, poniendo a disposición del gobierno una serie de informaciones sobre la magnitud, las características y la ubicación de la pobreza en Chile, junto a datos de empleo e ingreso y otros aspectos referidos a salud, vivienda y previsión. Con posterioridad a 1990 se incorporó un análisis de la situación de los grupos vulnerables: niños, mujeres y adultos mayores.

En cuanto a la ficha CAS, en funcionamiento desde 1980 y cuya supervisión corresponde a MIDEPLAN, se ha utilizado para asignar subsidios a los sectores más pobres, como el Subsidio Unico Familiar (SUF), las Pensiones Asistenciales (PASIS) y, con posterioridad a 1990, el Subsidio de Agua Potable (SAP) y los programas para la marginalidad habitacional.

Sin embargo, la reducción de los recursos destinados a salud, educación y vivienda deterioró notablemente el funcionamiento de los Ministerios y servicios responsables de esas áreas, lo que coincidió además con cambios institucionales profundos ocurridos a raíz de la reforma del sistema de seguridad social, y con la municipalización de la educación y de la atención primaria de salud.

Las reformas institucionales fueron consecuentes con los principios neoliberales de reducción del tamaño del Estado transfiriendo funciones al sector privado. Así se puede apreciar en la reforma del sistema previsional, que entrega a las administradoras de fondos de pensiones (AFP) la responsabilidad de invertir los recursos que se acumulan por las imposiciones de sus afiliados, de acuerdo al sistema de capitalización individual establecido. Como consecuencia de esta reforma, se crea el Instituto de Normalización Previsional (INP), que acoge a las antiguas Cajas de Previsión y se responsabiliza del pago de las pensiones del antiguo régimen, entre otras funciones. Es importante señalar que más del 40% del gasto social total corresponde al pago de pensiones.

Otra reforma estructural privatizadora es la que afectó al sector de la salud, mediante la creación de las instituciones de salud previsional (ISAPRES), las que han llegado a atender a poco más del 20% de la población, especialmente de los sectores de mayores ingresos. Esta reforma ha tenido efectos negativos en el financiamiento de la salud pública, y fue una de las causas de la disminución del apoyo del Estado a los servicios de salud como parte de la estrategia de privatización.

1 Datos de esta sección en SCHKOLNIK M., "Evolución de las Políticas Sectoriales en Chile 1929-1991", MIDEPLAN, Serie Documentos Sociales, Agosto 1991.

En relación con la descentralización de las funciones del Estado, se produjo también un cambio de gran trascendencia al delegar en las municipalidades la responsabilidad de la educación preescolar, básica y media, así como la atención primaria de la salud, rompiéndose de esta forma con una larga tradición centralizadora. Esta reforma apunta en la dirección correcta de descentralizar y acercar las políticas a la gente; sin embargo, la administración municipal de los establecimientos educacionales y de la salud ha tenido importantes déficit, especialmente en las comunas más pobres, con un grave deterioro de la calidad de la educación y problemas crecientes en la atención de la salud primaria por el deficiente financiamiento para un equipamiento adecuado. A ello se agrega el conflicto con el personal médico que, por falta de alicientes económicos y profesionales, ha tenido una anormal rotación en el sistema, con los consecuentes perjuicios en la eficiencia del servicio.

En síntesis, el proceso de descentralización de servicios básicos a más de 300 municipalidades existentes en el país creó graves problemas en los municipios más pobres, problemas que no se resolvieron con la operación del Fondo Común Municipal, cuyo objetivo era precisamente redistribuir recursos hacia los más desfavorecidos.

Desde el punto de vista institucional, especialmente en lo que se refiere a la responsabilidad de administrar servicios tan importantes como son la educación y la salud, la transferencia de dicha responsabilidad a las municipalidades no sólo evidenció una insuficiencia de recursos financieros, sino también la falta de preparación del personal local para administrarlos junto con otras tareas vinculadas a la red social.

En el contexto del proceso de descentralización iniciado en el gobierno anterior se desarrolla el sistema de regionalización, que crea doce regiones –más la Región Metropolitana– a cargo de los intendentes y su gabinete, formado por los secretarios regionales ministeriales (SEREMIS). A nivel nacional se creó la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) en el Ministerio del Interior.

Un instrumento esencial para el funcionamiento de los gobiernos regionales fue el establecimiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), cuyos recursos se han aplicado en gran medida a fines sociales y socioproductivos, especialmente en obras de infraestructura.

A partir de la breve reseña anterior, se puede concluir que el gobierno democrático recibió: los ministerios sociales con graves problemas de financiamiento y notables carencias para cumplir con sus funciones más elementales, como era el caso de la salud; un conjunto de municipalidades con nuevas responsabilidades y sin el financiamiento adecuado ni la capacidad administrativa que se requería; un incipiente proceso de regionalización encargado de administrar el Fondo Nacional de Desarrollo Regional; una variedad de programas y subsidios que, si bien se habían focalizado de una manera eficiente, no estaban coordinados y mantenían en algunos casos características de regresividad. No obstante, se debe reconocer que se crearon y perfeccionaron instrumentos para lograr una mejor identificación de los grupos

pobres y de sus carencias, con lo cual se hacía posible orientar hacia ellos el gasto social en forma más eficiente.

II. HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL

Desde el comienzo el gobierno democrático planteó que su concepto de desarrollo comprendía de una forma inseparable el crecimiento y la equidad. Por otra parte, la experiencia indicaba que el crecimiento no es una condición suficiente para alcanzar la equidad, sino que resulta necesaria una participación del Estado para corregir los elementos de desigualdad implícitos en un sistema que se rige por el mercado, y que parte de una situación de grandes desigualdades, no sólo respecto a la distribución del patrimonio y del ingreso entre los distintos sectores sociales, sino también respecto a las oportunidades de desarrollo que tiene cada una de las personas de nuestra sociedad.

El diseño de una nueva institucionalidad social se basa en algunos antecedentes que es preciso hacer explícitos. Chile ha llegado a un grado de desarrollo en el cual prácticamente ha completado la cobertura de ciertos servicios básicos –como educación y salud–, presentando sin embargo un déficit considerable en otro sector de gran importancia social, el de la vivienda.

Por otro lado, la amplitud y variedad de los programas sociales permiten afirmar que Chile ha desarrollado una institucionalidad capaz de atender a una proporción importante de la población que requiere de un apoyo de carácter asistencial[2]. Los problemas que se enfrentan en la actualidad son más de carácter cualitativo que cuantitativo: así ocurre con la calidad de la salud y de la educación, con la eficacia para llegar al grupo objetivo que se desea beneficiar, y con el costo de los distintos programas sociales.

1. LOS CRITERIOS ORIENTADORES

El gobierno del Presidente Aylwin expuso algunos criterios que debían orientar tanto las políticas sociales como la organización de la institucionalidad social.

