

RED DE
CENTROS
DE INVESTIGACION
ECONOMICA APLICADA

**ESTRATEGIAS PARA
COMBATIR LA POBREZA
EN AMERICA LATINA:
PROGRAMAS,
INSTITUCIONES
Y RECURSOS**

Editado por Dagmar Raczynski



IDB

Banco Interamericano de Desarrollo

Página en blanco a propósito

Página en blanco a propósito

Los juicios y opiniones expresados en esta publicación corresponden a los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo ni de CIEPLAN

© ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA EN AMERICA LATINA:
PROGRAMAS, INSTITUCIONES Y RECURSOS

© Derechos Reservados 1995 del Banco Interamericano de Desarrollo

© Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica
Mac-Iver 125, pisos 5 y 17, Fono: (56-2) 633 3836, Fax: (56-2) 632 6677, E-mail: cieplan@cieplan.cl,
Santiago, Chile

Inscripción N° 93.781

ISBN 956-204-030-5

Primera edición 1.000 ejemplares
Junio de 1995

Segunda edición 1.000 ejemplares
Julio de 1996

Diagramación y composición: Patricio Badilla (CIEPLAN)

ANDROS, Productora Gráfica

Impreso en Chile - Printed in Chile

RED DE
CENTROS
DE INVESTIGACION
ECONOMICA APLICADA

**ESTRATEGIAS PARA
COMBATIR LA POBREZA
EN AMERICA LATINA:
PROGRAMAS,
INSTITUCIONES
Y RECURSOS**

Editado por Dagmar Raczynski



IDB PLAN

Banco Interamericano de Desarrollo

Página en blanco a propósito

AUTORES

- Arretche, Marta Teresa S.** Cientista Política, Investigadora del Núcleo de Estudios de Políticas Públicas (NEPP) de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil
- Draibe, Sonia Miriam** Cientista Política, Coordinadora del Núcleo de Estudios de Políticas Públicas (NEPP) de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil
- Giovanni, Geraldo Di** Sociólogo, Profesor de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil
- Kerr Do Amaral, Helena** Administradora, Técnica de FUNDAP, colabora del Núcleo de Estudios de Políticas Públicas (NEPP) de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil
- Lopes, Juarez Rubens Brandão** Sociólogo, Profesor de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil
- Medeiros Da Fonseca, Ana María** Historiadora, Investigadora del Núcleo de Estudios de Políticas Públicas (NEPP) de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil
- Martínez Nogueira, Roberto** Ph.D. en Administración Pública , Cornell University, USA. Director de Fortalecimiento de la Organización y Gestión

	<p>Social (FORGES) , docente y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, e investigador visitante en la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Argentina.</p>
<p>Neri de Souza, Aparecida</p>	<p>Pedagoga, Investigadora del Núcleo de Estudios de Políticas Públicas (NEPP) de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil</p>
<p>Raczynski, Dagmar</p>	<p>Socióloga, Investigadora de la Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN) y docente del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile</p>
<p>Trejos, Juan Diego</p>	<p>Economista. Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica y de Asociación Alternativas de Desarrollo, Costa Rica.</p>

INDICE

PREFACIO	9
ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA EN AMERICA LATINA: DIAGNOSTICO Y LECCIONES DE POLITICA <i>Dagmar Raczynski</i>	11
LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EN ARGENTINA <i>Roberto Martínez Nogueira</i>	43
POLITICAS SOCIALES Y PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EN BRASIL <i>Sonia Miriam Draibe, Marta Teresa S. Arretche (coords.) Ana María Medeiros da Fonseca, Aparecida Neri de Souza, Geraldo Di Giovanni, Helena Kerr Do Amaral y Juarez Rubens Brandão Lopes</i>	97
COSTA RICA: LA RESPUESTA ESTATAL FRENTE A LA POBREZA. INSTITUCIONES, PROGRAMAS Y RECURSOS <i>Juan Diego Trejos</i>	163
LA ESTRATEGIA DE COMBATE A LA POBREZA EN CHILE: PROGRAMAS, INSTITUCIONES Y RECURSOS <i>Dagmar Raczynski</i>	217

Página en blanco a propósito

PREFACIO

Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos es el libro número catorce en la serie publicada por el proyecto de la Red de Centros de Investigación Económica Aplicada del Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El estudio comprende un análisis crítico de los programas para combatir la pobreza en Argentina, Brasil, Costa Rica y Chile. El análisis en cada país se inicia con una descripción de los programas vigentes, insertándolos en el contexto histórico-institucional de la política social del país; estudiando las complementariedades y oposiciones entre los programas; contrastando los programas con el conocimiento que existe en el país sobre las características de los sectores pobres; y analizando la integración de las políticas sociales con las económicas. Posteriormente se estudian tres programas específicos, identificando qué se hace, por qué, cómo y con qué resultados, para luego señalar los factores que facilitan y obstaculizan el diseño y la ejecución de los programas, y poder así extraer enseñanzas de política.

Los cuatro países muestran marcadas diferencias en las características de sus políticas sociales y de combate a la pobreza. Chile es el que más se acerca a una estrategia para combatir la pobreza.

El estudio identifica requisitos y criterios globales que son indispensables para una estrategia exitosa de combate a la pobreza. La misma necesariamente debe conjugar elementos políticos, técnicos, económicos, institucionales y de gestión, y formar parte de la estrategia global de desarrollo. Los programas y las medidas tomadas aisladamente por más eficientes que sean, en general no dan los resultados esperados.

El lucha contra la pobreza requiere necesariamente la existencia de un crecimiento económico con creación de empleos y políticas sociales específicas, complementarias de las económicas, que generen capacidades y abran oportunidades para que los sectores pobres se inserten productivamente en el proceso de desarrollo. Los programas asistenciales de transferencia de ingresos,

alimentos y otros bienes indispensables para la subsistencia, son aplicables a situaciones extremas y por sí solos no constituyen instrumentos para combatir la pobreza.

El éxito de la estrategia y de los programas requiere que ambos se "construya políticamente". Para ello se necesita una masa crítica técnico-analítica de profesionales que participe en el debate nacional sobre el tema y sus opciones; que posea capacidad conceptual e instrumental para tareas de diagnóstico, diseño, ejecución, seguimiento, evaluación, compilación de indicadores y sistemas de información; y que posea capacidad para administrar programas sociales. También requiere la existencia de equipos de trabajo sólidos en los gobiernos regionales y locales y en los organismos intermediarios de ejecución; un conocimiento riguroso de los aspectos positivos y negativos del marco institucional en el cual se llevan a cabo los programas; y el desarrollo de actividades que permitan romper las inevitables resistencias burocráticas presentes en el aparato público y las presiones clientelísticas que lo caracterizan.

El estudio destaca el enorme vacío que existe en lo que respecta a criterios, instrumentos y sistemas de seguimiento y la evaluación de resultados e impacto de los programas. Señala los riesgos que supone plantear como alternativas opuestas las políticas universales y "focalizadas" y de suponer que la modalidad más eficiente de "focalización" es una ficha socioeconómica que se aplica a las personas u hogares. Las decisiones en estos temas dependen de factores relacionados con los objetivos del programa y las características del grupo destinatario y la facilidad o dificultad para llegar a él.

El estudio comprueba que es posible y favorable desarrollar programas nacionales de amplia cobertura con la colaboración del sector privado. Para ello se requiere un "mercado de organismos privados" calificados y motivados. La falta o la reducida magnitud de estos mercados dificulta la ejecución de los programas. Ello tiende a ocurrir en los territorios con mayor concentración de pobreza.

El camino de la descentralización que han emprendido los países, con contenidos y énfasis diferentes, abre nuevas sendas para la lucha contra la pobreza. En particular porque facilita el aprovechamiento de las oportunidades de participación social y la posibilidad de responder de manera más certera a las necesidades y prioridades de los beneficiarios. No obstante, es un camino con grandes obstáculos y dudas no satisfechas. Es fundamental que esté conducido por un "centro fuerte" que evite la agudización de las enormes desigualdades territoriales que existen en los países y la pérdida de economías de escala, y que asegure el fortalecimiento institucional tanto del Estado como de las organizaciones y los actores locales.

Nohra Rey de Marulanda, Gerente
Departamento de Integración y Programas Regionales

ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA EN AMERICA LATINA. DIAGNOSTICO Y ENSEÑANZAS DE POLITICA *

DAGMAR RACZYNSKI

INTRODUCCION

La superación de la pobreza constituye uno de los grandes desafíos que enfrenta la región. El logro de esta meta es fundamental por razones éticas y para la estabilidad económica, social y política de los países. El tema ha sido abordado en diversos foros internacionales y en los programas políticos de varios países. Sin embargo, aún existen dudas acerca de los requerimientos, el contenido y las características de una estrategia para combatir la pobreza y del marco institucional y de organización necesarios para su exitosa aplicación.

El proyecto regional cuyos resultados se publican en este libro incluyó un análisis crítico de los programas para combatir la pobreza que están aplicándose en cuatro países de la región: Argentina, Brasil, Costa Rica y Chile. En este capítulo introductorio se plantean los temas y los interrogantes que motivaron el proyecto, se señala la forma en que éstos fueron abordados en los estudios nacionales, se sintetizan los principales resultados y se enumeran las enseñanzas de política que pueden deducirse de la experiencia de los países analizados.

LOS TEMAS DEL ESTUDIO

El punto de partida del proyecto regional fue la convicción de que el debate en abstracto en torno a los requerimientos, el contenido y las características de las políticas para combatir la pobreza es insuficiente y con frecuencia conduce a resultados erróneos. Lo que corresponde es vincular el debate sobre estos

* Este capítulo contó con los valiosos aportes de Sonia Miriam Draibe, Roberto Martínez Nogueira y Juan Diego Trejos, que tuvieron a su cargo los estudios nacionales sobre Brasil, Argentina y Costa Rica, respectivamente, y los comentarios de María Elisa Bernal, Maritza Izaguirre y Carlos Herrán del BID, Nicolás Flaño y Helena Ribe del Banco Mundial y Rebeca Grynspan de Costa Rica.

aspectos a la particular situación de cada país en cuanto a las características de la pobreza, a las instituciones para la política social con que cuenta y su experiencia con programas de lucha contra la pobreza.

ORIENTACIONES Y CONTENIDO DE LAS POLITICAS PARA COMBATIR LA POBREZA

En la actualidad están abandonándose las políticas redistributivas tradicionales que se basaban en la fijación de precios y subsidios generales, y están introduciéndose políticas y programas directos "focalizados" en los sectores más pobres de la población. Las políticas que se proponen asignan prioridad a la eliminación de las distorsiones en las relaciones de mercado y plantean la "focalización" de la política social sectorial (educación, salud, vivienda) y la creación de programas sociales compensatorios para las situaciones más extremas de pobreza (subsidios para alimentación, planes de emergencia de empleo, distribución de pensiones asistenciales y similares). La hipótesis es que los programas compensatorios y la adopción de una política social sectorial también "focalizada" resultarían más eficientes con respecto al objetivo específico de reducir la pobreza que los programas de carácter universal.

Al estudiar los programas para combatir la pobreza no es suficiente analizar los esfuerzos de gasto social que un país realiza y la medida en que el gasto efectivamente llega a los sectores más pobres. Es necesario, además, adentrarse en el contenido de las políticas y en la coherencia de los programas con las características de la pobreza y los factores que la condicionan.

En lo que concierne al contenido de las políticas de superación de la pobreza, pueden distinguirse al menos cinco grandes categorías: i) políticas sociales sectoriales: inversión en servicios básicos de educación y salud, y políticas y subsidios para vivienda, equipamiento comunitario e infraestructura sanitaria; ii) políticas que apoyan la capacidad productiva de los sectores pobres: capacitación para el trabajo y medidas de reconversión laboral, y apoyo a actividades productivas en pequeña escala (microempresa rural y urbana, sector informal urbano, apoyo al sector campesino, etc.); iii) políticas de apoyo a la organización social y de capacitación en sectores pobres para proveerlos de información y "calificarlos" para tener "voz" y participar en las decisiones que los afectan; iv) políticas laborales y de remuneraciones, y v) políticas asistenciales, de empleo de emergencia o de transferencias directas de dinero y/o bienes (alimentación principalmente).

El énfasis que los países asignen a uno u otro tipo de política depende de la magnitud de la pobreza, su localización geográfica, los sectores y actividades más afectados (actividades económicas, estratos etarios, etc.) y los factores condicionantes de la pobreza.

La prioridad que se asigne a uno u otro tipo de política también está influida por la forma en que un gobierno visualiza la relación que existe entre la política económica y la social. En América Latina la situación económica de la década de 1980 recargó las políticas sociales al crear más pobreza, y al mismo

tiempo restó recursos para fines sociales. La agudización de la pobreza impulsó la aplicación de programas sociales compensatorios, y la escasez de recursos aceleró los esfuerzos por focalizar el gasto social.

En los años noventa se reconoce cada vez más que los programas sociales compensatorios constituyen un instrumento paliativo ineludible en situaciones extremas, pero que no representan un aporte significativo al combate contra la pobreza, ya que éste requiere programas que provean "herramientas" a los sectores pobres para que salgan de la pobreza con su propio esfuerzo y programas que contribuyan a la creación de oportunidades efectivas de integración social.

CARACTERISTICAS DE LA POBREZA

A pesar del mejoramiento que se observa en los indicadores de desarrollo humano, la pobreza continúa siendo un problema agudo en América Latina. En la mayoría de los países la pobreza de los hogares, cuantificada por el método de la línea de pobreza, aumentó en los años ochenta¹.

Las características de los pobres son distintas de las de hace veinte años. La pobreza es cada vez más urbana. La "calidad de la vida" de los pobres ha mejorado si se toman en cuenta los indicadores de las expectativas demográficas de vida, de alfabetismo y el nivel de escolaridad, de acceso a los servicios de salud, agua, alcantarillado y electricidad. En muchos países la pobreza se ha tornado más heterogénea. Los pobres tienen inserciones variadas en la fuerza laboral y en los países con tradición de política social se han visto parcial y desigualmente beneficiados por la acción del Estado. Algunos han logrado acceso a los beneficios de la previsión social, otros a los beneficios de vivienda, de educación o de salud. Algunos han experimentado movilidad social, y otros internalizaron expectativas de movilidad social para sus hijos. En los años ochenta como resultado de la crisis económica, el aumento del desempleo y la caída de los salarios se produjo un empobrecimiento de los sectores pobres y de las capas medias. Al mismo tiempo, la acción estatal en el ámbito social se debilitó en términos de recursos. Se observa un marcado incremento del sector informal urbano, y a los "pobres crónicos" (que también se empobrecen) se suman los estratos medios y medios bajos "empobrecidos", los llamados "nuevos pobres"². Al mismo tiempo, se observan modificaciones en el tamaño y la composición de las familias pobres y no pobres: menor número de hijos por

1 Existen numerosos estudios sobre este tema en cada país y también a nivel regional. Entre estos últimos, véanse CEPAL (1990, 1991); Cardoso y Helwege (1992) y Morley (1992). El diagnóstico se desprende también de los *Informes sobre desarrollo humano* del PNUD (1990, 1992, 1994). Los cuatro estudios nacionales de este proyecto aportan antecedentes específicos para cada país.

2 Ello ha tendido a expresarse en una frustración de las expectativas de movilidad social, la que puede verse agravada por el mayor acceso a los medios de comunicación masiva (radio y televisión) y una integración simbólica a los valores que éstos transmiten, al tiempo que viven en una sociedad que en muchos aspectos es más desigual y más segregada. Respecto a este punto es ilustrativa la información-diagnóstico que presentan los informes elaborados en la CEPAL sobre transformación productiva y equidad. Véase CEPAL (1990 y 1992).

mujer, mayor inestabilidad en la relación de pareja, importancia creciente de la familia nuclear. Estas tendencias asumen rasgos diferentes de un país a otro. Una hipótesis que ha surgido en varios países plantea la "feminización" de la pobreza en el ámbito urbano. En forma paralela a estos cambios, persiste la pobreza en grupos étnicos específicos como los indígenas.

También han ocurrido cambios en el contexto comunitario en el cual viven los pobres. Se observa una multiplicación de organizaciones sociales de carácter territorial y de agentes o instituciones que los respaldan: profesionales y técnicos (animadores, promotores), organismos no gubernamentales, instituciones religiosas, etc., que por variados motivos ofrecen programas sociales en pequeña escala y métodos de trabajo innovadores³. Por otra parte, en las grandes ciudades los pobres viven en una situación de creciente segregación social.

Estas tendencias, que muestran intensidad y características distintas en los países, presentan nuevos desafíos y nuevas oportunidades para el combate contra la pobreza. Los pobres ya no son en su mayoría analfabetos, una parte de ellos se encuentra organizada, aceptan y se acercan a los servicios de salud, etc. En los países más avanzados en materia social se ha alcanzado la meta cuantitativa de cobertura de los servicios básicos (educación primaria y salud materno-infantil), y surgen nuevas prioridades relacionadas con el mejoramiento de la calidad de los servicios destinados a los sectores pobres, con los problemas asociados al envejecimiento de la población y la adecuación entre el sistema educacional y el sistema productivo. En el ámbito urbano, los problemas de pobreza se entremezclan con problemas de seguridad ciudadana y, en el medio urbano y el rural, se acrecienta el nexo entre la pobreza y el deterioro del medio ambiente.

Las nuevas características de la pobreza marcada por la diversidad de situaciones obligan a pensar en la adopción de políticas más diferenciadas (menos homogéneas) que en el pasado. La descentralización del aparato estatal y la multiplicación de agentes intermedios que actúan entre el Estado y la comunidad permiten redefinir las relaciones entre los sectores público y privado y hacen más viables los procesos de participación social, abriendo nuevas oportunidades de gestión de las políticas.