El primer concepto, de carácter global, es el de *integración al desarrollo*, y consiste básicamente en privilegiar las acciones que generan oportunidades a las personas para incorporarse en forma activa al proceso de desarrollo y a recibir los frutos del progreso. Estas acciones se relacionan con las oportunidades para que las personas logren un desarrollo de acuerdo a sus potencialidades, y se vinculan con las políticas destinadas a mejorar la calidad del recurso humano. Un caso muy destacado es el de la educación, donde la calidad del servicio es muy diferente según el establecimiento en que se imparte; así, se ha podido comprobar en las evaluaciones realizadas a través del SIMCE que los establecimientos educacionales municipalizados ubicados en comunas pobres proporcionan una educación insuficiente y de baja calidad, que deja a los

2 Ver Cuadro Nº 1, Programas Sociales.

estudiantes en una posición muy desventajosa para su futura inserción en la sociedad. Esta situación no sólo se da en el desarrollo personal, sino que también afecta a las unidades de producción, que por su informalidad y falta de acceso a los medios que favorecerían su modernización se encuentran marginadas del mercado, determinando condiciones de baja productividad y bajo ingreso para los que en ellas trabajan.

Estos factores negativos para el progreso personal y social no se corrigen automáticamente, y puede producirse el hecho de que, junto al crecimiento económico y el bienestar de algunos grupos, existan otros que no logran mejorar su situación. Ello puede generar una sociedad segmentada, cuya permanencia haría perder legitimidad política y crearía contradicciones de tal naturaleza que podrían hacer insostenible el crecimiento. De aquí surge la convicción de que el dinamismo del crecimiento económico, y su permanencia en el tiempo, dependen en gran medida de lo que ocurra con el desarrollo social.

La integración al desarrollo pretende precisamente remover los obstáculos que impiden a las personas y a las unidades de producción incorporarse plenamente al proceso de desarrollo, acabando con la marginalidad. Esta concepción es de gran importancia para la identificación de los grupos objetivo, para la formulación de las políticas específicas según cada situación, para determinar las instituciones responsables de su aplicación y para la posterior evaluación de cada programa.

Un segundo criterio se refiere a la *integralidad de las políticas*. En general, se puede afirmar que la superación de situaciones de marginalidad no se resuelve con una sola medida, sino con varias que resulten complementarias y cuya acción conjunta y coordinada produzca el efecto esperado. Como habitualmente tales acciones son realizadas por instituciones dependientes de distintas instancias, es indispensable que exista coordinación entre ellas, lo que no ha sido lo más frecuente, produciéndose por esa razón pérdida de eficacia en las políticas públicas y desperdicio de recursos.

La integralidad está relacionada con la *eficiencia*, que es otro criterio orientador, que depende por una parte de estas complementariedades que se potencian entre sí y, por otra, de la eficiencia misma de la unidad ejecutora. En relación con este último aspecto, existen posiciones divergentes: algunos sostienen que el sector privado es siempre más eficiente que el Estado; otros argumentan que el Estado debe ser el principal responsable de la provisión de los servicios básicos de carácter social. De hecho, en Chile es el Estado el principal proveedor de educación y salud, por ejemplo, aunque ello no implica que sea el sistema más eficiente. En mi opinión, éste es un tema que no se puede resolver en forma dogmática. El objetivo final es proporcionar el mejor servicio a la comunidad, pero no es posible definir "lo más eficiente" con un criterio de corte predominantemente económico, ya que en este tipo de servicios es fundamental la equidad y, en especial, el acceso a ellos de los sectores más desprotegidos. Por lo tanto, si se cumple simultáneamente con los objetivos de eficiencia económica y equidad social, el servicio puede ser indiferentemente privado o público, en el supuesto de que el Estado nunca puede renunciar a una evaluación sistemática

del servicio prestado, para asegurarse de que efectivamente se esté cumpliendo con el doble criterio descrito.

Un cuarto criterio es el de la *participación*, la que se puede dar a diferentes niveles. En algunos casos se refiere a políticas de carácter general, como puede ser la concertación entre empresarios, trabajadores y el Estado para la formulación de políticas de remuneraciones y otros beneficios. Otros casos serían la reforma de la educación, la revisión del sistema de salud pública, la formulación de políticas productivas, la política de relaciones económicas internacionales y la formulación de un plan de superación de la pobreza. La participación también se expresa en la elaboración de planes regionales y comunales de desarrollo social, un ámbito en el que la democratización de los municipios y la nueva legislación han abierto nuevas posibilidades, otorgando mayores atribuciones a los gobiernos regionales.

Por último, un campo propicio para una participación más activa de la comunidad es el de la definición de prioridades, diseño, ejecución y gestión de proyectos de alcance local, en los que se pueden expresar concretamente las necesidades más sentidas de la población, aquellas que afectan la vida diaria de las personas.

La participación es de gran importancia para la profundización del sistema democrático, así como en el fortalecimiento del proceso de descentralización. Además, a través de la participación ciudadana se acumulan nuevos recursos, tanto desde el punto de vista de la creatividad que aportan los beneficiarios como de su propio trabajo, lo que los identifica con los programas que se están realizando y aseguran su continuidad.

Para que exista participación es indispensable una adecuada organización social; precisamente para hacerla efectiva es que se ha estimulado la creación de una red organizacional a diferentes niveles de la sociedad.

2. LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES

Desde el punto de vista institucional, el nuevo gobierno democrático dispuso cambios consecuentes con la nueva concepción de las políticas sociales y con los criterios orientadores a los que se ha hecho referencia.

En lo que se refiere a la coordinación de las políticas, se creó el Comité Interministerial Económico Social, en el que participaban los ministerios encargados de la acción social, el Ministerio de Planificación y Cooperación, y diversos servicios públicos con responsabilidad social. Este comité era presidido por el ministro de Hacienda, dada la estrecha vinculación que se planteó entre lo económico y lo social. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda se ve tan absorbido por los problemas propios de su cartera que el funcionamiento del comité resultó irregular, y éste se abocó más a debatir algunos problemas específicos que al análisis sistemático y a la coordinación de las políticas sociales.

Por otra parte, las mayores innovaciones en la institucionalidad social se produjeron en torno al Ministerio de Planificación y Cooperación. Se creó el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), cuya directora ostenta el rango de

ministra, con una relación administrativa con el gobierno que se realiza a través de MIDEPLAN[3]. Se creó también el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), como un organismo destinado a formular y coordinar políticas y acciones dirigidas a la plena incorporación de los jóvenes en los campos económico, social y cultural[4]. Esta institución de carácter descentralizado depende también de MIDEPLAN.

Junto con la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación (Ley Nº 18.989), se dio vida legal al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)[5], cuya función principal ha sido financiar proyectos que benefician a grupos pobres y marginados, específicamente microempresas, campesinos de escasos recursos, jóvenes de sectores populares y localidades pobres. Todos estos proyectos tienen un elevado componente de inversión en las personas (formación y capacitación), y contemplan esquemas descentralizados y participativos de gestión.

En la misma ley de MIDEPLAN, se crea también la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), que en estos años ha cumplido con la importantísima función de negociar recursos externos para la puesta en marcha de vastos programas sociales.

Además, en el propio Ministerio de Planificación y Cooperación se creó una División Social, cuyas responsabilidades son la elaboración de políticas y la coordinación de acciones de otros ministerios vinculadas a los niños, el adulto mayor y las personas con discapacidad. En relación con este último aspecto, poco antes de finalizar su período el gobierno se aprobó una ley especial que establece responsabilidades y define normas que conducen a la plena participación en la sociedad de las personas con discapacidad; además, se creó un fondo especial para financiar proyectos en beneficio de los discapacitados (FONADIS, Ley Nº 19.284). Las políticas continúan siendo responsabilidad de MIDEPLAN, y el nuevo organismo se relaciona con el gobierno a través de dicho ministerio.