EL MARCO INSTITUCIONAL Y LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

El marco institucional para la aplicación de la política social en los países de la región ha sido objeto de numerosas críticas. Como se verá más adelante, es muy diverso de un país a otro. Las propuestas que se han difundido en los años ochenta plantean una modificación del papel del Estado en materia social, afirmación que tiene una dimensión cuantitativa –reducción del gasto fiscal social, ajustando su monto a las restricciones fiscales y macroeconómicas y búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento– y otra cualitativa, que se

3 Véanse los estudios de Campero (1987), Drabek (1987) y Lewis (1988).

relaciona con el liderazgo del Estado y el papel de otras instituciones en la formulación y gestión de la política y los programas sociales.

En la dimensión cualitativa, el esquema tiene dos componentes. Por un lado, se impulsan procesos de desconcentración y descentralización del aparato estatal mediante el traspaso de competencias y recursos desde el nivel central a los niveles inferiores del Estado, preferentemente al nivel local, a fin de acercar los servicios y los programas a la población y facilitar los procesos de participación social.

Por el otro, se impulsa una redefinición del papel del Estado, diferenciando entre las funciones normativas y de formulación de políticas generales, las financieras y de asignación de recursos, las de ejecución o aplicación de programas y las funciones de seguimiento y evaluación de políticas, con el traspaso de la responsabilidad por la ejecución de programas y servicios sociales que cuentan con subsidios fiscales a manos de agentes privados, no gubernamentales y a organizaciones de la propia comunidad. La idea es crear un espacio virtual para que nuevos actores (la comunidad organizada, los organismos no gubernamentales de diferente tipo, el sector privado, los grupos de mujeres, de jóvenes, etc.) gestionen sus propias demandas, aportando a la labor del gobierno local. El resultado es un efectivo fortalecimiento de los gobiernos locales y una gestión más dinámica, eficiente y eficaz de los servicios y programas a este nivel. En este contexto los temas –descentralización del aparato estatal, colaboración entre los sectores público y privado y participación social– se superponen con el debate sobre el papel que corresponde a cada sector (público y privado) y cada nivel del Estado (nacional, regional y local) y se insertan en el complejo tema de "la modernización de la gestión pública".

EL ESTUDIO REGIONAL: OBJETIVOS, CONTENIDO Y PAISES

En esta sección se sintetizan los objetivos de cada estudio nacional, y se indican los países y los programas para combatir la pobreza que se analizaron con mayor profundidad.

Objetivos generales y específicos

Se realizó un análisis crítico de los programas para combatir la pobreza que están aplicando los países, insertándolos en el diagnóstico sobre la pobreza en el país (magnitud, localización geográfica, características, condicionantes) y en el contexto de la política económica y social. Cada estudio nacional contiene tres secciones:

- Un panorama descriptivo de los programas vigentes para combatir la pobreza, ubicándolos en el contexto histórico-institucional de la política social en el país; estudiando los aspectos complementarios y opuestos entre los principales programas; contrastando los programas con el conocimiento que existe en el país acerca de las características de los sectores pobres y

- analizando la forma en que se plantea y se produce la integración de las políticas sociales y las económicas.
- Un análisis de tres programas específicos dirigidos hacia los sectores pobres, identificando lo que se hace, por qué, cómo y con qué resultados; señalando factores que facilitan y barreras al diseño y a la ejecución de los programas, y profundizando el análisis de tres tópicos específicos: características de la focalización y relaciones entre políticas universales y focalizadas; inserción institucional, esquema de gestión y modalidad de ejecución del programa, en particular en lo que concierne a su naturaleza descentralizada, la colaboración entre los sectores público y privado, y la existencia de instrumentos de seguimiento y de evaluación de resultados.
 - Las enseñanzas de política que se obtienen acerca del diseño y la puesta en práctica de una estrategia efectiva para combatir la pobreza.

El Cuadro 1.1 muestra los tres programas específicos analizados en cada país. La elección de los programas se hizo de acuerdo con el criterio de los autores de cada estudio nacional. La única exigencia del proyecto fue que los programas incluyeran explícitamente planteamientos de focalización, que en lo posible abarcaran las políticas de diverso tipo (asistenciales, sectoriales, de inversión social, de apoyo productivo, etc.), que fueran pertinentes –es decir, que pudieran arrojar enseñanzas de política– en los temas del estudio regional y que no hubieran sido estudiados/evaluados exhaustivamente con anterioridad.

PAISES EN LOS QUE SE REALIZO EL ESTUDIO

El estudio abarca cuatro países: Argentina, Brasil, Costa Rica y Chile⁴. Los cuatro tienen una larga tradición en políticas sociales, que se remonta a los años treinta o antes. En los años ochenta y noventa destinaban entre un 12 y un 20 por ciento del PIB a programas sociales (aceptando la definición propia de cada país con respecto a lo que es gasto social). Cada uno cuenta con instituciones relativamente consolidadas, encargadas de prestar servicios y ejecutar programas sociales, las que cuentan con "clientelas" y en cuyo funcionamiento intervienen diversos intereses empresariales, gremiales y políticos. Esta situación es particularmente notoria en Brasil y relativamente más débil en Costa Rica.

Dos de los países son de tamaño pequeño (Costa Rica y Chile), uno es de tamaño intermedio (Argentina) y el cuarto es el más grande de la región (Brasil). Argentina y Brasil son países federales, mientras que Costa Rica y Chile son unitarios. En los cuatro, con distinto énfasis y diferente grado de aceptación, se han puesto en práctica políticas sociales focalizadas, cuyo inicio se remonta a los años setenta en Costa Rica y Chile, y a la década de 1980 en Argentina y Brasil. Los cuatro países cuentan con experiencias innovadoras de colaboración público-privada en la gestión de programas sociales; y en tres de ellos (la

4 Las reglas de selección de los estudios nacionales definidas por el programa "Red de Centros de Investigación Económica Aplicada" del BID, en el que lo principal es la calidad técnica de la propuesta, no permitieron la adopción de algún criterio sustantivo para elegir los países.

Cuadro 1.1. Programas sociales que se analizaron en cada estudio nacional

Sector/tipo de programa	Argentina	Brasil	Costa Rica	Chile
Asistencial:				
Alimentación		Alimentación/nutrición (sucesión de diversos programas)	Cupón Alimentario (1991)	
		Plan de Combate al Hambre y a la Miseria (PCFM) (1993)		
Productivo:				
Capacitación laboral			Talleres Públicos de Capacitación y Producción (1982)	Capacitación Laboral de Jóvenes de Escasos Recursos (1991)
Apoyo a pequeña producción urbana o rural	Plan Social Agropecuario (1993)			
Apoyo organización y "voz" de los pobres:				"Entre Todos"/FOSIS (1991)
Política social sectorial:				
Salud		Materno infantil (PROMIN) (1993)		
Educación		Formación Integral del Niño (PROFIC) (1986-93)	Informática Educativa (1988)	Calidad y Equidad Educación Básica (1992)
Vivienda		Plan de Arraigo de "villas" (1991)		

Fuente: Elaborado por el autor en base a los estudios nacionales contenidos en este volumen.

Nota: Los números entre paréntesis se refieren al año en que se inicia la ejecución de cada programa y el año de terminación cuando corresponde.

excepción es Costa Rica) se han registrado intentos de descentralización mediante la transferencia de responsabilidades sociales desde el nivel central (o nacional) al regional y local.

En el contexto latinoamericano, los cuatro países registran un nivel medio a alto de ingreso por habitante y, salvo Brasil, que se ubica en el nivel medio, se encuentran en el estrato alto de desarrollo humano, junto a otros 47 países del mundo (Cuadro 1.2). A pesar de esta buena ubicación, la pobreza es significativa en los cuatro países. Las cifras contenidas en los estudios nacionales no son comparables entre sí. Los datos elaborados por la CEPAL indican que en términos relativos Argentina registra un menor porcentaje de hogares pobres, seguido por Costa Rica. Chile ocupa el tercer lugar, seguido muy de cerca por Brasil. La magnitud de la pobreza se agudizó en la década de 1980 en tres de los cuatro países, y en particular, en Brasil. En Chile se observa una disminución en la segunda mitad de los años ochenta. La trayectoria que sigue el porcentaje de hogares pobres en cada país se relaciona con los ciclos de la economía (crisis de la deuda y estancamiento y recuperación posterior). La economía chilena inició un período ascendente en 1986 y Argentina hizo lo mismo en 1991. Por su parte, la situación de Brasil es de estancamiento o deterioro, mientras que Costa Rica registró un crecimiento moderado desde 1983.

Dos de los países (Argentina y Chile) tienen un elevado nivel de urbanización, y en consecuencia la pobreza es predominantemente urbana. A pesar de ello, en ambos existen significativos bolsones de concentración de pobreza rural. En Costa Rica la pobreza es principalmente rural y en Brasil, país que se caracteriza por una enorme diversidad regional, la pobreza es predominantemente rural o urbana dependiendo de la región de que se trate.

PRINCIPALES RESULTADOS Y ENSEÑANZAS DE POLITICA

En esta sección se resumen en primer lugar los principales aspectos de cada estudio nacional, y luego se analizan los resultados que se desprenden de la comparación de los cuatro casos y se enumeran los principales tópicos y enseñanzas de política.

Argentina

Durante este siglo, en Argentina se consolidó un imperfecto Estado de Bienestar, de cobertura amplia en el contexto latinoamericano, pero con un sector significativo de "excluidos". Tras una fachada de aspiraciones universalistas, el sistema operaba con criterios clientelísticos y marginaba a los sectores más pobres, en particular aquellos no incorporados al mercado de trabajo formal y los habitantes rurales. La expansión del sistema estuvo acompañada de crecientes problemas de financiamiento. El sistema fue víctima de su propia expansión y terminó siendo apropiado por intereses corporativos.

Como se argumenta en el trabajo, las políticas sociales estuvieron permanentemente desarticuladas de las macroeconómicas, experimentaron una

Cuadro 1.2. Situación económica y social de los países. Datos básicos

		<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Chile</i>	
Población 1990 (en miles)		32.322	149.042	3.035	13.173	
% población urbana	1990	86	75	47	86	
PIB per cápita (US de 1980)	1990	3.278	1.903	1.461	2.483	
	1992	3.787	1.839	1.516	2.774	
Tasa de crecimiento anual PIB per cápita	1980-90	-2,2	-0,5	-0,6	0,9	
	1990	-1,3	-6,1	0,7	1,5	
	1991	7,6	-0,8	-0,4	3,8	
	1992	7,4	-2,6	4,2	7,7	
Inflación (IPC)	1985-90	1.494.834,7	1.975.374,8	119,0	142,3	
	1990-91	171,7	410,6	28,7	21,8	
	1991-92	24,9	410,6	21,8	15,4	
Magnitud de la pobreza (%) ^a		1992: Gran B.Aires 17,8-19,3	1989 Urbano : 34 Rural : 45	1986 : 18,1 Urbano : 11,1 Rural : 24,5	1990 : 34,5 Urbano : 34,2 Rural : 36,2	
		1970 ^b	8	49	24	17
		1980 ^b	9	39	22	
		1986 ^b	13	40	25	38
		1990 ^b		43	24	35
Gasto público social como % del PIB ^a	1982	12,6	15,2	18,0	22,4	
	1988	15,7	15,5	20,0	15,2	
	1992	16,8		19,0	14,7	
Índice de desarrollo humano (1990) Lugar que ocupa entre los países		0,83	0,74	0,84	0,86	
		43	59	42	36	
Tasa de mortalidad infantil (%) Esperanza de vida al nacer		31	60	18	20	
		71,0	65,6	74,9	71,8	
Alfabetismo adulto (%) Promedio años de estudio aprobados		95,3	81,1	92,8	93,4	
		8,7	3,9	5,7	7,5	

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1993; y PNUD, Desarrollo Humano: Informe 1992. CEPAL (1992), estudios nacionales contenidos en este libro.

a Información de los estudios nacionales. No es comparable entre países.

b Información de CEPAL (1992).

notable discontinuidad y se caracterizaron por una escasa relación entre sus componentes. La pobreza no fue un foco de atención prioritario en la política social de los sucesivos gobiernos, principalmente porque hasta fines de los años setenta el país no enfrentó un problema estructural de empleo, que recién surgió

en la década de 1980⁵. El Estado tiene escasa experiencia en la formulación y puesta en práctica de programas destinados a los sectores pobres⁶. El marco institucional vigente es rígido y está marcado por intereses corporativos; los recursos disponibles para fines sociales se encuentran vinculados a programas preexistentes en el ámbito de la seguridad social, la salud y la educación y resisten su utilización para combatir la pobreza. El gasto social muestra un comportamiento cíclico. En los años ochenta fluctuó entre un 13 y un 18 por ciento del PIB. En 1991-92 representó alrededor de un 16 y un 17 por ciento. Casi la mitad del gasto social corresponde a seguridad social y asignaciones familiares. La distribución de este gasto, así como el de vivienda, es regresiva. No sucede lo mismo con el gasto en educación y salud, en cuyo caso el quintil más pobre recibe el 32 por ciento mientras que el quintil más rico recibe un 12 por ciento. El gasto social total, no obstante, no tiene carácter redistributivo, ya que afecta en una proporción similar a los hogares en cada quintil de ingreso.

El estudio argumenta que a nivel central y provincial existe insuficiente capacidad técnica de diagnóstico y diseño de programas dirigidos a los sectores pobres, particularmente en el nivel provincial, que en años recientes ha tenido que asumir responsabilidades en el ámbito social. Añade que quizá el obstáculo más serio sea la ausencia de una visión compartida en torno al problema de la pobreza y sus prioridades, como consecuencia de lo cual no ha habido una decisión nacional explícita ni voluntad política para enfrentar el problema. Existen iniciativas aisladas de programas en distintas reparticiones públicas y niveles de gobierno que se caracterizan por su inestabilidad, escasa coordinación y por asignar prioridad a las acciones asistenciales.

El estudio afirma que al iniciarse la década de 1990 se observa un diagnóstico más compartido sobre la situación, así como intentos por combinar programas asistenciales con programas de inversión en capital humano y de apoyo productivo; se realizan esfuerzos por definir de modo más preciso los grupos destinatarios y se elaboran criterios explícitos de focalización; se aplican medidas de fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales, y se favorece una mayor intervención de organismos no gubernamentales (ONG) y de organizaciones sociales en la ejecución de los programas.

No obstante, como lo ilustran los tres programas específicos que se estudian en Argentina –el Programa Maternoinfantil (PROMIN), el Plan Social Agropecuario (PSA) y la regularización de asentamientos humanos precarios establecidos en tierras de propiedad fiscal (Plan de Arraigo)– los programas enfrentan importantes obstáculos técnicos y político-institucionales en su proceso de formulación y, posteriormente, en su aplicación.

5 La tasa de desempleo abierto y la de subempleo, que eran respectivamente del 2,6 y el 4,5 por ciento en 1980, alcanzan un 8,6 y un 9,3 por ciento en 1990.

6 El estudio nacional indica que en el Gran Buenos Aires los "sectores empobrecidos" (insuficiencia de ingresos pero no de necesidades básicas) aumentaron del 4,5 por ciento en 1980 al 16,8 por ciento en 1988 y al 18,4 por ciento en 1990. Los pobres estructurales o crónicos, por su parte, en cada caso representan cerca de un 16 por ciento de la población.

No es posible arribar a conclusiones sobre el impacto de los tres programas porque son muy recientes (la ejecución del PROMIN y del PSA se inició recién en 1993 y el Plan de Arraigo en 1991), y porque no han aplicado criterios e instrumentos de seguimiento y evaluación. Sin embargo, la comparación del PROMIN y del PSA, por un lado, con el Plan de Arraigo por el otro, permite concluir que los programas no se improvisan, en el sentido de que deben contar con diagnósticos mínimos sobre la situación que desean modificar, con claros objetivos y metas, y una delimitación precisa del grupo destinatario. También permite concluir que para el éxito de la puesta en marcha de un programa es fundamental "construirlo políticamente", crear mecanismos de diálogo y concertación, aunar voluntades, e involucrar desde un primer momento a los agentes de los cuales se espera colaboración.

El PROMIN y el PSA contaron con un fuerte respaldo político y fueron diseñados con rigor técnico. En ambos se creó una unidad coordinadora *ad hoc* a un nivel alto de gobierno, integrada por un equipo profesional de prestigio que participó en la formulación y negociación del programa, y que luego se encargó de la ejecución, asegurando la coherencia global y la persistencia de los objetivos y criterios. En el caso del PROMIN se sumó el apoyo financiero del Banco Mundial y la colaboración técnica de UNICEF y del PNUD, instituciones que aportaron en el diseño del programa, impusieron límites a la discrecionalidad de las autoridades de turno y aseguraron la continuidad del programa durante algunos años (mientras dura el financiamiento). Con este respaldo, el programa pudo superar muchos de los obstáculos administrativos y de procedimiento del sector público y apoyar la gestión en el nivel provincial, en particular en lo que se refiere al apoyo a iniciativas de diálogo y de concertación política, al indispensable respaldo técnico y al control (freno) de las prácticas clientelísticas.

El PSA se apoyó también en la experiencia acumulada de ONGs que actúan en el ámbito rural. La existencia de estos organismos permitió acelerar la puesta en práctica del programa. No obstante, en las zonas más pobres su número era limitado o inexistente y, además, era más débil la organización social de los beneficiarios, lo que dificultó la puesta en marcha del programa en las áreas más necesitadas. Por otro lado, la marcha del programa enfrentó problemas (incertidumbre) en la oportuna disponibilidad de recursos, la inadecuación de las normas y procedimientos públicos y la existencia de distintas culturas de organización dentro del sector público.

El Plan de Arraigo se llevó a cabo a través de la Subsecretaría de Acción Política del Ministerio del Interior. El programa, que se formuló con dos objetivos distintos, asignó prioridad a uno de ellos –la venta de terrenos fiscales (saneamiento del Estado)–, relegando a segundo plano los objetivos sociales. La entrega de títulos de propiedad a las organizaciones comunitarias no se complementó con programas habitacionales, de ordenamiento urbano y de apoyo a la organización social. Por otro lado, la ejecución del programa se vio dificultada por la falta de antecedentes sobre la localización y las características de las tierras fiscales ocupadas y de sus ocupantes. A ello se suma la falta de coordinación entre el nivel central y los niveles provincial y municipal.