Por último, y también en las postrimerías del gobierno del Presidente Aylwin, se aprobó una ley para el desarrollo de los pueblos indígenas, con una institución responsable de la coordinación y ejecución de programas especiales: el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena (CONADIS)[6]. Esta institución también se relaciona con el gobierno a través de MIDEPLAN.

En síntesis, en MIDEPLAN y en las instituciones que de éste dependen quedó radicada la responsabilidad de diseñar políticas y coordinar su ejecución en relación con los grupos vulnerables de la sociedad: los niños, los jóvenes, la mujer, el adulto mayor, los discapacitados y las etnias. Si a esta situación se añade la responsabilidad que la ley de MIDEPLAN le asigna en cuanto a la determinación de políticas destinadas a la superación de la pobreza, se puede concluir que es en esa cartera donde se han concentrado los cambios

3 Ver Ley Nº 19.023 que determina sus funciones.
4 Ver Ley Nº 19.042 que determina sus funciones.
5 Ley Nº 18.989, Artículos del 7 al 16.
6 Ver Ley Nº 19.253 que establece sus funciones.

institucionales sociales de mayor envergadura realizados durante el gobierno de la Concertación.

MIDEPLAN tiene asimismo una participación destacada en la evaluación de las políticas sociales. Para ello cuenta con los instrumentos que ya existían, como la encuesta CASEN y las fichas CAS; además, se estableció un sistema por el cual cada ministerio determina las metas y prioridades de sus actividades para el año presupuestario respectivo, cuyo cumplimiento es evaluado cada trimestre o cuatrimestre. El Ministerio de Planificación y Cooperación y la Secretaría General de la Presidencia realizan ahora la evaluación de los ministerios sociales. Junto a este nuevo instrumento de evaluación, se estableció en MIDEPLAN un sistema de seguimiento y chequeo de programas sociales específicos, seleccionados en función de su importancia[7].

Conviene recordar que en MIDEPLAN existe también una evaluación *ex ante*, como parte del Sistema Nacional de Inversiones (SNI). De acuerdo con este Sistema, todos los ministerios, empresas del Estado, gobiernos regionales, y en general todas las instituciones del sector público que financian parcial o totalmente sus proyectos de inversión con recursos del Estado, deben presentar a MIDEPLAN esos proyectos para su evaluación económica y social, como requisito previo para obtener financiamiento público.

Dentro de lo que se puede denominar como una nueva institucionalidad, se debe mencionar el importante paso que se ha dado en relación con el proceso de regionalización. Aquí nos referiremos especialmente a los aspectos ligados a lo social. El hecho de que los gobiernos regionales tengan patrimonio propio y consejos elegidos, presenten sus presupuestos independientes, administren el FNDR y los fondos derivados de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), y puedan llegar a Convenios de Administración de Recursos por más de un año con los ministerios con que acuerdan ese procedimiento, implica un profundo cambio en las atribuciones que poseen los Intendentes y sus respectivos Consejos[8].

En este proceso de reformas legales, y en su posterior aplicación, le ha cabido una destacada participación a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), que es la principal responsable de la asignación del FNDR entre las distintas regiones, así como del control del uso que se hace de esos fondos a nivel regional. Además, la SUBDERE ha llevado a cabo una importante labor en el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y locales, a través de la capacitación de su personal. Asimismo ha tenido un papel destacado en la promoción de las organizaciones sociales, para incorporar su activa participación en la democratización de los municipios. Esta tarea ha adquirido especial relevancia dada la creación del Consejo Económico y Social en cada provincia.

---

7 Los monitoreos realizados fueron: Vivienda Progresiva en todo el país; Atención Primaria en siete regiones; Servicios de Urgencia en Región Metropolitana; Capacitación de Jóvenes en la VIII Región; Programa de Transferencia Tecnológica INDAP desde la IV a la X Región; MECE en su componente de Programa de Mejoramiento Educativo en 300 escuelas urbanas de todo el país.

8 Ver Leyes Nº 19.175 y Nº 19.130.

Este Consejo es de carácter consultivo, y está compuesto, además del gobernador respectivo, por 24 representantes de la comunidad organizada (organizaciones culturales, laborales, empresariales y productivas, profesionales y de fundaciones, y corporaciones privadas), y por un máximo de 8 integrantes por derecho propio (fuerzas armadas y de orden e instituciones de educación superior).

El nexo de los gobiernos regionales con las provincias y municipalidades, al menos a nivel formal, se produce en el Consejo Regional, que preside el Intendente y que está formado por consejeros representantes de las respectivas provincias que componen la región; éstos son elegidos por los concejales de las comunas que integran las provincias.

En lo que se refiere a la coordinación de las políticas sociales a nivel regional, se impulsó la creación de los Comités Regionales Sociales (CSR), constituidos por los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI) de los ministerios encargados de la acción social y representantes de organismos especializados como el INJ y el SERNAM, por ejemplo, y presididos por los Secretarios Regionales de Coordinación (SERPLAC), que son los jefes de las oficinas que tiene el Ministerio de Planificación y Cooperación en cada región del país.

El funcionamiento de los CSR es esencial para establecer un nexo entre las políticas nacionales y las regionales; no obstante, resulta insuficiente para hacer el seguimiento y la evaluación de los programas específicos de ejecución regional, que en muchas ocasiones son de responsabilidad de servicios públicos que no forman parte del gabinete regional.

Uno de los aspectos de mayor importancia para avanzar en el proceso de regionalización y democratización de las municipalidades es el relativo a su financiamiento. El gobierno del Presidente Aylwin amplió la inversión pública en las regiones, tanto por concepto del FNDR como de la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR). Los fondos asignados de esta forma han aumentado en más de 300% en el período comprendido entre 1990 y 1993[9].

Por otra parte, la nueva legislación municipal ya aprobada, la de aumento de rentas municipales, y la que modifica la ley sobre juntas de vecinos y organizaciones comunitarias, constituyen un avance hacia una mayor participación de las municipalidades en la solución de los problemas comunales. El Estado ha realizado un esfuerzo importante para mejorar la precaria situación financiera heredada de la administración anterior, lo que puede comprobarse comparando el aporte que recibían las municipalidades a través del Fondo Común Municipal y otros aportes suplementarios con recursos fiscales: éstos aumentaron de 2.760 millones de pesos en 1989 a 32.470 millones en 1992 (todo expresado en pesos de 1992)[10].

A pesar del aumento extraordinario de recursos transferidos a las regiones y a las municipalidades, es necesario incrementar gradualmente este apoyo junto a

9 MIDEPLAN, "Integración al Desarrollo", pág. 391.
10 MIDEPLAN, "Integración al Desarrollo", pág. 394.

una política persistente de fortalecimiento institucional, para asegurar una descentralización exitosa.

En el mismo sentido, a partir de 1990 se inició un proceso de desconcentración y descentralización de programas sociales entre los cuales se destaca la inversión sectorial de asignación regional en programas de infraestructura y acción social, el plan nacional de la infancia, la descentralización de los programas del FOSIS, el reforzamiento y la mejor distribución del FNDR y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las municipalidades, entre otros.

Como hemos visto, existen grandes diferencias entre la situación promedio nacional y numerosas localidades pobres; esas diferencias se reflejan en indicadores sociales, cuyos promedios sin embargo ocultan desigualdades territoriales preocupantes. El cuadro de los indicadores sociales a nivel regional que presentamos aquí (Cuadro Nº 1) tampoco muestra las disparidades que existen al interior de una misma región.

Muy vinculada al proceso de regionalización y de democratización se encuentra la posibilidad de incorporar a la sociedad civil en acciones participativas, puesto que es en las instancias regionales y locales donde se tiene una relación cotidiana con las necesidades más apremiantes de la comunidad. El largo período de régimen autoritario había destruido buena parte de las organizaciones sociales de base, por lo que durante el gobierno del Presidente Aylwin se dio un fuerte impulso a la reconstitución de ese tejido social disperso. El proceso se halla inconcluso, sin embargo, tanto por la precariedad de las organizaciones sociales como por la falta de hábito de las instituciones públicas de realizar trabajos participativos. A ello se agrega el temor de los gobiernos regionales y locales a promover demandas que no están en condiciones de resolver y que, por lo tanto, se podrían convertir en motivo de frustración y descontento.

A pesar de las dificultades, se ha hecho un esfuerzo por que la sociedad civil tenga mayor injerencia en la solución de sus propios problemas. A continuación citaré algunos ejemplos que ilustran esta afirmación[11].

Un caso destacado ha sido el del Ministerio de la Vivienda, cuya política se caracterizó por mantener un constante diálogo con la gente, particularmente con los grupos que tenían necesidades más urgentes, como era el caso de los allegados. Junto con reconocer y promover sus organizaciones, se buscaron soluciones conjuntas, lo que permitió contar con la cooperación de un sector que podía haber resultado altamente conflictivo.

Para que haya participación, es necesario mantener informados a los beneficiarios, y ésta fue una preocupación esencial del Ministerio de Vivienda, que trabajó en la orientación a los beneficiarios acerca de los programas, los requisitos de postulación y los procedimientos de selección y asignación. Además, se establecieron cauces institucionales para que las organizaciones

11 Para mayor información, ver "Participación de la Comunidad en el Desarrollo Social", División Social, MIDEPLAN 1992. "Solidaridad: La Construcción Social de un anhelo", UNICEF, MIDEPLAN, FOSIS, 1993.

Cuadro Nº1. Programas públicos con impacto en la población pobre (1994)

Organismos de Gobierno	*Programa*	*Cobertura*	*Presupuesto (millones)*
Instituto de Normalización Previsional	Subsidio Unico Familiar	830.000	M$ 19.000
	Pensiones Asistenciales	310.000	61.847
	Subsidio de Cesantía	20.000	2.351
Superintendencia de Seguridad Social	Asignaciones Familiares	3.000.000	57.195
Municipalidad respectiva	Subsidio agua potable	457.508	6.000
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	**Programas Habitacionales**		
	-Vivienda Progresiva	17.500 familias	21.752
	-Vivienda Básica (incl. destinada a campamentos)	26.000 familias	68.307
	-Subsidio General Unificado	UF 1.000.000	
	-Subsidio Rural y de colonización (villorrios rurales)	8.000 familias	16.667
	-Programa especial de viviendas para trabajadores	16.000 familias	
	Programas de Desarrollo Urbano -Pavimentación: pavimentos económicos para barrios pobres	207 proyectos	22.658
	-Equipamiento comunitario: sedes sociales. multicanchas, plazas de juegos infantiles, áreas verdes.	1.500.000 personas	2.530
	-Parques y arborización en comunas pobres de grandes ciudades.	2.750	
	-Renovación urbana. Areas deterioradas de ciudades		
	Programas de residencia familiar estudiantil	1.031 alumnos de básica y media	250

(Continúa en la próxima página)

Organismos de Gobierno	*Programa*	*Cobertura*	*Presupuesto (millones)*
	Programa Campamentos Escolares	41.890 alumos de básica	M$ 679,6
	Becas	5.200 estudiantes	663,8
	Hogares estudiantiles	4.046	40
Ministerio del Trabajo	Programa de franquicia tributaria de las empresas para capacitación	345.500 trabajadores	16.800
	Capacitación laboral de jóvenes		
	Becas SENCE:	20.000	7.330,4
	-Sectoriales	2.523	473,4
	-Regionales	1.035	284,6
	-Mujeres Jefas de Hogar	700	220
	-Beneficios para la reconversión (carbón y textil)	1.000	552 (en discusión suplemento 1994)
INDAP	Transferencia tecnológica	51.273 pequeños agricultores	7.500
	Crédito	68.830 pequeños agricultores	20.254
INDAP/FOSIS	Riego Campesino	10.471 familias	2.713
INDAP	Comercialización y Agroindustria		200
	Fortalecimiento de organizaciones campesinas		254
CONAF	Programa campesinos forestales	300 planes	61
	Apoyo al Proceso de Reconversión	900 hectáreas	130
FOSIS	Apoyo a la Microempresa	51.168	4.740
	Generación de capacidades en localidades pobres	666 nuevas localidades	4.894
	Desarrollo juvenil		563
	Forestación y recuperación de suelos	11.800 familias	814
Ministerio del Interior SUBDERE, en conjunto con Municipalidades y Organizaciones Comunitarias	Electrificación rural		M$ 1.554

(Continúa en la próxima página)

Organismos de Gobierno	*Programa*	*Cobertura*	*Presupuesto (millones)*
MINSAL	Nuevo mecanismo de asignación de recursos para la atención primaria de salud municipalizada: PERCAPITA	7.302.995	36.000
	Elaboración de Plan de Salud Familiar en atención primaria.		
MINEDUC	Programa Integral de modernización de la Educación Media		
	-Programa inicial de Mejoramiento de la Educación Media	155 liceos	2.250
	-Fondo Solidario de la Educación Superior	250.000 estudiantes	7.485
	Programa de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación	1.776.339 niños	14.486,7
	Programa de atención focalizada a escuelas de alto riesgo.	1.057 escuelas 167.752 niños	812,2
	Programa de salud escolar (MECE)	750.000 niños de 1° a 3° básico	799,5
	Programa de atención dental	74.800 niños	385,6
	Programa Aplicación flúor gel	1° semestre: 600.000 niños 2° semestre: 300.000 niños	105
JUNAEB	Programa de alimentación escolar	928.539 alumnos de básica	37.726
	Programa de útiles escolares	1.127.000 alumos de básica	452,9
	Proyectos campesinos de desarrollo productivo	2.600 familias	M$ 700
	Apoyo a pescadores artesanales	2.000 pescadores	150
	Capacitación organizacional campesina	300 organizaciones de base	300
CONADI	Iniciativas de desarrollo indígena	500 proyectos 12.000 familias indígenas	3.415

(Continúa en la próxima página)

Organismos de Gobierno	*Programa*	*Cobertura*	*Presupuesto (millones)*
INJ	Formación de monitores juveniles		117
	Casas de la juventud		228
	Centros de formación y difusión juvenil		116
	Fondo de auspicios		32
	Prevención de drogadicción juvenil en la I Región		110
SERNAM	Programa de apoyo a la mujer jefa de hogar de escasos recursos		SERNAM: 620 Municipios 594
SERNAM, Ministerio de Salud, Educación, Vivienda, Justicia, Trabajo (SENCE) Municipios	-Programa de Fomento y Reinserción Laboral -Cuidado infantil -Atención de salud mental -Atención legal	10.000 mujeres	1.490
SERNAM	Centros de información y difusión de los Derechos de la Mujer	72.000 mujeres	660
	Prevención de la violencia intrafamiliar		139
	Prevención de embarazo adolescente		39
Ministerio de Bienes Nacionales	Regulación de títulos de dominio (urbano y rural)	12.000	1.500
	Títulos gratuitos	4.000	147
Bienes Nacionales, FOSIS	Regulación de comunidades agrícolas	3.200 familias	50

Fuente: MIDEPLAN y FOSIS.

plantearan sus demandas y proyectos de equipamiento e infraestructura comunitaria. Así, el diálogo social, la transparencia de los procedimientos y el establecimiento de canales institucionales participativos marcaron el estilo de la gestión de esta cartera.