Los tres programas muestran una enorme ambigüedad en la distribución de responsabilidades y en las relaciones entre los niveles central, provincial y municipal, y una gran desigualdad de competencias entre las provincias y entre los municipios. El fortalecimiento institucional para lograr una descentralización efectiva y eficiente constituye una prioridad fundamental.

Por último, el análisis sugiere que la transparencia en la asignación y el uso de recursos y el rigor técnico en la distribución de los mismos constituyen mecanismos que permiten aislar (debilitar) las presiones y las prácticas clientelísticas.

Brasil

Brasil logró construir un denso y muy imperfecto estado de bienestar, proceso que se inició en los años treinta y se aceleró en los años setenta. Los programas tienen carácter masivo como consecuencia del tamaño demográfico del país. Los servicios básicos de salud y educación son de muy amplia cobertura, aunque enfrentan graves dificultades en cuanto a su calidad, productividad y efectividad. Los programas benefician sobre todo a la población integrada al mercado formal de trabajo, excluyendo por lo tanto a cerca de la mitad de la población, en particular la más pobre. Desde la posguerra la evolución del sistema se caracterizó por prácticas populistas y clientelistas, y también se vio afectada por los intereses corporativos de grupos beneficiarios dotados de poder de presión y de las burocracias y los profesionales vinculados a los programas. A pesar de sus imperfecciones, se observó un mejoramiento de los indicadores sociales.

La crisis económica de los años ochenta, el fracaso de las medidas de estabilización, los elevados índices de inflación y el desempleo se han encargado de mantener a crecientes contingentes de hogares y personas al margen de las políticas sociales. La trayectoria de la economía en los años ochenta y noventa ha sobrecargado las políticas sociales y al mismo tiempo les ha restado recursos.

Históricamente, el sistema brasileño de políticas sociales ha enfatizado el universalismo, los servicios gratuitos de educación y salud y la preferencia por los programas asistenciales. Brasil gasta cerca de un 15 por ciento del PIB en los aspectos sociales. El quintil más pobre de la población recibe un 7 por ciento del total de los beneficios, mientras que en el otro extremo, el 4 por ciento de mayor renta recibe un 18 por ciento de los beneficios. La distribución del gasto es claramente regresiva. Más de un 40 por ciento corresponde a la seguridad social, algo más del 20 por ciento a la educación y alrededor de un 15 por ciento a la salud.

El estudio muestra la compleja red de instituciones en el ámbito social: múltiples instituciones con objetivos superpuestos, fragmentadas entre sí; procesos decisorios en los que priman los intereses corporativos, el uso clientelístico de los recursos y la corrupción.

Los programas sociales se caracterizan por su alta discontinuidad, la que obedece principalmente a cambios de gobierno y/o de autoridades sectoriales y a

restricciones en los recursos. En materia de educación y salud se observa una mayor continuidad y se han consolidado recursos, competencias burocráticas y fuertes tradiciones culturales internas, con voz y poder de presión (profesores, médicos y otros grupos profesionales), lo que ha conducido a una mayor continuidad en las políticas, pero no a una mayor orientación hacia los sectores más pobres.

El rasgo distintivo del sistema ha sido la centralización al nivel federal. En años recientes se ha puesto repetidamente como meta la descentralización y municipalización de los programas sociales. No obstante, estos procesos representan más un desafío que una realidad. El estudio indica que habría indicios acerca de las bondades de la descentralización (desburocratización, simplificación de procedimientos, menores resistencias corporativas, selección más certera de los beneficiarios), pero añade que existen numerosos obstáculos. Entre ellos, pueden señalarse los conflictos de competencia entre los papeles que corresponden a la Unión, a los estados y a los municipios en los programas descentralizados; la enorme heterogeneidad de los municipios en cuanto a su capacidad financiera, administrativa, de recursos técnicos y humanos; la ausencia de coordinación y actividades conjuntas entre órganos públicos; la escasa disponibilidad de recursos no públicos, de organización social y de ONG que pueden movilizarse, y la ausencia de instrumentos para combatir las tradiciones populistas, clientelísticas y de corrupción en los programas sociales.

A estas restricciones se suman el deterioro económico (fracaso de las medidas de estabilización) y la incertidumbre del sistema político.

Los programas que se analizan –una secuencia de programas de alimentación y nutrición, el Programa de Formación Integral del Niño (PROFIC) y el reciente Plan de Combate al Hambre y la Miseria (PCFM)– muestran la enorme dispersión y discontinuidad de los programas en Brasil, el carácter asistencial de los mismos y la dependencia de factores económicos y del ciclo político, así como de las tensiones entre diferentes "culturas institucionales".

La tradición y experiencia de Brasil en materia de programas de alimentación y nutrición se inicia en la década de 1940. Desde esta fecha se ha montado una importante y compleja maquinaria burocrática, la que a través de múltiples instituciones desarticuladas entre sí, con clientelas superpuestas y programas discontinuos, atendía en 1990 a 51 millones de beneficiarios. Las instituciones muestran una enorme resistencia a la innovación. La experiencia de estos programas ilustra los resultados positivos que pueden obtenerse en cuanto a cobertura al asociar la distribución de alimentos con la prestación de servicios básicos de salud. No obstante, indica que es necesario flexibilizar los programas de modo de abrir posibilidades de adaptación a las necesidades, condiciones y características de cada ciudad y región. Es urgente descentralizar, pero, como se vio, ello no será fácil.

El PROFIC, un programa aplicado en el Estado de São Paulo entre 1986 y 1993, introdujo actividades extracurriculares para niños pequeños en la red pública de enseñanza. El programa muestra que la asociación entre organismos no gubernamentales y las prefecturas municipales permite llevar a cabo

programas focalizados que sean innovadores y de bajo costo. Por otro lado, revela las dificultades de introducir modificaciones en la red pública de enseñanza, ya que después de casi siete años de funcionamiento el programa fue desmontado fácilmente.

El PCFM intenta superar algunos de los problemas de las políticas destinadas a combatir la pobreza en Brasil, apoyándose en la movilización de la sociedad civil e impulsando la participación de todos los ministerios en el programa. El componente de la sociedad civil ha funcionado a través de la movilización de comités de acción ciudadana contra la miseria y por la vida. En el plano gubernamental se han registrado avances parciales, pero el panorama general es desalentador: restricciones presupuestarias, la precariedad en el funcionamiento de las instituciones públicas y las dificultades de articulación, entre las que pueden mencionarse la ausencia de instrumentos para combatir la corrupción y el clientelismo y resistencias a colaborar efectivamente con la sociedad civil.

El interrogante que surge se relaciona con la continuidad de este Plan y su viabilidad como estrategia para combatir la pobreza. Las medidas puestas en práctica hasta ahora son la distribución de alimentos a diferentes sectores de la población pobre. Los programas se aplican con más intensidad en el medio urbano y en los territorios en los cuales la indigencia es menos elevada. No está clara la continuidad de estas medidas en cuanto a los recursos, a la posibilidad de alcanzar efectivamente a las zonas y los sectores más pobres y en cuanto a la dificultad de generar a partir de ellas programas de capacitación y apoyo a la generación de ingreso en los sectores pobres.

Una duda que asalta a los funcionarios involucrados en el programa, tanto del sector público como del privado, es la dificultad de proseguir con el mismo en el mediano plazo si no se produce un cambio en la situación macroeconómica que cree las condiciones necesarias para la erradicación de la miseria mediante el control de la inflación, la recuperación del crecimiento de la economía y la generación de fuentes efectivas de trabajo y de ingreso para los sectores más postergados. Como recalcan los autores del estudio, probablemente el mayor aporte del PCFM es que permite plantear el problema de la pobreza en el país y tornar más transparente la discusión sobre los medios necesarios para enfrentarla.

Los autores concluyen que la prioridad de una política para combatir la pobreza en Brasil son, por un lado, restablecer el crecimiento económico y generar oportunidades de empleo productivo y, por el otro, hacer realidad el papel estratégico que revisten las redes públicas gratuitas de educación y salud para los sectores más pobres, lo que requiere una estrategia de focalización que se adecue al tamaño y la situación particular de Brasil. Los autores advierten la tensión que existe entre un avance rápido y decidido en la focalización del gasto social, y la estabilidad y el mantenimiento de un sistema político abierto, y agregan que en los programas masivos como los de Brasil, con millones de beneficiarios, los instrumentos de focalización que toman como unidad a la familia o el hogar serían muy costosos.

Costa Rica

Costa Rica muestra una historia acumulativa de políticas sociales que se remonta a los años cuarenta. Después de la guerra civil de 1948 se configuró un estilo de desarrollo que buscaba el complemento explícito entre el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Se observó una tecnificación/profesionalización del Estado, que asumió un papel de liderazgo en lo económico y amplió su horizonte de acción en el ámbito social. La meta de la acción social del Estado fue universalizar la cobertura de los servicios prestados, especialmente la educación y la salud, y la creación de instituciones autónomas en diversos campos –vivienda y urbanismo, desarrollo agropecuario, capacitación–, cada una con programas propios de su campo.

En la década de 1970, que en lo económico se caracterizó por el agotamiento del estilo de crecimiento incrementado por la crisis energética, a los esfuerzos por alcanzar máxima cobertura en los programas de educación y salud se sumaron a esfuerzos pioneros de "focalización" del gasto social. En 1971 se creó el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y en 1974 el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), que antecedieron en más de una década a los actuales fondos de inversión social.

En la década de 1980, la crisis económica condujo al diseño de programas compensatorios e implicó un deterioro en los recursos y, por ende, la calidad de los servicios de educación y salud. Con el apoyo de recursos externos se llevaron a cabo programas de ayuda alimentaria y de crédito y capacitación del sector informal urbano y campesino; se adoptaron medidas destinadas a mejorar la eficiencia administrativa y la coordinación interinstitucional e intersectorial. Se creó el Consejo Social, que pasó a ser la autoridad en este campo. El mismo, no obstante, funcionó con subdivisiones sectoriales similares a la organización del sector público en ministerios, y aparentemente no logró muchos avances. También, en esta década, se asignó en forma incipiente un mayor papel al sector privado en la ejecución de programas destinados a los sectores pobres. El papel del sector privado se expandió en los primeros años de la década de 1990, cuando, junto con una contracción de la política social tradicional, el gobierno formuló nuevos programas asistenciales focalizados en los sectores más pobres.

El gasto social alcanzó un 19 por ciento del PIB en 1992. La composición sectorial, a diferencia de lo que sucede en Argentina, Brasil y Chile, muestra un peso relativamente bajo de la seguridad social (alrededor de un 25 por ciento), con una ponderación fuerte de salud (37 por ciento) y educación (27 por ciento). Las estimaciones existentes sobre los beneficiarios del gasto social muestran que los programas de salud y educación básica son progresivos.

Para 1993, el estudio identifica 38 programas dirigidos hacia los sectores más pobres, que absorben aproximadamente el 17 por ciento del gasto social e incluyen un amplio espectro de tipos de políticas. En materia de recursos y cobertura, sobresalen las políticas sociales sectoriales (salud, vivienda y educación) y los programas asistenciales y compensatorios. Existen programas de capacitación y apoyo productivo, pero éstos canalizan muchos menos recursos

y muestran coberturas reducidas. Dos programas procuran aumentar la organización y la "voz" de los pobres en la solución de sus problemas. Igual que los de capacitación y apoyo productivo, estos programas absorben escasos recursos y alcanzan a un número reducido de beneficiarios. La información para el período 1989-91 señala que en esa fecha la proporción del gasto que llega al quintil más pobre de la población era similar a la del período 1980-82. No se cuenta con información para 1993.

El estudio indica que existe una congruencia entre los programas y el perfil de la pobreza en Costa Rica, señalando al mismo tiempo que hay áreas fundamentales con desarrollo incipiente y escasa cobertura, en particular en zonas rurales, que es donde se concentra la pobreza en Costa Rica. Asimismo, concluye que el país no tiene una estrategia clara para combatir la pobreza, pero que su larga tradición en materia de políticas sociales complementarias a las económicas ha preparado el terreno para configurar una estrategia cuyo eje son los programas universales de inversión en el campo de los recursos humanos (salud y educación); los programas de capacitación y apoyo productivo y los programas asistenciales para situaciones extremas.

El estudio analizó en profundidad tres programas específicos: i) los talleres públicos de capacitación para producción y formación de pequeñas empresas que se iniciaron en 1982; ii) el programa de informática educativa, creado en 1988 con el objeto de generar en los maestros y los estudiantes de las escuelas de los sectores pobres una nueva actitud frente a la ciencia y la tecnología; y estimular procesos de aprendizaje, creatividad y pensamiento lógico, a través de la utilización de la microcomputación; y iii) el cupón alimentario, que se creó en 1991 como instrumento para mejorar el ingreso familiar en hogares en situación de extrema pobreza; el programa entrega a ancianos sin asistencia, incapacitados y madres solas con menores a cargo un bono canjeable en el comercio por alimentos.

El análisis de los tres programas indica que los mismos logran cumplir sus objetivos inmediatos, pero que, con diferente grado de intensidad, enfrentan dificultades de cooperación interinstitucional, lo que se traduce en una situación que se caracteriza por la fragilidad del apoyo complementario que requieren para tener un impacto más permanente sobre la condición social de los beneficiarios⁷. El desafío es lograr un mayor encadenamiento y, a través del mismo, aumentar la coherencia de los programas. El estudio sugiere que es importante involucrar a las instituciones en las primeras etapas del programa. La participación desde la formulación y el diseño crea compromisos y facilita posteriormente la cooperación interinstitucional.

El estudio revela que los nuevos programas han estado sometidos a incertidumbres presupuestarias, debido principalmente a cambios en las

7 Como en los otros tres países incluidos en el estudio, no está clara la forma de determinar (medir) el impacto que los programas tienen sobre la condición de los usuarios en el corto y mediano plazo.

autoridades ministeriales o gubernamentales. La excepción son los programas que cuentan con apoyo internacional.

Los programas funcionan cuando cuentan con una unidad central que los coordina y gestiona con autoridad y convicción. Cuando la gestión se traslada a los niveles inferiores del Estado, los programas tienden a perder liderazgo y se debilitan.

El estudio, igual que en los otros países, muestra un enorme vacío en lo que concierne al seguimiento y la evaluación de los resultados. Los esfuerzos que existen se limitan casi exclusivamente a la caracterización socioeconómica de los usuarios, a fin de determinar la presencia de filtraciones. No se realizan evaluaciones que profundicen en los resultados y el impacto de los programas sobre las condiciones de vida de sus beneficiarios. Tampoco se realizan estudios que determinen la cobertura efectiva del grupo destinatario e identifiquen a los sectores excluidos.

El análisis ilustra la forma en que las características del diseño de un programa afectan la selección (autoselección) de beneficiarios (horarios, aportes de tiempo o materiales que se exigen al beneficiario y requerimientos de organización comunal). Ilustra también acerca de la inconveniencia de focalizar utilizando fichas socioeconómicas de los hogares que son trasposiciones mecánicas de otros países y otras realidades.

Por último, el estudio muestra el aporte innovador que puede realizar el sector privado sin fines de lucro para proteger un proyecto de la dinámica lenta y burocrática del sector público, y como catalizador de esfuerzos y recursos que nacen en distintos ámbitos de la sociedad. No obstante, la colaboración del sector privado no asegura el éxito de un programa. Lo importante parecería ser la capacidad técnica y gerencial del equipo a cargo del mismo, sea público o privado. Es preciso contar con un equipo humano de alto nivel, que tenga prestigio y legitimidad, así como con capacidad para motivar y comprometer a los distintos agentes involucrados.

Chile

El gobierno democrático que asumió el poder en marzo de 1990 formuló una estrategia social explícita cuyos componentes fueron la disciplina fiscal y la estabilidad del crecimiento; la integración y la complementariedad entre los aspectos económicos y los sociales; la negociación y la concertación de intereses; una reforma tributaria que aumentó la disponibilidad de recursos para fines sociales; un plan laboral que devolvió a los trabajadores parte de su poder frente al empresario; la profundización del proceso de descentralización y de la delegación de responsabilidades al sector privado y a los organismos no gubernamentales y la aplicación de políticas sociales específicas.

La lucha contra la pobreza es prioritaria en la estrategia social del gobierno, pero la política social no se reduce a combatir la pobreza y este combate no es únicamente responsabilidad de la política social. Los elementos que conforman la estrategia para combatir la pobreza son un "buen desempeño económico"

(crecimiento sostenido, creación de empleos productivos, equilibrio fiscal) combinado con políticas sociales específicas, con componentes universales y focalizados, que ofrezcan oportunidades a los sectores pobres para integrarse al desarrollo. Estas políticas asignan prioridad a la inversión en capital humano (calidad de la educación, capacitación laboral de los jóvenes, servicios básicos de salud), el apoyo a unidades productivas de pequeña escala (microempresas urbanas y rurales) y actividades que involucren la transferencia de información, calificación y organización a los sectores pobres con el fin de proponer y gestionar soluciones a sus necesidades.

La estrategia social se concentra en una profundización de la descentralización y una mayor colaboración del sector privado. Los programas se diseñan a nivel central y son ejecutados por un ente descentralizado del Estado o por el sector privado (ONG, organizaciones sociales y gremiales, universidades, sector comercial, establecimientos educacionales, etc.). Dependiendo del programa y de las líneas de acción específicas, hay espacio para la iniciativa y el aporte creativo a nivel descentralizado o privado. La decisión de quienes colaboran en la ejecución se define por concursos y licitaciones en los que los diversos agentes compiten con proyectos, que se someten a evaluaciones técnicas y se seleccionan de acuerdo con su calidad y pertinencia.

La articulación de la estrategia social del gobierno del Presidente Aylwin se vio posibilitada por una acumulación de circunstancias, entre las que se destacan las siguientes: i) la inserción del tema de la pobreza en la agenda pública y en la campaña presidencial de 1989, lo que creó un consenso nacional acerca de la urgencia del problema; ii) la experiencia chilena de 1970-73 (y, posteriormente, la de algunos países vecinos) que evidenció los peligros –presiones inflacionarias, estancamiento de la economía, incremento de los índices de pobreza al cabo de uno o dos años– de las políticas populistas y de un manejo económico que no respeta las restricciones fiscales; iii) la larga tradición de políticas sociales de Chile, gracias a la cual el aparato público mostraba una fuerte orientación social, con un gasto significativo, programas sociales de cobertura amplia y acumulación de experiencias; iv) los resultados de la política social asistencial (red social) del gobierno militar, que, por un lado, mostró que un país debe disponer de una red social para situaciones y períodos de crisis, pero también que ésta no constituye un instrumento para combatir la pobreza; y que, por el otro, difundió y legitimó en el mundo político y académico, y en la opinión pública en general, el tema de la focalización del gasto social, la importancia de definir con precisión los grupos destinatarios y de buscar medios efectivos para llegar a ellos; v) las reformas y medidas de descentralización y privatización del gobierno militar, que eliminaron inercias de larga data y abrieron la discusión a nuevos temas como el papel del Estado, la colaboración de los sectores público y privado, la descentralización, la relación entre políticas universales y focalizadas; y vi) los cambios en las características de los sectores pobres, en particular la mayor diversidad de las organizaciones sociales y la proliferación de ONG, organismos de la Iglesia, etc., que los apoyan.

El estudio de Chile analiza en profundidad tres programas específicos innovadores en la larga historia de la política social en el país: el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE-básica), el de Capacitación Laboral de Jóvenes (Chile Joven) y Entre Todos del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Los tres forman parte de la estrategia de lucha contra la pobreza, al intervenir sobre variables y procesos que la reproducen: elevar el nivel de aprendizaje y superar las brechas sociales en la calidad de la educación básica, disminuir la exclusión laboral de los jóvenes de escasos recursos, y aumentar la "voz", la información y la destreza de las organizaciones sociales de localidades pobres para que participen en el diseño y en la ejecución de proyectos sociales.

Los tres programas se pusieron en marcha, registraron importantes adelantos y lograron sus objetivos de corto plazo. Los tres se aplicaron en el marco del aparato estatal y lograron introducir cambios en las prácticas habituales de éste. Entre los factores que posibilitaron este desarrollo el estudio identifica los siguientes: i) la prioridad que los programas revisten para el gobierno y el hecho de que los temas que abordan constituyen una urgencia nacional reconocida por todo el espectro de los partidos políticos; ii) el diseño y la gestión de cada programa estuvo en manos de una Unidad Coordinadora, que se insertó al más alto nivel de gobierno. La Unidad Coordinadora –sus integrantes– conformó un equipo dinámico y relativamente pequeño de profesionales que provenía del sector privado, el mundo académico y las ONG, convencido de la urgencia y la bondad de su programa, y con ideas claras acerca de su filosofía, sus objetivos y sus propósitos; iii) la excelencia técnica del diseño del programa y el hecho de que se basaba en un trabajo previo de diagnóstico del problema que quería solucionarse y de los aspectos positivos y las debilidades del marco institucional dentro del cual el programa debía operar; iv) la transparencia y la eficiencia con la cual se llevó a cabo cada uno de los programas; v) la existencia de direcciones provinciales y regionales, que pudieron encargarse de algunas de las tareas, asegurando la presencia del programa en todo el país, y que funcionan con relativa autonomía de los vaivenes y clientelismos políticos y que están libres de conductas generalizadas de corrupción.

Ninguno de los programas fue improvisado. En cada uno existía diagnóstico inicial válido y una explicitación de los supuestos con respecto a la pobreza; una formulación clara de los objetivos, la mayoría de los cuales se traducía en líneas de acción, metas y tiempos concretos (en aquellos objetivos en los cuales ello no se hizo, el programa no funcionó); una definición concreta del o los grupos destinatarios y una identificación del camino para llegar a ellos. También se consideró la inserción institucional más adecuada para el programa, la identificación de los agentes que intervienen en la ejecución y, si era necesario, de las medidas complementarias de fortalecimiento institucional, capacitación, mejoramiento de los sistemas de información, etc.

No obstante, los programas enfrentaron obstáculos y muestran insuficiencias. Su naturaleza es similar a lo observado en los otros países: inadecuación entre el modelo de gestión que se consolidó a lo largo de este siglo

—centralizado, dividido sectorialmente, con programas homogéneos y estandarizados, énfasis en los procedimientos y la programación de las acciones y en la fiscalización de los mismos— y los requerimientos que impone un sistema descentralizado, que asigna prioridad a la colaboración entre los sectores público y privado y a la participación social, que abre las puertas para programas geográfica y socialmente diferenciados, que favorece la innovación y otorga prioridad a los resultados; y yuxtaposición o adición de iniciativas en vez de su integración, lo que debilita la maduración de las inversiones. Los tres suponían una vinculación con el municipio, que fue difícil y con frecuencia no se logró. El fortalecimiento de los gobiernos regionales y del sistema municipal aparece como urgencia prioritaria. Simultáneamente, urge aclarar y poner en práctica una redefinición de las funciones que corresponden al gobierno central (nacional) en un modelo descentralizado. Descentralizar no significa debilitar al gobierno central, sino que exige la presencia de un "centro" fuerte con tareas que son parcialmente distintas de las del pasado.

Los tres programas lograron "irrumper" en el aparato público porque tuvieron un "centro" fuerte que los impulsó a nivel interno y a nivel político. Para el éxito de un programa, son igualmente importantes el manejo interno y el apoyo externo (manejo político).

La estrategia propicia la colaboración de los sectores público y privado y la participación social. El modelo opera a través de concursos y licitaciones públicas y funciona en la medida en que exista un "mercado" de ONG, de organismos de capacitación, de escuelas, etc., con interés y flexibilidad para participar, y suficientemente consolidado como para proveer servicios de calidad. Como en los otros tres países, se detecta que en las zonas más pobres existe una escasez de organismos intermedios sólidos.

Los proyectos, cursos y otras tareas que se licitan son en general de corta duración. Ello dificulta que los organismos intermedios acumulen experiencia y formen equipos de trabajo idóneos y estables. Por otro lado, la multiplicación de concursos puede significar la ausencia de continuidad de programas para un segmento social o una zona geográfica. Para que los programas tengan un impacto efectivo sobre las condiciones de vida y el comportamiento en zonas de pobreza se requieren proyectos de más larga duración o secuencias de proyectos encadenados entre sí.

Los sistemas de seguimiento y evaluación de los resultados y el impacto de los programas son incipientes. Cada dos o tres años se realiza una encuesta nacional (encuesta de caracterización económica CASEN) orientada a evaluar a los beneficiarios de los principales programas y el nivel de focalización alcanzado. Por otro lado, existe un instrumento nacional que mide el estado de nutrición de los niños menores de seis años y las mujeres embarazadas que asisten a los controles de salud, y otro que cada dos años mide el aprendizaje de objetivos educacionales mínimos (la prueba SIMCE). No obstante, por regla general, el diseño de los programas no incluye una descripción de criterios precisos de operación que permitan ir haciendo el seguimiento de los resultados parciales y, después de un cierto tiempo, del impacto de los programas.

Si los programas se conciben como parte de un plan para combatir la pobreza, es fundamental conocer el impacto que ejercen. En este ámbito surge un aspecto fundamental relacionado con la conceptualización y la medición de la pobreza. En Chile la pobreza se ha conceptualizado y medido fundamentalmente a través de un enfoque de carencias concentrado en las brechas que falta cubrir (línea de pobreza, insatisfacción de necesidades básicas). La pobreza además tiene una cara sociocultural y psicosocial que se manifiesta en actitudes, conductas y formas de interacción social que facilitan u obstaculizan una integración más plena en la sociedad. Resulta indispensable incorporar esta dimensión al evaluar el impacto de los programas sociales, en adición a indicadores que revelan la situación material de los hogares y las personas.

La experiencia chilena aporta importantes elementos en cuanto a alternativas y formas diferentes de entender la focalización de los programas sociales, y pone de relieve la importancia de contar con programas de cobertura universal para poder diseñar programas focalizados muy eficaces.

TEMAS Y ENSEÑANZAS DE POLITICA

En esta sección se describen las enseñanzas concretas que pueden extraerse de la experiencia de los cuatro países en materia de políticas sociales y programas para combatir la pobreza.

Sobre el nivel, la magnitud y la evolución de la pobreza prevaleciente en un país (cualquiera sea el indicador que se utilice) inciden no sólo la política social, sino la situación y las políticas económicas, laborales, de ingresos, de precios y subsidios, de infraestructura y obras públicas, etc. También son condicionantes los rasgos culturales y sociales (actitudes, conductas, recursos) de los propios sectores pobres, las características del sistema político y de las instituciones públicas y privadas que se orientan a satisfacer necesidades básicas. En consecuencia, sólo existe una estrategia para combatir la pobreza en un país, si forma parte de una estrategia global de desarrollo, y no es simplemente la suma de acciones y esfuerzos aislados.

Los cuatro países muestran diferencias marcadas en sus actuales políticas sociales y de combate contra la pobreza. Ello ocurre a pesar de que los cuatro se encuentran en un nivel alto de desarrollo humano, que gastan un porcentaje similar de su PIB en programas sociales (entre un 15 y un 20 por ciento) y que el origen y las características iniciales de sus políticas sociales fueron relativamente similares.

De los cuatro países, Chile es el que más se acerca a una estrategia de lucha contra la pobreza. El gobierno de Chile expresa su voluntad política de combatir la pobreza, lleva a cabo una política económica que considera sus efectos sociales, y diseña y pone en práctica programas debidamente financiados que –partiendo de un diagnóstico de la pobreza y sus condicionantes– se orientan a romper el círculo de reproducción de la pobreza. No puede olvidarse, sin embargo, que esta estrategia "se diluye" al ponerse en práctica.

Política económica, política social y políticas para combatir la pobreza

Existe una estrecha asociación entre el crecimiento económico y la magnitud y la intensidad de la pobreza. La disminución de la pobreza requiere que la economía muestre tasas de crecimiento sostenidas en el tiempo. Las tasas de crecimiento muy bajas o negativas o las tasas muy altas seguidas por recesiones profundas no son favorables a una disminución de la pobreza (como es el caso de Chile en los años setenta y ochenta). Por otro lado, el crecimiento de la economía no asegura una disminución de la pobreza, de lo cual deriva la importancia de los programas sociales.

El impacto de las recesiones y de las reformas económicas sobre la pobreza se transmite principalmente a través del mercado de trabajo y se manifiesta en las tasas de desempleo, el nivel de los salarios y, por ende, en el nivel de ingreso y consumo de los hogares (Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica). En el corto y mediano plazo, el incremento de la pobreza en ingreso puede ser concomitante con un mejoramiento en indicadores agregados de desarrollo humano y aun con un mejoramiento en los índices de satisfacción de las necesidades básicas (Argentina, Costa Rica y Chile). En un plazo más largo, la trayectoria de los indicadores de desarrollo humano se estanca (Argentina) y aun retrocede (Brasil).

La lucha contra la pobreza supone necesariamente la existencia de un crecimiento económico con creación de empleo y de políticas sociales específicas complementarias a las políticas económicas y de empleo, que abran oportunidades para que los sectores pobres se inserten productivamente en el proceso de desarrollo. Ello significa una estrategia social que asigna prioridad a la inversión en capital humano y programas que faciliten el acceso de las actividades productivas gestionadas directamente por los sectores más pobres (microempresas urbanas y rurales) a los programas regulares y los servicios formales de apoyo técnico y crediticio. Los programas asistenciales de transferencias de ingresos, alimentos y otros bienes indispensables para la subsistencia sólo deben aplicarse en situaciones límites y por sí solos no constituyen instrumentos para combatir la pobreza.

La estrategia y los programas sociales deben respetar los equilibrios macroeconómicos. Ello implica encontrar la adecuación, por un lado, entre los gastos y los ingresos fiscales y, por el otro, entre los ingresos (recaudación tributaria) y el crecimiento de la economía. Este tópico remite a otro muy importante y que no ha sido objeto de estudio en esta oportunidad: ¿cómo financiar la estrategia para combatir la pobreza? ¿Cómo asegurar la equidad en el financiamiento?

La disponibilidad de recursos fiscales para inversión social y pública en general no constituye un problema técnico sino político. En este plano es importante encauzar procesos de concertación social y política entre los distintos sectores de la sociedad y los partidos políticos, y evitar que los sectores medios sean los que financien la estrategia.

La lucha contra la pobreza es prioritaria, pero no puede constituir el único objetivo de la política social de un país. Los países también requieren programas en el ámbito de la previsión social que protejan a la población de las bruscas reducciones de sus ingresos por enfermedad, desempleo, incapacidad o vejez, así como programas de educación superior, inversión en innovaciones tecnológicas y otros similares.

Esfuerzos nacionales acumulativos y etapas en el desarrollo social

Las políticas sociales y los programas para combatir la pobreza requieren esfuerzos nacionales acumulativos para obtener resultados positivos. Es útil reconocer distintas etapas en el desarrollo social. En una etapa inicial, una parte significativa de los esfuerzos debe orientarse a crear oferta de servicios básicos (educación, salud) y a estimular (incentivar) la demanda por ellos en los sectores pobres. En una etapa posterior, cuando los servicios y los programas han adquirido una cobertura amplia, corresponde focalizar la atención en las zonas geográficas, los sectores y los grupos rezagados. La focalización de los programas es fundamental. Por otro lado, una vez masificado un servicio y resuelto el problema del acceso, surge el tema de la calidad del servicio. Cuando el problema prioritario es el acceso o la cobertura, la equidad en general se entendió (como ocurrió en Chile, Costa Rica y Argentina) como servicios y programas homogéneos para las distintas regiones y zonas a lo largo del país. Cuando el problema prioritario es la calidad, y las brechas sociales en la calidad, se requiere indispensablemente contar con políticas selectivas y diferenciadas, único camino para responder a la diversidad. En esta fase se hace indispensable la descentralización.

Inadecuación entre las instituciones y los programas y las necesidades de la población

Las instituciones que se crean en un momento histórico y que se consolidan y crecen adquieren una dinámica propia de crecimiento. Los programas y acciones que se llevan a cabo producen resultados que a su vez modifican el perfil de los problemas y los rasgos sociales y culturales de la población. El resultado es una inadecuación, que muchas veces crece en el tiempo, entre lo que las instituciones hacen y los problemas y las necesidades de la población. Esta situación es más marcada cuando el sistema de políticas sociales es vertical y centralizado; cuando está predominantemente en manos estatales, y cuando su expansión ha obedecido a demandas y presiones de grupos corporativos y partidos políticos. Esta es la situación que se observa en Argentina, Brasil y Chile y, aunque en menor medida, en Costa Rica. Los cuatro casos ilustran las dificultades que supone la modificación de un sistema consolidado, es decir, la introducción de programas innovadores que exigen modificaciones en los procedimientos habituales del Estado. En Chile, los intentos realizados en los años cincuenta y sesenta por introducir modificaciones institucionales o reducir

gastos no tuvieron éxito. Fueron más fuertes las presiones sociopolíticas, los derechos adquiridos por los diferentes grupos, el peso de los intereses de los funcionarios y de los técnicos y profesionales vinculados a los aspectos sociales. El gobierno militar logró introducir profundas reformas institucionales en los sectores sociales, pero aun en este caso tuvo que "frenar" sus propuestas iniciales de reforma. El caso de Brasil ilustra con nitidez las dificultades que enfrenta la introducción de reformas.

Características de una estrategia exitosa de lucha contra la pobreza

No hay recetas ni esquemas rígidos de solución. No existe una cartilla de aplicación universal. La traducción mecánica de una propuesta de una realidad a otra tiene una alta probabilidad de fracaso. Ello ocurre porque es indispensable lograr consensos nacionales en torno a las prioridades sociales y encarar políticamente los programas específicos en el sentido de involucrar y lograr el compromiso de los agentes de los cuales se espera colaboración. Tampoco existe un esquema rígido de solución, porque la pobreza es un fenómeno complejo con muchas causas diferentes, y porque sus características y sus manifestaciones son dinámicas y van cambiando con el tiempo. Las recomendaciones de política no pueden sino plantear criterios generales y señalar tópicos que es importante tener en cuenta al tomar decisiones públicas en este campo.