En el Ministerio de Educación, por su parte, la participación se manifestó en la preparación de un Estatuto Docente en conjunto con el Colegio de Profesores, y en la ley de Centros de Padres y de Alumnos.

En el Estatuto se legaliza el Consejo de Profesores, que tiene carácter consultivo aunque puede ser resolutivo en materias técnico-pedagógicas; se establece también que los profesores deben ser consultados en las decisiones de políticas que se desarrollen a nivel nacional, regional, provincial o comunal.

En cuanto a los centros de padres, su funcionamiento ha sido muy dispar de un establecimiento a otro, por cuanto el ministerio carece de autoridad para impulsar políticas participativas, y sólo se ha limitado a crear espacios que las hagan posibles. La participación de los padres ha sido muy limitada en los sectores marginados y pobres, tanto por su falta de preparación como por la tradición de los profesores de discutir los temas educacionales con sus pares y no con otros grupos.

En cuanto a los centros de alumnos, que por muchos años fueron casi inexistentes, hoy constituyen un lugar de encuentro que permite reconocer distintas opiniones; los alumnos deben asumir la responsabilidad de elegir a sus representantes, realizar asambleas y planificar actividades, creándose así una instancia educativa de participación democrática.

En el sector de la salud, que mantiene diversas vías de participación, se avanzó especialmente en el área de la atención primaria, donde se creó una "Unidad de Participación Social", entre cuyos objetivos destaca la promoción de la participación comunitaria y social a nivel local, incorporando métodos y técnicas de trabajo comunitario y de educación para participar en la puesta en práctica de programas, subprogramas y proyectos específicos de salud. Hasta el momento, sólo ha sido posible realizar experiencias piloto, que han servido para identificar los problemas que se deben corregir para hacer masiva esta experiencia de participación en la atención primaria de la salud.

Otros ejemplos de participación de la sociedad civil se han dado en las nuevas instituciones creadas en torno a MIDEPLAN. Así ocurre con el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) que, a modo de ejemplo, mediante la creación de los Centros de Información de los Derechos de la Mujer (CIDEM) ha estimulado a lo largo del país una activa participación de la mujer en la defensa de sus derechos y en la lucha contra la discriminación. Junto con favorecer ese propósito, los CIDEM reciben las demandas individuales y las de organizaciones femeninas sobre sus necesidades específicas en las distintas regiones del país. Este sistema ha atendido a alrededor de 100.000 mujeres.

En cuanto a la experiencia del Instituto Nacional de la Juventud (INJ), se puede sintetizar diciendo que ha estado dirigida a proporcionar información a los jóvenes en relación a sus derechos y deberes, a crear espacios de encuentro donde los jóvenes puedan desarrollar sus actividades, y a fomentar la creatividad

de tipo solidario hacia la comunidad. Casi todas las actividades que realiza el INJ poseen un elevado componente participativo, ya que el objetivo último de esta nueva institución es la integración de los jóvenes en la sociedad. Ese ha sido el sentido del Programa de Oportunidades para los Jóvenes (PROJOVEN), que se estructura en siete áreas: trabajo, educación, salud, protección y rehabilitación de menores, participación y derechos juveniles, recreación y uso del tiempo libre. El programa ha dado origen a 44 actividades diferentes, todas las cuales han constituido iniciativas innovadoras y participativas, constituyéndose en una experiencia inédita en la administración chilena.

Respecto al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), la participación ha sido el criterio central que orienta su acción, destinada a financiar proyectos e iniciativas de carácter productivo en el sector de la microempresa, y otros de tipo social en las localidades pobres. Como el FOSIS sólo financia proyectos y no es el ejecutor de ellos, se ha creado una red de intermediación compuesta por organismos no gubernamentales (ONG's), municipalidades y grupos organizados de beneficiarios, red que ha permitido la descentralización tanto en la asignación de recursos a nivel regional como en la ejecución de los proyectos a nivel de comunas y localidades, lo que ha implicado una amplia participación de la sociedad civil.

También son dignos de destacar ciertos programas participativos del Ministerio del Trabajo, como el de capacitación y formación profesional, para el cual se creó un Consejo constituido por dirigentes nacionales y por sector, tanto empresariales como sindicales. Por otra parte, se han ampliado y fortalecido las organizaciones sindicales, y creado un Fondo para la Capacitación y Extensión Sindical, al cual pueden postular las organizaciones laborales legalmente constituidas.

En relación con los campesinos, el Ministerio de Agricultura –a través de INDAP– ha elaborado programas orientados a fortalecer las organizaciones y a crear canales de participación que permitan a los campesinos influir en la preparación, ejecución y evaluación de los programas de INDAP.

Si bien se ha hecho un gran esfuerzo por aumentar la participación de la sociedad civil en diversos sectores, todavía queda mucho camino por recorrer; las experiencias han sido limitadas y difíciles de ejecutar, especialmente en los ministerios y servicios tradicionales, que no están habituados a formas participativas de trabajo. En muchos casos, además, los propios beneficiarios no estaban acostumbrados a este tipo de experiencias, y sentían desconfianza del Estado.

La reseña anterior tiene como propósito proporcionar una visión panorámica de la diversidad de instituciones públicas que tienen responsabilidad en lo social en Chile, de la multiplicidad de programas existentes, de la abundante legislación cuyo objetivo es beneficiar a los sectores más pobres, y de los instrumentos disponibles para el diseño, el seguimiento y la evaluación de distintas políticas sociales. En la siguiente sección analizaremos cómo se podría utilizar mejor la institucionalidad vigente en el diseño de políticas y programas

sociales, así como en la administración y gestión de los mismos, poniendo el mayor énfasis en aquellos destinados a superar la pobreza.

III. COMO MEJORAR LO QUE TENEMOS

El nivel de gasto social que Chile ha asumido hoy es difícil de aumentar a través de recursos públicos adicionales. Es posible pensar que el crecimiento económico proveerá de mayores ingresos al Estado, que es posible realizar redistribuciones internas desde otros sectores, o transferir hacia la inversión social los recursos provenientes de la privatización de empresas estatales. Sin embargo, una vez efectuado un esfuerzo considerable –mediante la reforma tributaria– para elevar los ingresos públicos destinados al gasto social, que se ha dictado una legislación en beneficio de los grupos vulnerables, que se ha avanzado en el otorgamiento de mayores atribuciones a los gobiernos regionales y comunales, que se han aumentado los subsidios a los grupos más pobres, y que se han superado los más graves y urgentes déficit de los servicios básicos, parece relevante y oportuno detenerse a pensar el modo más eficiente en que se podrían administrar los recursos existentes, y coordinar mejor las acciones de las distintas instituciones encargadas de la formulación y ejecución de los programas sociales.