La experiencia de los cuatro países permite afirmar que:

- La estrategia de lucha contra la pobreza no se improvisa ni puede consistir en una suma de programas sociales aislados.
- La reducción de la pobreza es una tarea de largo plazo que requiere políticas económicas adecuadas orientadas al crecimiento y a la creación de oportunidades de empleo productivo, una tradición nacional de inversión en servicios sociales básicos (salud, nutrición, educación) y programas sociales específicos dirigidos a localidades (zonas geográficas) y/o sectores sociales especialmente vulnerables y en los que el enfoque asistencial (transferencia directa de ingresos a las personas) sea más bien una excepción que la regla.
- Una estrategia exitosa de lucha contra la pobreza que necesariamente es de largo plazo requiere un consenso nacional en torno al tema, voluntad política y una autoridad con poder efectivo para encauzarla. Los programas que componen dicha estrategia deben construirse políticamente y legitimarse en los ámbitos político, social y económico, y al mismo tiempo debe aislarse o protegerse de conductas clientelísticas y tensiones políticas y partidarias.
- La formulación y la posterior aplicación de la estrategia requiere apoyo técnico, además de consenso nacional y voluntad política. El país debe contar con una masa crítica técnico-analítica de profesionales de distintas disciplinas (economía, ingeniería, sociología, ciencias políticas y administrativas, antropología, psicología social) que participe en el debate nacional sobre el tema y sus opciones, y que tenga conocimientos concep-

- tuales e instrumentales para tareas de diagnóstico, diseño, ejecución, seguimiento, evaluación, construcción de indicadores y sistemas de información. La estrategia también requiere la realización de estudios rigurosos sobre el tema, que reflejen la enorme diversidad de pobreza y de los condicionantes de las diferentes situaciones de pobreza que pueden afectarse a través de las políticas públicas.
- La puesta en práctica de la estrategia requiere capacidad gerencial para programas sociales, equipos de trabajo sólidos en los gobiernos regionales y locales y en los organismos de ejecución, ya sean públicos o privados⁸.
 - La estrategia debe partir de un conocimiento riguroso de los aspectos positivos y las debilidades del marco institucional en el cual va a operar y en el que se insertan los programas. Igualmente debe identificar las modalidades de organización y las actividades que contribuyan a superar las inevitables resistencias burocráticas del aparato público y que fortalezcan la capacidad institucional para aplicar la estrategia y los programas que la componen.
 - La estrategia debe articular programas sociales de excelencia, con diseños flexibles e interconectados entre sí, de modo que los resultados de uno y otro puedan madurar y potenciarse. Asimismo deben ser congruentes con las necesidades de la economía, en particular los equilibrios macroeconómicos, la creación de empleos productivos y las inversiones en infraestructura. Estos programas deben proporcionar a los sectores pobres "herramientas" y abrirles oportunidades para insertarse productivamente en el proceso de desarrollo⁹. En este contexto, las políticas asistenciales de otorgamiento directo de subsidios a los sectores más pobres que sean necesarios en caso extremos deberían constituir la excepción y no la regla.
 - Un programa social bien diseñado necesariamente conjuga elementos políticos, técnico-analíticos, institucionales y de gestión, económicos y de financiamiento. A modo de ejemplo, entre los elementos técnico-analíticos es indispensable que los programas partan de un diagnóstico claro y válido de la situación que desean modificar; que tengan una formulación clara de los objetivos y su concreción en líneas de acción, metas y tiempos; que cuenten con una definición concreta de los grupos objetivo y que identifiquen el camino para llegar a ellos, y que elaboren un sistema riguroso de seguimiento y evaluación, que contemple indicadores concretos de los resultados esperados en las diversas etapas del programa. Entre los elementos institucionales y de gestión, es importante adoptar decisiones acerca de la inserción institucional más adecuada del programa; identificar los agentes que intervienen en su ejecución y evaluar si es necesario llevar a cabo acciones complementarias de fortalecimiento institucional, capacitación,

8 Véase Kliksberg (1993).

9 Como dice el Informe de Desarrollo Humano del PNUD para 1994, lo principal es "crear una atmósfera económica y política en que la gente pueda aumentar su capacidad humana y usarla en forma apropiada" (PNUD, 1994).

mejoramiento de los sistemas de información y otros similares. También es importante reconocer los estrangulamientos y las inflexiones institucionales y buscar modos de superarlas, así como identificar otros programas que podrían incidir, entrar en conflicto o favorecer el programa.

Otro aspecto fundamental que incide sobre la gestión es determinar los mecanismos que incentiven el logro de resultados así como buscar modalidades para incorporarlos en el diseño del programa. Los programas también deben contar con un financiamiento estable durante su vigencia. Sin embargo, no todo el financiamiento debe ser estatal. Es posible e importante complementar los recursos fiscales con recursos provenientes de otras fuentes, incluidos los organismos intermediarios o ejecutores y los propios beneficiarios.

En lo que concierne a los elementos políticos, los programas requieren voluntad política para llevarlos a cabo, esto es, deben contar con legitimidad política y social, y su ejecución debe aislarse de los vaivenes políticos.

– Resulta fundamental no olvidar que las políticas sociales específicas difícilmente pueden tener éxito si la población en general y los segmentos más pobres en particular no tienen oportunidades de inserción social efectiva en el empleo y en las actividades productivas. En consecuencia, los componentes *sine qua non* de la lucha contra la pobreza son el crecimiento sostenido de la economía, la creación de empleo y un vínculo estrecho entre los sistemas educacional, productivo y de capacitación para el trabajo.

La importancia del seguimiento y la evaluación de los programas sociales

Los cuatro estudios detectaron modalidades incipientes de seguimiento y evaluación de resultados de los programas. En general, el seguimiento se limita al control contable. En este ámbito faltan criterios analíticos y operativos precisos que permitan vigilar los resultados parciales y, después de un tiempo, el impacto de los programas. La ausencia de estos elementos se hace más urgente cuando, como ocurre en los cuatro países estudiados, los programas se aplican en forma descentralizada y/o a través de ejecutores privados. Es indispensable que el diseño de los programas incorpore indicadores claves que permitan detectar logros y dificultades en su ejecución, así como evaluar los resultados a corto, mediano y largo plazo. Es imposible definir de modo abstracto estos indicadores. Cada programa, de acuerdo con sus objetivos concretos, deberá definir los suyos.

El fortalecimiento de este aspecto reviste suma importancia para poder aprender y construir sobre la base de experiencias pasadas, y evitar el desperdicio de recursos y la ineficacia que supone la proliferación de programas sociales *ad hoc* que no logran sus objetivos. En definitiva, existe una decidida necesidad de mejorar los sistemas de información y reforzar su retroalimentación con la toma de decisiones.

El tema se vincula con otro más amplio: ¿cómo definir las metas de una estrategia para combatir la pobreza y cómo evaluar sus resultados? En este contexto, es importante reconocer la "pobreza" de las conceptualizaciones y definiciones de la pobreza que se utilizan en los países, en las cuales se miden

carencias materiales y rara vez el logro de resultados en la esfera psicosocial y cultural (cambios en las actitudes, conductas y formas de interacción social que facilitan u obstaculizan una integración más plena en la sociedad).

Políticas focalizadas y políticas universales

La "focalización" (*targeting*) alude al esfuerzo por concentrar el gasto y los programas sociales en los sectores más pobres de la población. Las políticas focalizadas son aquellas que se canalizan hacia grupos sociales específicos (en este sentido son selectivas) y dentro de éstos hacia los sectores más pobres.

La propuesta de "focalizar" el gasto social en la población más pobre se propagó en las últimas dos décadas en respuesta a dos inquietudes: una fiscal y otra social. El planteamiento de la focalización se basa en la idea de que es posible reducir el gasto público y de esta manera equilibrar el presupuesto fiscal protegiendo al mismo tiempo los segmentos más pobres de la población y reduciendo la pobreza. Por esa razón, las políticas focalizadas serían más eficientes que las universales. Diversos planteamientos, así como los resultados observados en Chile y Costa Rica, sugieren que el mundo real no es tan simple. Las políticas focalizadas no siempre son más eficientes y eficaces para reducir la pobreza (Besley y Kanbur, 1988). Para ser eficientes y eficaces, con frecuencia requieren la existencia de programas universales anteriores. Es la existencia de estos últimos la que permite el diseño y la puesta en práctica de programas focalizados en subsectores que enfrentan riesgos específicos. Ello ocurrió en Chile en el caso de los programas de salud y nutrición materno-infantil (Raczynski, 1993) y en el programa de calidad y equidad de la educación básica analizado en el estudio nacional. Vale decir, con frecuencia los programas universales y los programas focalizados son complementarios y no opuestos.

Por otro lado, los beneficios de los programas universales de servicios básicos de educación y salud –como ha ocurrido en Argentina, Costa Rica y Chile–, de acuerdo a los estudios nacionales, llegan en mayor proporción que las políticas focalizadas a los sectores más pobres. En otras ocasiones las políticas universales no llegan a los segmentos más pobres o vulnerables. Ello ocurre con los programas de salud y educación en Brasil y con los programas de seguridad social en los cuatro países.

En síntesis, es preciso contar con políticas universales y focalizadas, pero para distintas situaciones. Es importante reflexionar acerca de qué focalizar, qué no focalizar y por qué. La experiencia de Chile puede servir como punto de partida. En ese país el gobierno ha planteado que no corresponde focalizar las prestaciones de previsión social que representan derechos adquiridos de la población y para los cuales ésta realiza aportes. Tampoco corresponde focalizar los gastos de operación de los servicios sociales básicos que se ofrecen masivamente de forma gratuita o subsidiada en materia de educación y salud. La cobertura universal de estos programas es fundamental para garantizar un nivel mínimo de oportunidades a toda la población. No obstante, dentro de estos servicios pueden y deben haber programas específicos focalizados en los grupos

más vulnerables o los servicios más postergados. La focalización tiene que estar necesariamente presente en los programas dirigidos a generar oportunidades para que los sectores más postergados superen las causas de la pobreza o la vulnerabilidad que los afecta, así como en los programas asistenciales.

Modalidades alternativas de focalización

Los tres programas que se analizaron en cada estudio nacional ilustran una multiplicidad de diferentes mecanismos de focalización –zonas geográficas, fichas socioeconómicas, diseño de autofocalización– así como acerca de diversas unidades de focalización: individuo, hogares, escuelas, unidades productivas, localidades pobres, municipios, etc.

La información recopilada no permitió un análisis acucioso de los resultados de estas alternativas, sus bondades y limitaciones. Los trabajos publicados sobre el tema indican que la adecuación de su uso depende de los objetivos y de la naturaleza de los programas sociales, de circunstancias específicas de los países en cuanto a la magnitud y las características de la pobreza, de aspectos institucionales y de la disponibilidad y la actualización de la información¹⁰.

Por otro lado, focalizar conlleva costos administrativos y psicosociales, en particular cuando el mecanismo utilizado se aplica a personas u hogares. Los costos administrativos corresponden a las tareas de elaboración, aplicación, actualización y control de los instrumentos de selección de beneficiarios. Los costos administrativos son altos, en particular cuando el grupo destinatario es de gran tamaño.

Los costos psicosociales se han asociado a dos situaciones: la estigmatización social y la "dependencia" de la población con respecto a los programas del Estado, y el "ahogo" de la iniciativa y la creatividad de los beneficiarios para buscar una solución más autónoma para superar su situación social. El riesgo de inhibir la iniciativa personal o comunitaria se relaciona a veces con el mecanismo de la focalización y a veces con la naturaleza del programa. Los programas de subsidio directo y transferencias de ingresos son los más propicios para crear este tipo de efecto.

Por último, es importante señalar que existen dos errores de focalización (Cornia y Stewart, 1992): el de "inclusión" (el beneficio del servicio o programa se filtra hacia segmentos sociales excluidos del grupo destinatario) y el de "exclusión" (la brecha entre el universo del grupo destinatario del programa y los integrantes efectivamente alcanzados por él). En Costa Rica, Chile, y en forma incipiente en Brasil, se ha estudiado el error de inclusión. Existe en general una falta de preocupación por el error de exclusión, aunque el impacto de un programa sobre la pobreza depende en gran medida de este error.

10 Véase el análisis realizado por Grosh (1992), particularmente el cuadro resumen 9.1 sobre opciones de focalización (págs. 162-165).

Las decisiones en torno a la unidad específica y los mecanismos de focalización apropiados para un programa deben estar incorporadas en i) los propósitos y objetivos de la política o el programa; ii) el diagnóstico de la pobreza y de sus determinantes; iii) las características de las instituciones y de los sistemas de información en los cuales puede apoyarse el programa, y iv) los costos administrativos y de otro tipo que implica la modalidad específica de focalización.

Es importante reconocer que la preferencia por una u otra modalidad de focalización no es independiente de las opciones político-conceptuales acerca de la pobreza y sus determinantes. Cuando la pobreza se visualiza como un fenómeno individual, la modalidad de focalización que se utiliza es la ficha socioeconómica que identifica carencias o brechas que es preciso cubrir, y se diseñan programas de apoyo a postulantes (personas o familias) aislados que califican como pobres.

Cuando la pobreza se visualiza como fenómeno colectivo, resultado de la estructura de oportunidades que enfrenta el hogar (las personas) y de las relaciones de poder en la sociedad, se asigna prioridad a los programas que actúan sobre el contexto sociocultural y económico en el cual se hallan los sectores pobres, y a veces en la sociedad en general, con el propósito de abrirles oportunidades.

La pobreza no es una situación únicamente individual o familiar, ni se debe únicamente a limitaciones del entorno. Las situaciones de pobreza dependen de la interacción entre el "capital social" de los pobres y el contexto sociocultural y económico en el cual éstos se encuentran insertos. Es necesario abordar simultáneamente ambas dimensiones.

Oportunidades y límites de la descentralización

El camino de la descentralización que han emprendido los países, con contenidos y énfasis diferentes, abre nuevas sendas para la lucha contra la pobreza, en particular porque facilita las oportunidades de participación social y de responder en forma más adecuada a las necesidades y prioridades de la población. No obstante, es un camino difícil, por lo que es fundamental que sea conducido por un "centro fuerte" que lo impulse y guíe, y evite la agudización de las enormes desigualdades territoriales que existen en los países, además de la pérdida de beneficios de economías de escala.

Como lo sugiere el análisis de Argentina y, parcialmente de Brasil, las presiones y prácticas clientelísticas muchas veces son más fuertes a nivel regional, provincial o local que a nivel nacional. Es urgente encontrar instrumentos para combatir las tradiciones clientelísticas y la corrupción. Los estudios sobre Argentina y Costa Rica sugieren que la transparencia en las reglas de asignación de recursos y el rigor técnico en las decisiones serían un posible camino para aislar este tipo de presiones. También sugieren que el apoyo de organismos multilaterales constituye un factor que contribuye a frenar estas presiones.

En Argentina, Brasil y Chile el fuerte centralismo y la debilidad histórica de los gobiernos locales imponen fuertes restricciones a un efectivo proceso de descentralización. Los tres estudios recalcan la necesidad de actividades de fortalecimiento institucional de los niveles territoriales inferiores del Estado.

Aunque no se analizó mayormente en el estudio regional, el resultado de la descentralización no depende sólo del Estado sino en gran medida del encuentro entre el ámbito institucional-estatal y la sociedad. En este sentido, los procesos de descentralización político-administrativa y financiera son condiciones necesarias pero no suficientes para el desarrollo local. También se requiere capacidad de acción autónoma de los actores locales de la sociedad civil (organizaciones de base, asociaciones gremiales, profesionales y comerciales, organizaciones de Iglesia, etc.) y la existencia de un encuentro positivo y potenciador (que crea sinergia) entre éstos y el gobierno local.

Las dificultades del aparato estatal y la colaboración entre los sectores público y privado

Los cuatro estudios nacionales revelan problemas de normas, de procedimiento y de coordinación interinstitucional que se relacionan con la estructuración del aparato estatal y con las prácticas que asume la gestión pública. Existe una inadecuación entre el modelo de gestión que se consolidó a lo largo de este siglo –centralizado, dividido sectorialmente, con programas homogéneos y estandarizados y énfasis en los procedimientos y la programación de las acciones, así como en la fiscalización de los mismos– y los requerimientos que impone un sistema descentralizado que asigna prioridad a la colaboración entre los sectores público y privado y la participación social.

Los estudios nacionales confirman que es posible trabajar con el Estado cuando se crea una unidad al más alto nivel político, integrada por un grupo pequeño de profesionales altamente motivado y convencido de las bondades de su misión, con capacidad técnica reconocida y con habilidades políticas para concertar intereses y aunar esfuerzos y recursos. El financiamiento internacional de estas unidades es importante, porque permite flexibilidad para contratar los recursos humanos necesarios (a precio de mercado) y garantiza la continuidad del programa mientras dura el financiamiento, período que en general sobrepasa las programaciones presupuestarias nacionales que son apenas de un año. Por otro lado, queda pendiente el interrogante acerca de la continuidad de los programas una vez que se retira el apoyo internacional.