1. LAS DECISIONES DE POLITICAS NACIONALES Y REGIONALES

Como ya hemos visto, el funcionamiento del Comité Económico Social, que inicialmente constituyó una buena experiencia, no indica que éste sea el más adecuado para cumplir con tareas como formular las políticas sociales, coordinar las acciones y efectuar su seguimiento y evaluación.

El gobierno ha dado un paso importante al crear el Comité Interministerial Social, presidido por el Presidente de la República y coordinado por MIDEPLAN. Se creó también el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, con amplia participación privada; este Consejo funcionará en estrecho contacto con el Comité Interministerial Social.

La experiencia del funcionamiento de los comités interministeriales indica que su eficacia depende en gran medida de la Secretaría Técnica de que se disponga, la que debe presentar los temas de discusión con los antecedentes necesarios para una adecuada toma de decisiones por parte de la autoridad política. Desde este punto de vista, MIDEPLAN aparece como la institución mejor equipada para cumplir esa función: no tiene una responsabilidad sectorial específica, dispone de una gran cantidad de información a través de la encuesta CASEN, es responsable de la supervisión técnica de las fichas CAS –el instrumento a través del cual se determinan subsidios de gran importancia por su monto y efecto social–, está representado en todas las regiones del país por los SERPLAC –que cuentan con profesionales de gran experiencia y con conocimiento de sus regiones–, posee un Departamento de Estudios Sociales con sectorialistas que tienen relación con todos los ministerios sociales, en su División Social se concentran equipos especializados en grupos vulnerables y

profesionales que han adquirido experiencia en la monitorización de programas sociales. Es también en esa cartera donde se evalúan *ex-ante* todos los proyectos de inversión social, tanto regionales –correspondientes al FNDR: los evalúan los SERPLAC– como de carácter nacional –de responsabilidad de los ministerios e instituciones públicas; por último, le ha correspondido a MIDEPLAN evaluar las metas ministeriales de los ministerios sociales, lo que le ha aportado una experiencia y un conocimiento acabado de lo que ocurre en dichos ministerios. No hay en la administración del Estado una infraestructura equivalente a la que dispone MIDEPLAN para cumplir la función de coordinador y secretaría técnica de un comité social.

Hay quienes se preguntan si realmente es necesario tener una instancia coordinadora de las políticas sociales, y cuál sería el "valor agregado" de dicha instancia a la forma en que actualmente se toman las decisiones. Más aún, se teme que la existencia de este nuevo trámite no reporte beneficios claros a los respectivos ministerios, y termine por languidecer en reuniones insustanciales. Ello efectivamente puede ocurrir si no se otorgan al Comité o al ente coordinador atribuciones que le permitan una influencia real en las decisiones vinculadas a la fijación de prioridades, la asignación de recursos y la evaluación de los programas acordados. Tales atribuciones tienen como consecuencia la necesidad de limitar sus funciones, fijando áreas de atención preferente: la superación de la pobreza, por ejemplo.

Es verdad que las políticas sociales no sólo benefician a los más pobres, sino que además tienden a mejorar la calidad de vida de un grupo más amplio de la población, así como a dar oportunidades de movilidad social. Sin embargo, el Estado tiene el compromiso de asegurar un umbral mínimo a quienes aún no pueden satisfacer sus necesidades básicas, y se encuentran discriminados por haber nacido en una familia pobre.

Actualmente, la oportunidad de revisar los programas sociales y, en definitiva, de fijar las prioridades a través de la asignación de recursos, se da en la discusión anual del presupuesto de cada cartera, pero no existe una instancia de debate colectivo en la que los distintos sectores presenten sus propuestas anuales o plurianuales.

En mi opinión, la Secretaría Técnica del Comité Interministerial Social, en colaboración con cada ministerio y con las regiones, debería elaborar programas anuales y plurianuales en los cuales, junto con especificar las metas, deberían sugerirse las prioridades nacionales, regionales y locales, que tendrían que ser aprobadas por el Comité de Ministros. Estas prioridades deberían considerarse en la asignación de recursos anuales del presupuesto a cada ministerio involucrado –siempre según la disponibilidad de recursos que el Ministerio de Hacienda determine–. Los ajustes que provengan de la discusión con el Ministerio de Hacienda, y que signifiquen alterar las prioridades acordadas por el Comité, deberían ser aprobados por el mismo.

La tarea principal del Comité y del ministerio encargado de la coordinación estaría centrada en los programas prioritarios, dirigidos hacia los grupos postergados o vulnerables.

En este contexto sugerido, además de las informaciones sectoriales, MIDEPLAN debería recoger anualmente –a través de su representación regional– las propuestas de los sectores sociales relacionadas con los programas prioritarios, para presentar al Comité Social un programa coherente y compatibilizado con las políticas nacionales.

En las propuestas de las regiones, las acciones sectoriales deberían reflejar una adecuada focalización territorial en grupos vulnerables. La presentación tendría que abarcar los programas prioritarios de los sectores sociales, los programas tendientes a elevar la productividad y los ingresos de los pobres y los programas orientados a los grupos particularmente vulnerables y marginados.

Una vez acordadas las metas y acciones prioritarias, y aprobados los recursos, el Comité Social revisaría periódicamente su cumplimiento tomando como base los informes que le proporcionaría la Secretaría Técnica, alimentados por la información tanto sectorial como regional y municipal, según sea el caso. Para estos efectos se utilizaría también la información proveniente de los instrumentos existentes: la encuesta CASEN, la ficha CAS y la monitorización, con especial énfasis en la opinión de los usuarios.

Otra tarea necesaria consiste en fortalecer los mecanismos de que disponen los nuevos gobiernos regionales para enfrentar sus responsabilidades, concentrando los esfuerzos en reforzar la capacidad profesional y técnica de los SERPLAC para asesorar a los Comités Sociales Regionales en el diseño y coordinación de políticas.

Una responsabilidad fundamental de las regiones debe ser la de identificar las localidades rezagadas y proponer, junto con los municipios, acciones que satisfagan las necesidades específicas de esas localidades. Para ello se tendría que plantear a las regiones un mínimo de requisitos comunes, necesarios para que el nivel central pueda cumplir sus funciones integradoras. Sin embargo, habría que funcionar con flexibilidad en la elaboración de los mecanismos, para facilitar la búsqueda de alternativas de participación de los beneficiarios en las decisiones relativas a los programas sociales.

Los Comités Sociales Regionales podrían tener un papel importante en esa estructura, que incluiría mecanismos de enlace con las municipalidades.

La mayor descentralización en la definición y ejecución de las políticas sociales exigiría fortalecer la capacidad de monitorización, para que el gobierno regional pudiese acompañar la aplicación de los programas prioritarios, evaluar su impacto e incorporar las lecciones aprendidas en la acción social futura. Se podría lograr este fortalecimiento utilizando métodos modernos y relativamente económicos, como la monitorización en sitios centinela o el *rapid appraisal*.

Sería preciso prestar especial atención a la gestión municipal, que hoy tiene importantes responsabilidades en las áreas de educación y salud. Con muy pocas excepciones, las comunas tienen grandes problemas para desempeñar estas responsabilidades con éxito dados los recursos disponibles. Esta circunstancia, además, reduce los recursos municipales destinados a otros problemas prioritarios que se presentan en forma heterogénea en el territorio nacional. El proyecto de ley de reforma a las rentas municipales contribuirá a mejorar la

situación. Aun así, se necesitaría fortalecer los mecanismos municipales de coordinación y vinculación operacional de los programas con la acción social, para alcanzar una mejor focalización en los grupos y/o localidades más necesitadas.

Un complemento necesario para el buen funcionamiento del Comité Interministerial Social es la creación de un espacio de concertación social para la superación de la pobreza, como se propone ser el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. En esta instancia se puede coordinar la acción pública y la privada, tanto en la formulación de las políticas nacionales como en la determinación de las responsabilidades ejecutoras de los programas y acciones específicas que se acuerden. Un campo en el cual esta concertación puede llevar a cabo una acción muy fecunda es el que se refiere a los grupos vulnerables, que por sus características etarias, de género o personales presentan dificultades especiales para integrarse al desarrollo. Asimismo, a través de esta instancia se pueden canalizar los esfuerzos o intenciones de cooperación privada que no encuentran actualmente la forma de concretar esas intenciones. Una instancia de esta naturaleza, por su representatividad, puede influir –a través de una política comunicacional– en la creación de una conciencia colectiva más solidaria con los problemas más extremos de pobreza, promoviendo la organización y participación social, especialmente a nivel comunal y local. De esta manera, se crearía una red de intereses públicos y privados en función de un objetivo común, a través de la cual podrían fluir de una manera más expedita y eficaz los recursos destinados a favorecer a los sectores más pobres de la población. Ello, además, permitiría ampliar la información necesaria para definir con mayor precisión las políticas y la evaluación de sus resultados.

2. EL PROCESO DE PRIORIZACION EN LA ASIGNACION DE RECURSOS Y LA EVALUACION

Una función importante del Comité Social, como ya se ha señalado, es la formulación de un programa en el que se establezcan objetivos de corto, mediano y largo plazo, así como los medios para lograr esos objetivos, las responsabilidades institucionales, etc. Este programa no debe ser rígido, puesto que sirve como orientación para las decisiones políticas, una de las cuales será la formulación de los presupuestos anuales.

Uno de los riesgos que se señalan a la propuesta de crear una instancia adicional al Ministerio de Hacienda para discutir el presupuesto social es la posibilidad de que se organice una especie de "sindicato de los ministerios sociales", lo que podría derivar en una fuerte presión sobre el gasto público. En realidad, ese riesgo se ve minimizado por cuanto el Ministerio de Hacienda propone los límites del gasto al cual se debe ceñir cada cartera y, como ya se ha señalado, siempre existirá la discusión bilateral. Lo importante del presupuesto social es que agrega información a la discusión con el Ministerio de Hacienda, ya que entregaría una priorización fundada en relación con los objetivos sociales,

junto a la identificación de las complementariedades entre los proyectos de distintas unidades administrativas.

Cada ministerio elaborará su propio presupuesto con identificación de las metas, de los programas y proyectos específicos en función del plan general previamente definido. Estos antecedentes se discuten colectivamente en el Comité Social, y se fijan prioridades frente a la eventualidad de que los recursos disponibles sean menores que las demandas presentadas al Ministerio de Hacienda. El mecanismo regulador de la velocidad con que se cumplan las metas será, por una parte, la asignación de recursos, y por otra, la capacidad de ejecución de los propios servicios.

Una vez que el Comité Social haya adquirido experiencia, dispondrá de información sobre el cumplimiento de las metas y tendrá una apreciación de la capacidad ejecutora de cada instancia, lo que será útil para la discusión colectiva del presupuesto, y también para la discusión bilateral con el Ministerio de Hacienda. Una práctica que ha resultado eficiente en la discusión del presupuesto de inversiones es la participación conjunta, en la etapa bilateral, de los analistas de la Dirección de Presupuestos, de los expertos del servicio respectivo y de los sectorialistas encargados de la evaluación técnica en MIDEPLAN. Un procedimiento semejante se puede establecer para la discusión de los presupuestos de los ministerios sociales, donde podrían participar representantes de esas carteras, de Presupuesto y de la Secretaría Técnica del Comité Social.

Uno de los aspectos donde menos se ha avanzado es en la evaluación de los resultados de los distintos programas sociales. Se trata de una deficiencia seria en la administración del Estado, porque, en general, en el control se prioriza el cumplimiento de la legalidad contable, mientras que la eficacia se mide comparando el gasto o la inversión presupuestada con lo efectivamente ejecutado. El seguimiento de la inversión y el gasto en función del cumplimiento de su objetivo y la evaluación de los resultados finales es en cambio poco frecuente.

En la administración pública chilena prima el principio del control legal de los actos del Estado, cuya fiscalización corresponde a la Contraloría General de la República, la que pone el énfasis en el control *ex-ante*. En cuanto al control *ex-post*, nuevamente su orientación es verificar la legalidad de los procedimientos y del destino de los fondos. Por otra parte, el juicio sobre la eficiencia de un servicio público por lo general consiste en verificar si se gastó la asignación presupuestaria o si quedó un saldo sin gastar, sin siquiera cerciorarse de que esto último pudo haber ocurrido por razones de eficiencia, por haber cumplido el objetivo gastando menos de lo presupuestado. Ese concepto errado provoca que los servicios públicos se apresuren a gastar en los últimos meses del año los saldos de sus presupuestos, para evitar que el año siguiente la Dirección de Presupuesto disminuya la asignación de recursos en los ítemes con excedentes, y para que los parlamentarios no critiquen la "ineficiencia" del Estado al comprobar que no se gastó parte del presupuesto aprobado.

Esta situación, de carácter genérico, también se aplica, como es obvio, a los ministerios y servicios con la responsabilidad de ejecutar los programas sociales. Aunque se han hecho avances en diversas reparticiones –introduciendo sistemas de evaluación de resultados– y se ha establecido en MIDEPLAN un equipo encargado de la monitorización de los programas sociales, éste es un aspecto en el cual debe hacerse un gran esfuerzo, especialmente si se quiere descentralizar la ejecución de las políticas sociales. Es una tarea prioritaria para MIDEPLAN y el Comité Social de Ministros.

No es posible disponer en la administración pública de un equipo permanentemente encargado de evaluar los programas sociales. Sin embargo, así como existe un grupo profesional especializado en MIDEPLAN que ha establecido un sistema para evaluar los proyectos de inversión en el sector público, es posible pensar en un sistema similar de evaluación previo de programas sociales que por su magnitud e impacto lo ameriten. Aunque un paso importante para asegurar una asignación más eficiente de los recursos públicos, sería insuficiente si no se complementa con la evaluación posterior. En este sentido, se puede utilizar la capacidad instalada privada para contratar especialistas externos que hagan una apreciación objetiva de los resultados de los programas, de sus costos reales, del impacto social, de su eficacia para llegar al grupo objetivo y de sus filtraciones. Sin duda sería conveniente empezar desde ahora con la evaluación de programas que se mantienen por inercia, y a los cuales se les sigue dando prioridad por sobre aquellos que atacan problemas emergentes y graves, como la drogadicción, el alcoholismo, la seguridad de las personas, el SIDA y otros.