Los cuatro estudios muestran que es posible y favorable encarar programas nacionales de cobertura amplia con la colaboración creativa del sector privado. Para que ello funcione efectivamente es preciso contar con la colaboración de un "mercado de organismos privados" calificados y motivados. Es importante que en el contexto de un programa se reflexione sobre alternativas para expandir y consolidar "los mercados de ejecutores privados", que son siempre más débiles en las zonas que concentran mayor pobreza.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ADDISON, T. Y DEMERY, L. (1987), *The Alleviation of Poverty under Structural Adjustment*, Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL. (1988), *Targeted Programs for the Poor during Structural Adjustment*, Washington D.C., Estados Unidos.
- _____ (1990), *La pobreza, Informe sobre el desarrollo mundial 1990*. Washington D.C., Estados Unidos.
- BESLEY, T. Y KANBUR, R. (1988), "The Principles of Targeting", *Discussion Paper* N° 85. Development Economics Research Centre, University of Warwick, Reino Unido.
- CAMPERO, G. (1987), *Entre la sobrevivencia y la acción política*, Estudios ILET, Santiago de Chile.
- CARDOSO, E. Y HELWEGE, A. (1992), "Below the Line: Poverty in Latin America". *World Development*. 20 (1). Reino Unido: Pergamon Press.
- CEPAL. (1994), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Tercera Edición. Naciones Unidas.
- _____ (1992), "El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90", *LC/L. Conf.82/6* (3 de noviembre). Santiago.
- _____ (1991), "Panorama social de América Latina", *LC/G 1688* (octubre). Santiago de Chile.
- _____ (1990), "Transformación productiva con equidad", *LC/G 1601* (SES. 23/4). Santiago de Chile.
- _____ (1989), "Opciones y falsos dilemas para los 90. Lo nuevo y lo viejo en la política social en América Latina", *LC/R 852* (diciembre). Santiago de Chile.
- CEPAL/PNUD. (1990), "Magnitud de la pobreza en América latina en los años ochenta", *RLA/86/004* (abril). CEPAL-PNUD, Santiago de Chile.
- CEPAL-UNESCO. (1992), "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", *LC/G 1702* (SES 24/4/Rev. 1, marzo). Santiago de Chile.
- CORNIA, G. A. Y STEWART, F. (1992), "Two errors of Targeting", Documento presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre *Public Expenditures and the Poor: Incidence and Targeting*, June 17-19, 1992, Washington D.C.
- DANZIGER, S.H. Y WEINBERG, D. H., eds. (1986), *Fighting Poverty. What Works and What Doesn't*, Estados Unidos: Harvard University Press.
- DRABECK, A. G., comp. (1987), "Development Alternatives; the Challenges for NGOs", *World Development*. 15 (suppl. otoño). Reino Unido: Pergamon Press.
- DRAIBE, S. M., ARRETICHE, M. T. Y OTROS. (1995), "Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en el Brasil", en este volumen.
- FOSTER, J. E., GREER, J. Y THORBECKE, E. (1984), "A Class of Decomposable Poverty Measures". *Econometrica* 52 (3): 761-66.
- GARFINKEL, I. (1982), *Income-tested Transfer Programs. The Case for and against*. Estados Unidos: Academic Press.
- GLEWWE, P. Y VAN DER GAAG, J. (1988), "Confronting Poverty in Developing Countries. Definitions, Information, and Policies", *Living Standards Measurement Study. Documento de trabajo* N° 48. Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos.
- GLEWWE, P. Y KANAAN, O. (1989), "Targeting Assistance to the Poor Using Household Survey Data". *Documento de trabajo* N° 225. Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos.
- GROSH, M. (1992), *From Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America*, Regional Studies Program, *Report* N° 21 (septiembre). Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos.
- HAINDL, E., BUDINICH, E. e IRARRAZAVAL, I. (1989), *Gasto social efectivo. Un instrumento que asegura la superación definitiva de la pobreza crítica*. Santiago, Chile: Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile.
- HIRSCHMAN, A. (1977), *Salida, voz y lealtad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- INGRAM, H. M. Y MANN, D. E., eds. (1980), *Why Policies Succeed or Fail*. Sage Yearbooks in Politics and Public Policy. Vol. 8. Estados Unidos: Sage Publications.
- JIMENEZ, E. (1989), "Social Sector Pricing Revisited. A Survey of Some Recent Controversies", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1989, Washington D.C., Estados Unidos.
- KLIKSBERG, B. (compilador). (1993), *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, CLAD, FCE y PNUD, Fondo de Cultura Económica, México.
- KLIKSBERG, B. (1992), "¿Cómo reformar el estado para la lucha contra la pobreza". *Comercio Exterior*. 42 (5). México.

- LEWIS, J. P. Y OTROS. (1988), *Strengthening the Poor: What Have We Learned?* Estados Unidos y Reino Unido: Transaction Books.
- MARTINEZ, R. (1995), "Programas para combatir la pobreza en Argentina", en este volumen.
- MORLEY, S. (1992), "Poverty and Distribution during Latin American Adjustment in the 1980s". Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos. Mimeo.
- PNUD. (1994), *Informe sobre desarrollo humano 1994*, México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1992), *Desarrollo humano: informe 1992*, Colombia: Tercer Mundo Editores, S.A. Colombia.
- _____ (1990), *Desarrollo humano: informe 1990*, Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores, S.A. Colombia.
- PREALC. (1986), *Buscando la equidad. Planificación para la satisfacción de las necesidades básicas*, Programa de Empleo para Latino-América y el Caribe, OIT, Santiago de Chile.
- RACZYNSKI, D. (1995), "Estrategias para combatir la pobreza en Chile: programas, instituciones y recursos", en este volumen.
- _____ (1993), "Programas de salud y nutrición para madres y niños de escasos recursos. Enseñanzas de la experiencia de Chile: 1950-90". Documento preparado para El Seminario *Focalización de programas de salud y nutrición para las madres y los niños de escasos recursos*, IDE-Banco Mundial y OPS, (junio).
- RONDINELLI, D. A., McCULLOUGH, J.S. Y JOHNSON, R.W. (1989), "Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political Economy Framework", *Development and Change*. Vol. 20. Reino Unido: Sage Publications.
- ROTH, G. (1987), *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, EDI Series in Economic Development. Reino Unido: Oxford University Press.
- SHEAHAN, J. (1989), *Patterns of Development in Latin America: Poverty, Repression and Economic Strategy*, Estados Unidos: Princeton University Press.
- SOJO, A. (1990a), "La focalización en política social", *Pensamiento Iberoamericano*. 18 (julio-diciembre). Santiago de Chile.
- _____ (1990), "Naturaleza y selectividad de la política social", *Revista de la CEPAL N° 41* (agosto). Santiago de Chile.
- TENDLER, J. (1989), "Whatever Happened to Poverty Alleviation?", *World Development*. 17 (7). Reino Unido: Pergamon Press.
- TREJOS, J. D., PICADO, X., RODRIGUEZ, A. Y OTROS. (1994), "Costa Rica la respuesta estatal frente a la pobreza", en este volumen.
- WHITE, A. T. (1982), "Why Community Participation? A Discussion of Arguments", *Assignment Children*. 59/60 (2). Ginebra, Suiza: UNICEF.

LOS PROGRAMAS PARA COMBATIR LA POBREZA EN ARGENTINA*

ROBERTO MARTINEZ N.

INTRODUCCION

En este capítulo se presenta un análisis de las políticas sociales dirigidas a combatir la pobreza en Argentina, centrándose en tres programas focalizados en los aspectos maternoinfantil y nutricional, de promoción productiva de los pobres rurales y de erradicación de villas de emergencia instaladas en tierras fiscales. Estos programas constituyen innovaciones en el contexto nacional, ya que incorporan nuevas modalidades de formulación, gestión, selección de beneficiarios y relacionamiento entre distintos niveles de gobierno en el marco de las políticas de transferencia de funciones a las provincias. Se asigna énfasis al proceso de formulación y aplicación de políticas, programas y mecanismos y se identifican las enseñanzas relacionadas con el diseño de los programas, la distribución de las responsabilidades institucionales y los modelos de gestión.

LAS POLITICAS SOCIALES Y LOS PROGRAMAS PARA COMBATIR LA POBREZA

El país inició los años ochenta con un conjunto de prácticas, capacidades e instrumentos concebidos para situaciones muy distintas a las que la sociedad ha debido enfrentar desde entonces. Si bien en este período se observó un replanteo del papel del Estado, de las orientaciones estratégicas y de los criterios de asignación de recursos, aún persisten conflictos institucionales, inestabilidad en las políticas, incoherencia en sus contenidos e importantes deficiencias en materia de gestión. A su vez, algunos indicadores reflejan el impacto de las políticas sociales aplicadas desde fines del siglo pasado.

* Para la realización de este trabajo se contó con la colaboración de Viviana Conet en el análisis del Programa de Arraigo y de Oscar Libonnati en la elaboración de la sección "Las políticas sociales y los programas para combatir la pobreza".

El marco político e institucional

Argentina es un país federal con una larga tradición centralista. Las ambiciosas metas educativas establecidas en el siglo XIX, los sistemas cada vez más extendidos de seguridad social y una amplia red sanitaria determinaron que la presencia del sector público nacional fuera relativamente exitosa hasta los años sesenta. El alfabetismo, la esperanza de vida y otros indicadores ubicaban a la Argentina en el conjunto de países con mejor situación relativa¹. Esa labor era complementada por una red de instituciones vecinales, mutuales y de colectividades que, sin financiamiento público, satisfacían diversas necesidades.

Desde entonces, este cuadro se hizo más complejo. El imperfecto estado del bienestar sufrió problemas de financiamiento, fue víctima de su propia expansión y terminó siendo apropiado por intereses corporativos. La ineficiencia, la mala orientación del gasto, la regresividad y el deterioro generalizado configuraron una crisis que se manifestó en el estancamiento de aquellos indicadores. Al mismo tiempo, surgieron nuevos actores: los sindicatos se convirtieron en importantes proveedores de servicios, al tiempo que se reducía el papel de las restantes organizaciones sociales. El desarrollo de ese estado fue producto de la acumulación de nuevas funciones, de la creación de ámbitos especializados para enfrentar cada problema y de la reasignación de competencias frente a distintas circunstancias políticas y presupuestarias. Las políticas sociales estuvieron permanentemente desarticuladas de las macroeconómicas, sufrieron notables discontinuidades y se caracterizaron por la escasa relación que existía entre sus componentes. Sus contenidos respondieron a pretensiones de universalismo raramente satisfechas y el papel de las provincias y los municipios fue poco significativo o residual. La pobreza no constituía un foco de atención prioritario, y el Estado no logró articular una estrategia explícita para enfrentarla. Hasta fines de los setenta, las tasas relativamente modestas de crecimiento del producto aproximaban a la economía a una situación de pleno empleo². Por lo tanto, las políticas dirigidas a los sectores de menores recursos fueron asimiladas a las políticas de ingresos o salariales. Los únicos programas destinados a combatir la pobreza eran los dirigidos a emergencias, a lograr la incorporación de los incapacitados al mercado laboral o los de tipo asistencial.

Los recursos institucionales disponibles mostraban importantes limitaciones para responder a las nuevas exigencias. Los ministerios están estructurados para ejecutar políticas con escasas diferenciaciones en materia de cobertura o

-
- 1 En 1960 esos indicadores eran los más elevados de América Latina, sólo superados por Uruguay. La esperanza de vida era de 64,9 años, la mortalidad infantil del 60 por mil y la tasa combinada de matriculación en la educación primaria y secundaria era del 81 por ciento. Si bien esos indicadores han mejorado, la tasa de superación ha sido inferior a la de otros países de desarrollo menor, entre ellos varios de América Latina como Chile, Costa Rica, Panamá, Cuba y otros. La esperanza de vida actual es de 71,1 años, la tasa de alfabetización de adultos del 95,5 por ciento, el promedio de años de escolaridad de 9,2 años y la tasa de mortalidad infantil del 29 por mil (PNUD, 1993 y 1994).
 - 2 Entre 1947 y 1975 las tasas de crecimiento del empleo oscilaron entre el 2,4 y el 1,9 por ciento, pasando posteriormente a ser inferiores al 1 por ciento, salvo durante el quinquenio 1985-90, en que alcanzaron al 1,8 por ciento anual acumulativo (Barbeito, A. y Lo Vuolo, R, 1992).

beneficiarios, tienen responsabilidades dispersas y cuentan con modelos de gestión rígidos, burocráticos y centralizados. Las provincias carecen de mecanismos propios y de capacidad analítica y de ejecución. Con las municipalidades ocurre otro tanto, y su acción se reduce a la transferencia de recursos a los menesterosos. De ahí la importancia fundamental que revisten los aspectos de organización y gestión.

El contexto económico

La inestabilidad, los conflictos entre actores y sectores, los permanentes cambios de políticas y la creciente incapacidad del Estado para orientar la economía constituyen el contexto de las políticas sociales. En los años setenta ya eran evidentes los síntomas de agotamiento del patrón de crecimiento y de organización económica. Los intentos de reforma desembocaban en crisis recurrentes que se producían en contextos políticos de gran inestabilidad. En 1982, después de la guerra de las Malvinas, se produjo una violenta caída del producto, tasas aún mayores de inflación, un fuerte atraso en las tarifas y salarios, un incremento del desempleo y la quiebra generalizada y la insolvencia de los sectores productivos y financieros. Las continuas crisis de financiamiento del sector público provocaron un agravamiento del deterioro de la infraestructura, el abandono de muchos servicios, la pérdida de personal calificado y la transferencia de actividades a provincias con escasa capacidad de gestión.

En 1983 asume el gobierno constitucional tras una década sin iniciativas en materia de política social. Aquejado por la crisis de la deuda, su política es oscilante. La amplia legitimidad social y el éxito inicial del Plan Austral de 1985 fueron seguidos por un período de dificultades que condujeron a frecuentes correcciones en las políticas y en los instrumentos. El deterioro del sector externo y de la situación monetaria y fiscal fue agudizando el problema inflacionario y sembró incertidumbre, con un gobierno cuya debilidad política impedía adoptar medidas profundas. El resultado fue la crisis hiperinflacionaria de 1989, una vertiginosa caída del poder adquisitivo del salario, una recesión generalizada, un aumento del desempleo y estallidos sociales sin precedentes. En este escenario conflictivo se experimentaron nuevas modalidades de política que incorporaron imperfectos criterios de focalización basados fundamentalmente en la localización geográfica de la pobreza³. El clima democrático facilitó que nuevos actores, como las ONG, se insertaran en los procesos de decisión o participaran en programas estatales, mientras que las municipalidades pasaron a tener un papel más protagónico.

El 1989, el nuevo gobierno adoptó una política de shock. El énfasis en la reducción del gasto condujo a un deterioro aún mayor de la capacidad operativa

3 Estos criterios de focalización se aplicaron en programas de vivienda, para la recuperación de viviendas precarias y para la construcción por autoayuda, en la promoción comunitaria y en el Programa Alimentario Nacional que se puso en marcha en 1984. Se adoptaron otras políticas sociales de cierta significación en materia sanitaria y de medicamentos.

Cuadro 2.1. Tasas de desempleo y subempleo

<i>Año</i>	<i>Tasa de desempleo</i>	<i>Tasa de subempleo</i>
1980	2,60	4,50
1981	4,20	5,00
1982	6,00	6,70
1983	5,50	5,90
1984	4,70	5,40
1985	6,30	7,50
1986	5,90	7,70
1987	6,00	8,20
1988	6,50	8,90
1989	8,10	8,60
1990	8,60	9,30
1991	6,90	8,60
1992	6,90	8,30
1993	9,90	8,80

Fuente: FIEL, a partir de estimaciones propias y datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Los datos corresponden a los meses de abril de cada año.

de los servicios. Al reproducirse los episodios hiperinflacionarios, se sucedieron programas sin diseños rigurosos en materia de subsidios directos, promoción de microempresas y ayuda alimentaria, los que enfrentaron muy serios problemas de ejecución y tuvieron corta duración. El "Plan de Convertibilidad" de 1991 provocó una importante reactivación y un aumento en el poder adquisitivo del salario, profundizando el proceso de reestructuración, de transferencia de actividades a las provincias, de privatización de empresas y de desreglamentación. A pesar del éxito alcanzado y de su impacto positivo sobre los indicadores de pobreza, la economía se mostró impotente para encontrar solución al problema del desempleo, que alcanzó niveles sin precedentes (Cuadro 2.1)⁴.

Las políticas sociales

Desde fines del siglo pasado se llevaron a cabo políticas sociales basadas en criterios universalistas, como salud y educación, constituyéndose el Estado en el único proveedor de servicios a los sectores en situación de pobreza. Desde entonces fueron acumulándose regímenes especiales y distintas modalidades de

4 Entre 1991 y 1993, el PIB a precios de mercado creció a las siguientes tasas: 8,9, 8,7 y 6,0 por ciento.

ampliación de las prestaciones, atendiendo en muchos casos a las características específicas de los destinatarios. El resultado fue un remedo de estado de bienestar apropiado corporativamente y conducido con criterios clientelísticos, quedando marginados o postergados los pobres estructurales. En la actualidad, las principales líneas de política son las que se enumeran a continuación.

Educación

El servicio educativo brindado por el Estado es gratuito y de amplia cobertura, siendo su calidad el problema básico, junto con las disparidades regionales. En 1992 el promedio de escolaridad en la población mayor de 25 años era de 9,2 años, siendo superior para la población femenina, el más elevado de América Latina. Casi un tercio de la población asiste regularmente a algún establecimiento educacional. En 1990 el 82 por ciento de la población entre 6 y 23 años estaba escolarizada, en comparación con un 65 por ciento en 1980 (PNUD, 1993). El papel del Estado es fundamental: el 80,3 por ciento del total de alumnos asiste a escuelas públicas en el nivel elemental, el 73,7 por ciento en el nivel medio, el 72,4 por ciento en el superior no universitario y el 90,3 por ciento en el universitario (Cuadros 2.2 y 2.3). En los dos primeros, la responsabilidad ha sido atribuida a los gobiernos provinciales, estando en conclusión el proceso de transferencia de las escuelas.

Salud

La atención médica se canaliza a través de tres vías: el sector de obras sociales, el sector público y el sector privado. Las prestaciones del Estado constituyen un sistema abierto que acepta en forma gratuita la demanda de la población. El Estado es el prestador más importante, ya sea por el número de establecimientos (53,1 por ciento del total) como por la cantidad de camas (64,1 por ciento de la disponibilidad en 1980). El sistema de obras sociales atiende básicamente a las familias de asalariados, con una cobertura del 75 por ciento de la población en 1988. Los servicios privados conforman la oferta para los sectores de mayores ingresos. Todo ello hace que la población en situación de pobreza estructural con empleo informal se vea precisada a acudir a los servicios estatales⁵.

5 El sistema de obras sociales constituye un seguro de salud cuyo papel principal es el financiamiento de la atención médica. Algo menos de 300 entidades integran el sistema, a las que se agregan otras asociadas al sector público. Para 1988, 23.976.015 personas contaban con cobertura de alguna obra social, en tanto que el 25 por ciento restante no tenía cobertura conocida. Si bien el sector público dispone del 64 por ciento de las camas necesarias para atender a ese 25 por ciento de la población que no tiene cobertura privada o de obra social, entre los cuales se encuentra la mayor parte de la población en situación de pobreza, la atención sanitaria de este sector se ha deteriorado como consecuencia de los problemas de financiamiento del sistema (FIEL, 1993).

Cuadro 2.2. Educación-matrícula por nivel y tipo de establecimiento

<i>Matrícula por dependencia. Porcentajes con respecto al total</i>								
<i>Nivel</i>								
<i>Elemental</i>		<i>Medio</i>		<i>Superior</i>		<i>Universitario</i>		
<i>Oficial</i>	<i>Privado</i>	<i>Oficial</i>	<i>Privado</i>	<i>Oficial</i>	<i>Privado</i>	<i>Oficial</i>	<i>Privado</i>	
1961	87,8	12	63,2	26	89,4	10,6	97,5	2,5
1965	85,9	12	68,2	31	70,8	29,2	93,7	6,3
1970	84,2	15	67,2	32	65,8	34,2	85,3	14,7
1975	82,4	17	69,0	31	67,7	28,3	89,6	10,4
1980	81,2	18	69,3	30	68,1	31,9	81,7	18,3
1985	80,3	19	70,7	29	67,0	33,0	88,6	11,4
1986	80,4	19	70,6	29	69,7	31,3	89,8	10,2
1987	80,2	19	71,5	28	70,3	29,7	90,2	9,8
1988	80,3	19	73,7	26	72,4	27,6	90,3	9,7

Fuente: FIEL, en base a datos del Ministerio de Cultura y Educación.

Oficial: establecimiento oficial.

Privado: establecimiento privado.

Cuadro 2.3. Evolución de la matrícula por dependencia

<i>Matrícula educativa</i>								
<i>Año</i>	<i>Total general</i>		<i>Elemental</i>		<i>Media</i>		<i>Universitaria</i>	
	<i>Millones de alumnos</i>	<i>Crecimiento anual (%)</i>	<i>Miles de alumnos</i>	<i>Crecimiento anual (%)</i>	<i>Miles de alumnos</i>	<i>Crecimiento anual (%)</i>	<i>Miles de alumnos</i>	<i>Crecimiento anual (%)</i>
1961	3,8		3.105		608		160	
1965	4,4	3,5	3.426	2,5	789	6,7	222	8,5
1970	5,1	2,7	3.855	2,4	975	4,3	237	1,3
1975	6,0	3,3	4.174	1,6	1.243	5,0	537	17,8
1980	6,4	1,3	4.591	1,9	1.327	1,3	398	5,8
1985	8,0	4,6	5.505	3,7	1.684	4,9	664	10,8
1986	8,4	5,6	5.760	4,8	1.810	7,5	707	6,5
1987	8,7	3,2	5.940	3,0	1.859	2,7	755	6,8
1988	9,0	3,0	6.060	2,0	1.937	4,2	792	4,9

Fuente: FIEL, en base a datos del Ministerio de Cultura y Educación.

Seguridad social

El sistema se inició en forma descoordinada y fue ampliándose progresivamente. La cobertura de las jubilaciones alcanza al 63 por ciento de la población mayor de 60 años, pero la crisis del sistema hizo que las prestaciones sean insuficientes, constituyendo la causa principal del crecimiento de los "nuevos pobres"⁶. Además, las pensiones, la protección contra riesgos profesionales, las asignaciones familiares y el seguro de vida no constituyen posibilidades significativas para los pobres estructurales, muchos de cuyos miembros no tienen acceso a ningún tipo de cobertura por su situación ocupacional. La compensación por desempleo está dirigida a quienes han cesado en la relación laboral y han realizado un aporte previo al Fondo de Empleo, por lo que los que se encuentran en situación de empleo precario e irregular no tienen acceso a la misma.

Asistencia alimentaria

Constituye la línea de acción más antigua, con casi 30 años de experiencia acumulada. El Programa Alimentario Nacional, el de cobertura más amplia, estuvo vigente entre 1984 y 1989 y atendió a más de 1.200.000 de familias con la entrega mensual de una caja de alimentos a un costo superior a los US\$ 150 millones anuales⁷. En 1990 se crearon los Bonos Solidarios canjeables por alimentos. El programa se inició con gran expectativa por ser novedoso y de bajo costo operativo, pero se derrumbó rápidamente por evidencias de corrupción y excesiva politización. Ante el fracaso, se resolvió transferir los fondos a las provincias. Algunas los destinaron a la entrega directa de alimentos, otras reforzaron sus comedores infantiles y escolares o encararon programas de generación de microproyectos productivos. A pesar de los recursos asignados, es escasa y poco confiable la información sobre las necesidades, la magnitud y la localización, así como sobre el destino de los recursos, la cobertura, la efectividad con respecto al costo y al impacto. El programa de comedores se extiende a todo el país, con excepción de la capital, y se supone que alcanza a 700.000 niños. En el aspecto materno-infantil, la nación gira recursos a las provincias para la compra de leche.

Vivienda

Las políticas de vivienda consisten en crédito y construcción directa. En las operaciones del Banco Hipotecario Nacional, hasta hace cuatro años la tasa de

6 El sistema en 1992 cubre a un total de 3.250.000 jubilados y pensionados. En 1985 ese número era 2.700.000. Esta ampliación responde a una extensión de los beneficios a sectores antes no alcanzados.

7 Durante el período de ejecución, el PAN no tuvo un seguimiento sistemático. Luego fue objeto de evaluaciones globales, pero sin determinar su impacto sobre la situación nutricional de los beneficiarios.

interés estaba fuertemente subsidiada. Su gestión fue poco transparente y se orientó básicamente a los sectores de ingresos medios. El Fondo Nacional de la Vivienda reunió a lo largo de su historia una masa de recursos que se estima en US\$ 10.000 millones, construyendo sólo 350.000 unidades de vivienda en algo más de quince años⁸. La recuperación ha sido nula o insignificante y el programa muestra problemas serios en cuanto al diseño y adjudicación de las obras. Sus beneficiarios no comprendían a la población pobre estructural.

Los recursos de la política social

El análisis de los recursos de la política social permite identificar un cuadro de cambios que afectan negativamente la continuidad y la calidad de los servicios, con un deterioro del gasto per cápita en los sectores en los que los principales beneficiarios son los grupos pobres. A la vez, se incrementa la administración de recursos por parte de las provincias, crecen los gastos asistenciales y se observa una mayor participación del sistema de seguridad en el total⁹. Se enumeran a continuación algunos datos reveladores de estas tendencias.

- El gasto social se caracterizó por grandes oscilaciones: hasta 1985 fue el instrumento básico para la reducción del gasto estatal y luego, en el período 1985-88, fue el principal contribuyente a su expansión. La crisis no alteró en forma significativa los volúmenes del gasto social, en gran medida debido a la rigidez de sus componentes. Desde 1990 se produjo un crecimiento del gasto social: en 1992 el gasto público social de los gobiernos nacional, provinciales y municipales se estimaba en el 16,85 por ciento del PIB, porcentaje próximo al promedio registrado desde 1980, y en 1993 el mismo ascendió al 18 por ciento (Cuadro 2.4). La mitad del gasto corresponde aproximadamente a seguridad social y asignaciones familiares, destinándose a educación y salud algo más del 3 por ciento del PIB (Cuadro 2.5).
- El proceso de descentralización está modificando la participación de las jurisdicciones en el gasto social. El porcentaje del gasto social efectuado por los niveles intermedios de gobierno (las provincias) y los niveles inferiores (los municipios) ha pasado del 37 por ciento en 1980 al 45 por ciento en 1993 (Cuadros 2.6 y 2.7).
- Se ha ido produciendo una disminución significativa en el gasto por beneficiario debido a la expansión de la cobertura¹⁰: en enseñanza primaria la caída fue de un 10,2 por ciento entre 1980 y 1993 (Cuadro 2.8), en salud

8 Se financiaba con un aporte efectuado por el trabajador y por el empleador. El mismo fue sustituido en 1992 por una alícuota del impuesto a los combustibles. La recaudación anual es próxima a los US\$1.000 millones (FPVS, 1992).

9 Los datos se basan en el Presupuesto General de la Nación para 1994, los estudios realizados por la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras Públicas (Flood y Harriague, 1993) y elaboraciones de FIEL.

10 La matrícula de la enseñanza elemental aumentó un 40 por ciento en el período 1980-93, la secundaria un 87,5 por ciento y la terciaria y superior un 122,2 por ciento. Ello implicó una disminución del gasto por beneficiario del 10, el 44 y el 34 por ciento en cada uno de esos niveles (Anexo 1).

Cuadro 2.4. Composición del gasto público total en términos del PIB

<i>Finalidad</i>	<i>1980-81 % PIB</i>	<i>1993 % PIB</i>	<i>Diferencia porcentual</i>
Gasto social	16,82	18,02	+ 7
Funcionamiento Estado	6,06	4,66	- 23
Infraestructura	7,52	2,49	- 67
Deuda pública	3,98	1,66	- 58
Gasto total	34,37	26,83	- 23

Fuente: FIEL, en base a datos del Ministerio de Economía y Obras Públicas. Corresponde al gasto de la nación, provincias y municipalidades.

Cuadro 2.5. Composición del gasto público social como proporción del PIB^a

<i>Año</i>	<i>Educación</i>	<i>Salud</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Bienestar social</i>	<i>Seguridad social</i>	<i>Asignación familiar^b</i>	<i>Otros servicios urbanos</i>	<i>Total</i>
1980	3,32	3,47	0,87	0,56	6,24	1,09	0,67	16,20
1981	3,37	4,54	0,52	0,64	6,76	0,92	0,68	17,44
1982	2,50	3,46	0,53	0,39	4,72	0,57	0,43	12,60
1983	2,78	3,26	0,76	0,45	4,48	0,64	0,46	12,83
1984	3,34	3,40	0,64	0,57	5,00	0,53	0,42	13,91
1985	3,50	3,81	0,66	0,82	6,16	0,63	0,63	16,20
1986	3,79	3,99	0,76	0,83	6,19	0,89	0,68	17,20
1987	4,13	4,15	0,84	0,89	6,63	0,81	0,75	18,13
1988	3,69	3,93	0,63	0,74	5,64	0,46	0,64	15,73
1989	3,35	3,70	0,53	0,90	4,48	0,49	0,65	14,11
1990	3,32	3,75	0,67	0,56	6,08	0,47	0,69	15,54
1991	3,37	3,81	0,62	0,56	6,50	0,62	0,89	16,77
1992	3,33	3,42	0,53	0,64	7,62	0,54	0,76	16,85

Fuente: Flood y Harriague (1993).

a Gobierno central (incluido empresas), provincias y municipios.

b Incluye "relaciones laborales".

Cuadro 2.6. Participación en el gasto total por jurisdicciones
(Porcentajes)

<i>Responsabilidad jurisdiccional</i>	<i>Gasto público social</i>		<i>Resto gasto</i>		<i>Total gasto público</i>	
	<i>1980-81</i>	<i>1993</i>	<i>1980-81</i>	<i>1993</i>	<i>1980-81</i>	<i>1993</i>
Gobierno nacional	63	55	73	60	68	57
Gobiernos provinciales	31	38	23	30	27	35
Municipios	6	7	4	10	5	8

Fuente: Ministerio de Economía y Obras Públicas.

Cuadro 2.7. Gasto social por jurisdicciones
(Millones de pesos corrientes de 1993, ajustado por el IPC)

<i>Gasto público</i>	<i>Promedio</i>				<i>Anual</i>		
	<i>1980-81</i>	<i>1982-85</i>	<i>1986-88</i>	<i>1989-90</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>
Subtotal gasto público, social y en recursos humanos	36.771,6	29.733,0	37.277,7	38.938,0	36.234,4	40.584,8	46.475,0
Gobierno nacional	23.233,6	17.993,4	20.627,2	21.517,1	19.318,4	21.706,8	25.832,0
Gobierno provincial	11.387,9	10.175,0	14.307,6	14.814,3	13.913,9	16.037,5	17.523,0
Gobierno municipal	2.150,1	1.564,6	2.343,0	2.606,7	3.002,1	2.840,5	3.100,0
Erogaciones totales	75.074,0	65.435,0	69.158,0	60.158,0	58.738,5	64.296,6	69.168,0
Gobierno nacional	51.168,6	46.095,7	43.017,2	34.586,2	32.647,3	36.599,4	39.530,0
Gobierno provincial	20.032,2	16.616,7	22.151,1	21.100,2	20.976,7	22.805,0	24.303,0
Gobierno municipal	3.873,2	2.722,7	3.989,6	4.471,6	5.114,5	4.892,3	5.335,0

Fuente: FIEL, en base a datos de la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía.

un 11 por ciento, en seguridad social un 5,7 por ciento (si bien el gasto muestra un aumento del 48 por ciento), lo que se tradujo en un deterioro sustancial en la calidad de los servicios y prestaciones.

- Se ha modificado la participación de algunos componentes tradicionales del gasto social. En particular las erogaciones orientadas al financiamiento de vivienda social y al pago de subsidios familiares, que a comienzos de los años ochenta representaban el 4,2 y el 6 por ciento respectivamente del gasto social total de los tres niveles de gobierno, han disminuido su participación relativa al 2,2 y al 3,5 por ciento en cada caso, con caídas absolutas del orden del 34 por ciento en el caso del gasto en vivienda y del 43 por ciento en las asignaciones familiares. Entre las finalidades que aumentaron su importancia en el gasto social, además del caso ya mencionado de

los gastos en jubilaciones y pensiones, figura la finalidad "bienestar social" (que comprende a los programas de asistencia y promoción social), que incrementó su participación relativa del 3,5 por ciento en 1980 al 4,7 por ciento en 1993, lo que implica un aumento absoluto del 68 por ciento¹¹.

- El gasto social total consolidado de la nación y las provincias no tiene carácter redistributivo, ya que afecta en proporciones similares a los hogares clasificados por estratos de ingreso. El 21 por ciento del total de las erogaciones sociales se dirige al quintil de menores ingresos, mientras que el 18 por ciento se destina al de mayores ingresos. Si se considera el gasto social per cápita, el cuadro es aún más negativo: en el primer quintil corresponden \$ 953 por habitante, al quinto \$ 1.390 y al promedio de la población total, \$ 1.158. Si se excluyen los gastos correspondientes a seguridad social, el gasto remanente está orientado hacia los sectores de menores ingresos: el quintil inferior recibe el 32 por ciento del gasto público social y \$ 603 per cápita, o sea un 24 por ciento por encima de la media nacional (Cuadro 2.9)¹². Es decir, los sectores de menores ingresos han sido los principales usufructuarios del gasto público en educación elemental y media y del gasto orientado a hospitales públicos, con componentes regresivos en materia de seguridad social y vivienda¹³.

Sólo pueden realizarse estimaciones poco sistemáticas de los recursos asignados a los programas destinados a combatir la pobreza. Los créditos presupuestarios de la Administración Nacional para 1994 ascienden a aproximadamente 40.000 millones de pesos. Si se adopta un criterio amplio de clasificación, basado en el tipo de población que predominantemente recibe las prestaciones estatales, esa estimación puede alcanzar a cerca de 3.000 millones, o sea el 7,3 por ciento del gasto total de la Administración Nacional y el 12 por ciento del gasto social (\$ 23.909 millones)¹⁴. En cuanto a los gastos provinciales y municipales, no es posible determinar el carácter de los beneficiarios, siendo éste

11 De los tres programas específicos que se analizan en la sección II, uno de ellos, el Programa Arraigo, no supone gastos adicionales sino transferencia de propiedad. Es decir, constituye un caso de política que puede realizarse en el marco de restricciones presupuestarias. Los dos programas restantes constituyen manifestaciones de innovaciones de políticas que participan del incremento del gasto.

12 Las estimaciones se basan en la encuesta permanente de hogares. No obstante, para el análisis sólo se utilizó la información del Gran Buenos Aires (Capital Federal y 19 municipalidades del cono urbano), cuya población representa aproximadamente el 33 por ciento del total nacional.

13 Se han realizado estudios sobre la distribución de la carga tributaria. Los mismos plantean la probabilidad de que el gasto social, neto de la carga impositiva, tenga un sesgo progresivo (Ahumada y otros, 1994).

14 Los programas más importantes se encuentran en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (que realiza el 21,5 por ciento del gasto orientado a sectores de bajos ingresos) y en el de Salud y Acción Social (13,4 por ciento del total), mientras que la asistencia del Tesoro puede considerarse que en un 56 por ciento es para financiar servicios a los sectores pobres, puesto que al ya mencionado gasto en vivienda social debe agregársele el subsidio del Tesoro, por 851 millones de pesos, para la construcción de infraestructura social básica.

Cuadro 2.8. Comportamiento del gasto en educación
(Millones de pesos)

<i>Nivel educativo</i> <i>Concepto</i>	<i>1993</i>	<i>1992</i>	<i>1991</i>	<i>1980-81</i>	<i>Diferencia porcentual</i> <i>1993 vs. 1980-81</i>
Elemental					
Matrícula	6.364.154	6.193.223	6.026.881	4.526.685	40,60
Gasto ^a	4.063	3.751	3.734	2.991	35,80
Gasto por beneficiario (\$)	638	606	620	703	-10,20
Secundario					
Matrícula	2.502.858	2.380.047	2.263.263	1.334.762	87,50
Gasto ^a	2.086	1.928	1.679	1.995	4,60
Gasto por beneficiario (\$)	833	810	742	1.495	-44,30
Terciario/superior					
Matrícula	1.008.231	1.008.231	1.008.231	473.650	122,20
Gasto ^a	1.540	1.092	1.021	1.062	45,00
Gasto por beneficiario (\$)	1.527	1.083	1.013	2.341	-34,80

Fuente: FIEL, en base a datos del Ministerio de Cultura y Educación y del Ministerio de Economía.
a Millones de pesos corrientes.

Cuadro 2.9. Impacto del gasto público social sobre quintiles
de distribución del ingreso

<i>Conceptos</i>	<i>Quintiles</i>					<i>Total</i>
	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>	
GSP total						
Millones \$	8.173,0	7.525,0	8.090,0	7.469,0	6.984,0	38.241,0
En porcentaje	21,4	19,7	21,2	19,5	18,3	100,0
\$ por persona	953,0	1.177,0	1.144,0	1.256,0	1.390,0	1.558,0
Sectores sociales						
Millones \$	5.170,0	2.901,0	3.068,0	2.539,0	1.897,0	16.115,0
En porcentaje	32,1	18,0	22,4	15,8	11,8	100,0
\$ por persona	603,0	454,0	510,0	427,0	377,0	488,0
Seguros sociales						
Millones de \$	3.002,0	4.624,0	4.482,0	4.931,0	5.087,0	22.126,0
En porcentaje	13,6	20,9	20,3	22,3	23,0	100,0
\$ por persona	350,0	723,0	634,0	829,0	1.012,0	670,0

Fuente: Secretaría de Programación Económica (1994) y Flood y Harriague (1993).

uno de las mayores problemas para la cuantificación y también para la orientación de las políticas¹⁵.