La revisión de los programas no sólo está conectada con los nuevos temas de interés nacional, sino que debe hacerse también en función de los requerimientos específicos de las regiones. En ocasiones se persiste en mantener programas que ya han cumplido su objetivo, y no se cuenta en cambio con recursos para enfrentar otros de más reciente aparición y que tienen alta prioridad.

3. LA DESCENTRALIZACION, LA DESCONCENTRACION Y LA PARTICIPACION

En la concepción de una nueva institucionalidad social, el principal y más complejo desafío es el de la descentralización de las políticas sociales.

Ya hemos señalado la necesidad de fortalecer la organización regional que tiene responsabilidad social. La ley que rige a los gobiernos regionales, y la que democratizó a los municipios, favorecen un proceso gradual de descentralización de la acción del Estado, proceso que es deseable que ocurra en las políticas sociales para acercarlas más a los beneficiarios, y además porque los problemas que afectan a la población son muy diferentes de una región a otra y, en consecuencia, requieren de políticas específicas adecuadas a cada realidad.

Un primer paso es coordinar a las diversas instituciones que actualmente cumplen una función social en el sistema público: Comité Social Regional,

Departamento Social de la Intendencia, Comisión Regional CAS, Secretarías Regionales Ministeriales, Direcciones Regionales de los servicios públicos con responsabilidad social –entre los cuales, además de Salud, tienen representación la JUNJI, INTEGRA, FOSIS, INJ, SERNAM, JUNAEB, SENAME y otros–. Además, en casi todas las regiones existen instituciones privadas (ONG's) que cumplen una función social. De lo expuesto se puede deducir que efectivamente existe una amplia red institucional, pero su acción no está coordinada ni obedece a un plan integrador, con lo que se está perdiendo una potencialidad en la acción social que podría aprovecharse mejor.

La somera descripción de la segmentación institucional de las políticas sociales es suficiente para apreciar la magnitud de los desafíos pendientes. Chile ha avanzado más que otros países en términos de información, legislación e institucionalidad; la etapa actual debe estar abocada a aumentar la eficiencia, tarea que requiere de persistencia, tiempo y voluntad política para romper la tradicional tendencia al centralismo y a las decisiones autónomas de carácter sectorial.

Resulta urgente mejorar la información regionalizada que se utiliza en el diseño de estrategias específicas de superación de la pobreza, determinando los territorios rezagados y los grupos vulnerables en cada caso, cuyos problemas sólo pueden resolverse a través de una acción multisectorial.

Se requeriría, además, un catastro detallado de las instituciones que tienen la responsabilidad de la gestión de los programas económico-sociales en las regiones, tarea que pueden cumplir los propios gobiernos regionales en colaboración con las municipalidades.

Dada la magnitud de las tareas pendientes, sería recomendable establecer un grupo de trabajo que, en contacto con las regiones, elabore un programa que podría aplicarse experimentalmente en algunas de ellas, para posteriormente extenderlo en forma gradual a todo el país.

La posibilidad de ampliar la participación de la sociedad civil está en estrecha relación con el avance del proceso de regionalización. Sin embargo, existen dos campos de alcance nacional en los que la participación ciudadana es de gran importancia, la educación y la salud, temas de tanta trascendencia nacional que su discusión no puede quedar circunscrita sólo a los grupos más directamente interesados. Para soslayar el conflicto que surge de la confrontación de intereses, por legítimos que éstos sean, es necesario entregar la más completa información a la opinión pública y abrir un debate nacional sobre estos temas, ya que las decisiones que se tomen afectarán la situación económica y social de las generaciones actuales y futuras de chilenos. Este es un ejemplo principal de una instancia donde se pueden ejercer los derechos del ciudadano, dotando de s contenido sustantivo a la participación democrática en temas de trascendencia nacional.

Por otra parte, para que la participación sea efectiva en la solución de problemas sociales cotidianos, junto a la descentralización debe promoverse el fortalecimiento de las organizaciones intermedias de la sociedad civil, de tal manera que el Estado pueda transferir responsabilidades sin el temor o prejuicio

predominante de que no existe capacidad ni organizaciones a las cuales delegar atribuciones.

De entre la variedad de programas sociales descritos en el Cuadro Nº1 –programas dirigidos a los grupos pobres– puede efectuarse una selección con el propósito de llevar a cabo una experiencia participativa más amplia y decidida que la realizada hasta ahora.

Se requiere de un acto de fe en las capacidades de la gente, acto que por lo demás posee un fundamento objetivo en experiencias concretas. La participación de la sociedad civil es una forma de hacerla también responsable de un proceso de superación de desigualdades, que necesariamente será gradual y requerirá por tanto de la máxima comprensión por parte de quienes se desea beneficiar.

El grado de desarrollo que Chile ha alcanzado sitúa al país en un momento histórico de cambios cualitativos esenciales destinados a superar la coexistencia de dos mundos muy diferentes: uno que se ha incorporado a la modernidad, y otro que permanece en el atraso y la pobreza. Esta dualidad no sólo se mantiene porque el ingreso por persona es relativamente bajo, sino porque su distribución continúa siendo muy desigual, y las personas no tienen las mismas oportunidades para desarrollar sus capacidades.

La permanencia de un desarrollo segmentado puede provocar desesperanza y descontento, especialmente cuando son apreciables las profundas diferencias entre una imagen exitosa, y hasta opulenta, y una vida cotidiana llena de dificultades y sin expectativas. Esta situación convierte en indispensable la preocupación por la equidad, sin olvidar que es un proceso lento pero que, si es persistente en la búsqueda de una mayor justicia –particularmente en cuanto a las oportunidades–, generará una esperanza fundada que facilitará la aceptación de ese proceder.

El cumplimiento del doble objetivo de crecimiento con equidad requiere de una presencia activa del Estado en la creación de oportunidades a los grupos más atrasados y marginados de nuestra sociedad. Tal actuación del Estado no es excluyente de la acción privada; por el contrario, su complementariedad es una condición para el éxito del proceso. El sector privado es el motor del crecimiento económico, condición necesaria de bienestar, y también puede ser un eficiente ejecutor de programas sociales. No obstante, la movilización de recursos, la elaboración de un plan coherente de superación de la pobreza, la identificación de programas y proyectos, así como el establecimiento de prioridades, son tareas a las cuales el Estado no puede renunciar si se pretende traspasar un umbral mínimo de satisfacción de necesidades personales y colectivas.

En este contexto, la institucionalidad social tiene un papel fundamental en la optimización del uso de los recursos públicos, siempre escasos; su presencia es vital también para captar el apoyo privado a los programas prioritarios, para proveer de la información necesaria para definir las políticas más eficaces, y para provocar una concertación entre la acción pública y privada, teniendo en cuenta las necesidades básicas de los beneficiarios, que les son trasmitidas a través de un proceso de participación.

Considerando el paso adelante que el país ha dado en la legislación social, la diversidad de instituciones y programas existentes, y la dificultad de disponer de recursos significativos para el desarrollo social, vemos que la necesidad de acercar cada vez más las políticas sociales a la gente –regiones, comunas, localidades– tiene primera prioridad. Ahora es el momento de mejorar la eficiencia de la acción pública, de crear una relación de complementariedad con el sector privado, y de ampliar la participación en el diseño y ejecución de las políticas sociales.