El panorama de la pobreza

Diversos estudios han contribuido a la comprensión de la dimensión, el alcance y la localización de la pobreza. Sin embargo, el panorama resultante es parcial y, con referencia a ciertos aspectos específicos, ya superado por la dinámica del proceso de reestructuración económica y de reforma del Estado. Se cuenta con mediciones basadas en el método de línea de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas¹⁶. Esas mediciones arrojan el siguiente panorama:

- La evolución de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas del total del país en el período 1980-91 es favorable: mientras que en 1980 el 24,4 por ciento de la población estaba en la categoría de NBI, ese porcentaje se redujo al 19,3 en 1991, es decir, 6,23 millones de personas (Cuadro 2.10). La reducción se observó en el conjunto del país y en todas las jurisdicciones provinciales.
- La disminución en el porcentaje de la población con carencias se registró también en relación a diversas dimensiones consideradas en la medición, registrándose en mayor medida en los indicadores referidos a las necesidades educacionales, mientras que en materia de vivienda y servicios sanitarios el cambio ha sido poco significativo o los indicadores se han mantenido estables (Cuadro 2.11).
- Esos indicadores muestran notables variaciones entre las diferentes regiones del país. Mientras en el total del país la proporción de jefes de hogar sin asistencia escolar es del 3,9 por ciento y del 23,7 por ciento con nivel primario incompleto, en Chaco esos porcentajes son del 11,9 y el 35 por ciento, mientras que en la Capital Federal son del 1 y el 7,4 por ciento. Lo mismo ocurre en materia de vivienda: en Misiones el 66,4 por ciento de

15 Están realizándose diversos esfuerzos para determinar la dimensión efectiva y el destino del gasto social. Entre ellos están los que se vienen llevando a cabo en la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía. Además, en su seno se ha constituido una Comisión para el Estudio de la Pobreza en la Argentina.

16 Los datos podrían ser objeto de cuestionamientos en función de las estrategias de medición, la confiabilidad, su cobertura o las insuficiencias en el procesamiento. A ello se suman las violentas oscilaciones de la economía, lo que relativiza el valor de los relevamientos y de los análisis por su falta de replicación, perdiendo por consiguiente y en forma rápida su capacidad para reflejar la realidad. El método basado en la línea de pobreza se basa en el conjunto de bienes y servicios requeridos para satisfacer las necesidades mínimas (alimentación, vestimenta, transporte, salud, vivienda, educación, etc.). La canasta de alimentos denominada línea de indigencia se corrige por el coeficiente de Engel para incluir los gastos referidos a otros bienes y servicios. La determinación de hogares y población pobres resulta de comparar el ingreso de los hogares con el valor de la línea de pobreza. Los datos provienen de la encuesta de hogares, la que se aplica en algunas grandes zonas urbanas exclusivamente. Por dicha razón, la mayoría de los análisis se reducen al Gran Buenos Aires. La metodología para la determinación de las NBI consiste en mediciones sobre el hacinamiento, la calidad de la vivienda, la escolaridad y la ocupación. En Beccaria y Fresneda (1992) puede encontrarse un análisis de la pobreza en Argentina en relación a otros países de América Latina.

Cuadro 2.10. Población en hogares con necesidades básicas insatisfechas en 1980 y 1991 según divisiones políticas territoriales

División política territorial	Total de población y población en hogares con necesidades básicas insatisfechas					
	Total población	1980 Población en hogares con NBI	Porcentaje ^a	Total población	1991 Población en hogares con NBI	Porcentaje ^a
Total del país	27.432.999	6.683.623	24,4	32.245.467	6.232.085	19,3
Capital Federal	2.797.719	192.737	6,9	2.871.519	201.134	7,0
Buenos Aires	10.734.839	2.336.532	21,8	12.482.016	2.127.468	17,0
19 partidos	6.797.691	1.666.864	24,5	7.924.424	1.542.004	19,5
Resto	3.937.148	672.668	17,1	4.557.592	585.464	12,8
Catamarca	204.196	77.756	38,1	261.783	73.421	28,0
Córdoba	2.361.074	434.069	18,4	2.734.630	382.872	14,0
Corrientes	648.354	262.038	40,4	790.786	240.064	30,4
Chaco	690.433	325.314	47,1	834.128	319.276	38,3
Chubut	250.627	80.529	32,1	350.158	74.964	21,4
Entre Ríos	892.900	238.604	26,7	1.009.940	189.751	18,8
Formosa	292.363	147.232	50,4	396.428	151.027	38,1
Jujuy	403.405	172.871	42,9	507.096	178.318	35,2
La Pampa	202.506	35.906	17,7	256.315	31.674	12,4
La Rioja	161.958	52.844	32,6	219.322	58.271	26,6
Mendoza	1.177.059	239.896	20,4	1.400.118	242.046	17,3
Misiones	580.522	235.888	40,6	782.131	256.737	32,8
Neuquén	232.762	84.197	36,2	380.300	81.639	21,5
Río Negro	374.137	132.550	35,4	500.774	110.823	22,1
Salta	653.070	278.891	42,7	858.251	315.638	36,8
San Juan	461.789	121.301	26,3	525.488	101.478	19,3
San Luis	209.802	58.618	27,9	283.550	59.407	21,0
Santa Cruz	103.769	24.663	23,8	155.791	22.329	14,3
Santa Fe	2.432.827	505.470	20,8	2.776.388	452.470	16,3
Santiago del Estero	585.155	269.465	46,1	666.857	244.996	36,7
Tierra del Fuego	23.135	6.220	26,9	66.314	14.756	22,3
Tucumán	958.598	370.032	38,6	1.135.384	301.496	26,6

Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población de 1980 y 1991, Documento de Trabajo N° 3 (Cuadro P1).

Nota: las NBI están definidas de acuerdo con la metodología utilizada por INDEC en "La pobreza en la Argentina" (Serie Estudios INDEC, N1, Buenos Aires, 1984).

De acuerdo con la información proveniente de sólo 4 de los 5 indicadores seleccionados en dicho estudio.

Hacinamiento: hogares que tienen más de tres personas por habitación.

Vivienda: hogares que habitan en una vivienda de tipo no convencional (pieza de inquilinato u otro tipo).

Condiciones sanitarias: hogares que no tienen ningún retrete.

Asistencia escolar: hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela.

^a Porcentaje de la población en hogares con necesidades básicas insatisfechas sobre el total de la población en hogares de cada división política territorial.

Cuadro 2.11. Indicadores de necesidades insatisfechas. Total del país: 1980-91

<i>Indicadores seleccionados</i>	<i>Total del país</i>		<i>Población rural con necesidades básicas insatisfechas</i>
	<i>1980 (%)</i>	<i>1991 (%)</i>	<i>1991</i>
Capacidad de subsistencia			
Jefes de hogar sin asistencia escolar	5,2	3,9	11,6
Jefes de hogar con primaria incompleta	32,4	23,7	44,56
Mujeres de hogar sin asistencia escolar	8,9	6,2	18,43
Jefes de hogar sin asistencia escolar o primaria incompleta y que viven en viviendas de tipo inconveniente incluyendo casas tipo B	18,1	12,8	41,27
Condiciones de la vivienda y servicios sanitarios			
Población en viviendas deficitarias, incluyendo casas tipo B	31,1	29,0	66,74
Población en viviendas deficitarias, excluidas casas tipo B	13,0	9,4	22,84
Viviendas u hogares con hacinamiento por cuarto	8,4	7,0	13,19
Viviendas sin acceso a la red pública de agua	42,0	27,8	76,69
Viviendas sin cañería de agua dentro de la vivienda	25,6	20,2	58,16
Viviendas sin acceso a red pública de agua, perforación o pozo	6,4	3,3	20,31
Viviendas sin retrete con descarga de agua	25,6	14,2	47,72
Viviendas con piso precario	8,6	6,0	26,72
Educación			
Niños de 5-9 años que nunca asistieron	11,7	3,6	10,37
Niños de 6-12 años que no asisten	6,5	2,3	6,52
Niños de 5 años que no asisten	40,0	15,2	35,54
Niños de 10-14 años que nunca asistieron	0,9	0,6	1,85
Niños de 6-7 años que no asisten	10,5	3,6	8,42
Jóvenes 14-19 años que asisten a primaria	8,6	5,1	8,60
Niños de 5-9 años que ya no asisten, pero asistieron	4,0	1,1	2,02
Niños de 10-14 años que ya no asisten, pero asistieron	10,0	7,1	15,16
Indicadores de escolarización			
Tasa de escolarización 5 años	60,0	84,8	64,4
Tasa de escolarización 6-12 años	93,5	97,5	93,28
Tasa de escolarización 13-17 años	52,8	66,7	38,71
Tasa de escolarización 18-22 años	13,9	26,8	7,42

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991, Secretaría de Programación Económica. DT1, Necesidades básicas insatisfechas, 1993 y DT6, 1994, para la población rural.

la población reside en viviendas deficitarias, mientras que en la Capital ese porcentaje alcanza al 4,5, siendo el porcentaje para todo el país del 29 (Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en Argentina (CEPA), 1994).

- La pobreza rural tiene su manifestación en el elevado porcentaje de hogares con NBI, muy superiores a los de las zonas urbanas. En 1991, el 44,6 por ciento de los jefes de hogar tenían educación primaria incompleta, el 66,7 por ciento de la población habitaba en viviendas deficitarias y el 10,4 por ciento de los niños entre 5 a 9 años nunca habían asistido a la escuela (Cuadro 2.11).

Cuadro 2.12. Porcentaje de hogares y población debajo de la línea de pobreza

<i>Período^a</i>	<i>Total aglomerado Gran Buenos Aires Población</i>	<i>Partidos del Gran Buenos Aires Población</i>	<i>Partidos del Gran Buenos Aires Población</i>
Mayo 1988	29,9	37,1	46,4
Octubre 1988	32,4	39,4	48,6
Mayo 1989	25,9	31,6	39,3
Octubre 1989	47,4	56,5	64,3
Mayo 1990	42,6	51,0	56,7
Octubre 1990	33,8	41,8	48,3
Mayo 1991	28,8	35,2	40,7
Octubre 1991	21,6	26,5	30,8
Mayo 1992	19,3	23,5	26,9
Octubre 1992	17,8	22,2	25,4

Fuente: Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en Argentina (CEPA), 1993.

Nota: Línea de pobreza (LP) factor ajustado (coeficiente de Engel) y adulto equivalente por hogar.

a Los ingresos corresponden al mes inmediato anterior.

En cuanto a la línea de pobreza, los estudios se refieren básicamente al Gran Buenos Aires, y muestran el notable impacto de las hiperinflaciones vividas. Por ejemplo, en mayo de 1989 el 25,9 por ciento de la población se hallaba por debajo de la línea de pobreza, pero en sólo cinco meses y con la hiperinflación de por medio, dicho porcentaje se elevó al 47,4 por ciento en octubre de 1989. Superadas éstas, se produjo un recuperación acentuada en los últimos años como consecuencia de la estabilización: en 1992 el porcentaje decreció al 17,8 por ciento (Cuadro 2.12).

Cruzando ambas mediciones, algunos estudios han diferenciado entre pobres estructurales y nuevos pobres. Esta conceptualización ilustra aspectos de la dinámica de la pobreza y su creciente heterogeneidad. Los primeros enfrentan graves problemas de vivienda, de infraestructura social y de acceso a los servicios, con algunas de las necesidades básicas insatisfechas. Corresponden a zonas marginales del territorio nacional, o son habitantes urbanos de villas o asentamientos. Su número, como se señaló, no presenta mayores diferencias a lo largo del período 1980-90. Ello puede explicarse por los indicadores utilizados y por su escasa sensibilidad a las alternativas coyunturales. Sin embargo, el gran crecimiento se registra en los empobrecidos, que pasan de 4,2 por ciento de los hogares al 18,4 por ciento en el mismo período (Cuadro 2.14). Estos están compuestos por familias que han perdido su inserción en los mercados laborales formales, con la consecuencia de una pronunciada contracción del consumo y de la articulación social, a los que se suman grupos con características etáreas específicas, como es la tercera edad, por el deterioro en las remuneraciones y

prestaciones de los sistemas de previsión social. Esta situación se explica por el deterioro del salario real, particularmente durante los episodios de elevada inflación. La participación de los salarios en el ingreso aún se halla por debajo de los existentes hace dos décadas: ésta era del 45 por ciento en 1974, disminuyendo al 28 por ciento en 1989 y recuperándose al 33,99 por ciento en 1992¹⁷ (Cuadro 2.13). A su vez, la reestructuración productiva y la disminución del tamaño del Estado agudizaron el desempleo: en 1980 la tasa era del 2,6 por ciento, creciendo hasta alcanzar el 9,9 por ciento en 1993 (Cuadro 2.1)¹⁸.

Otros datos aportan elementos de juicio adicionales sobre las condiciones de vida y que explican la importancia de los programas estudiados: i) en materia de hábitat y vivienda, la carencia de baño con arrastre afecta a las tres cuartas partes de la población con necesidades básicas insatisfechas del conurbano bonaerense, el 32,6 por ciento de los hogares de pobres estructurales vive en condiciones de hacinamiento y más del 90 por ciento vive en zonas con infraestructura urbana regular o inadecuada (CEPA, 1993 y CIPPA, 1991), ii) en materia de salud, un tercio de la población no tiene cobertura sanitaria, del cual el 70 por ciento está constituido por pobres, y iii) las zonas rurales de las provincias más pobres registran los niveles críticos más elevados en todos los indicadores de necesidades básicas insatisfechas: sobre 522 unidades territoriales incorporadas al mapa de la pobreza, las 104 con más del 40 por ciento de hogares con NBI pertenecen a zonas rurales de las economías regionales (CEPA, 1994).

Si bien algunos indicadores agregados sobre la situación social no resultan totalmente negativos, ya que los indicadores globales de desarrollo humano están fuertemente condicionados por los niveles de alfabetismo y por la esperanza de vida, que en el caso de Argentina muestran el impacto de las políticas de prestación de servicios sociales de cobertura universal, hay signos evidentes de deterioro: 14 millones de habitantes sin acceso a agua potable, casi 10 millones sin servicios de salubridad adecuados, 9 millones sin servicios de salud regulares, conforman un cuadro que es aún más grave si se lo contrasta con los cambios ocurridos en otros países (PNUD, 1994).

17 Estimaciones de FIEL.

18 La reestructuración ha producido una sustancial desindustrialización, disminuyendo la participación de la industria en la generación del PIB. Ello ha provocado un aumento relativo de la importancia de los servicios dentro de la estructura de generación del producto y del empleo. Se ha producido también un cambio en las contribuciones de las distintas ramas industriales, con un deterioro de algunas intensivas en la utilización de mano de obra, y un cambio en el perfil medio de los establecimientos, fenómeno que ha dado lugar a una creciente heterogeneidad en la estructura productiva. La mutación tecnológica y de organización ha representado una modificación en los procesos y productos, con lo que se están alterando fuertemente las habilidades requeridas por las empresas productoras de bienes finales y por sus proveedores. Esta creciente diferenciación ha tenido consecuencias de extrema importancia sobre el ingreso de los asalariados, sobre la composición de la mano de obra ocupada y sobre el comportamiento de los desempleados. Se ha producido un aumento en la participación del sector informal en la estructura de la ocupación no agrícola.

Cuadro 2.13. Participación de los salarios en el PIB

<i>Año</i>	<i>Participación en el PIB</i>
1970	22,37
1975	22,36
1980	31,78
1981	31,30
1982	23,72
1983	26,28
1984	30,63
1985	30,26
1986	30,82
1987	30,40
1988	29,02
1989	27,28
1990	30,70
1991	31,33
1992	33,99

Fuente: FIEL.

Cuadro 2.14. Evolución de la pobreza. Gran Buenos Aires, 1980-90

	<i>1980</i>	<i>1988</i>	<i>1990</i>	<i>Crecimiento relativo 1980-90</i>
Pobres estructurales	16,4	16,2	16,1	-1,8
Empobrecidos	4,2	16,8	18,4	338,1
Total pobres	20,6	33,0	34,5	67,4
No pobres	79,4	67,0	65,5	-17,5
Total población	100,0	100,0	100,0	-

Fuente: Minujin (1992).

Las políticas sociales frente a la pobreza

La creciente visibilidad del problema de la pobreza dio lugar a múltiples iniciativas en materia de políticas. En esta materia las responsabilidades son difusas, con cambios frecuentes en la localización de las competencias, reorientaciones y cuestionamientos sociales a la falta de respuestas sistemáticas y eficaces. Los programas surgen como reacción frente a problemas coyunturales, sin articulación entre sus fases desde la formulación hasta la evaluación y sin modelos de gestión adecuados (Anexo 1). Sus destinatarios no responden a criterios rigurosos de focalización, aun cuando ésta pueda inferirse en algunos casos a partir de la autoselección de los participantes por la naturaleza o el ámbito de oferta de la prestación. Sin mecanismos para identificar áreas problemáticas, definir prioridades o coordinar a los distintos niveles de gobierno u organismos, son generalizados los problemas de inequidad, ineficacia y dilapidación de recursos.

En este contexto se va planteando la necesidad de corregir los atributos de los programas. Si bien el proceso recién comienza, pueden ya advertirse reorientaciones. Se ha iniciado una reconversión de los programas asistenciales a otros de formación de capital humano con prestaciones más complejas. Se observa un lento tránsito hacia criterios más precisos de focalización y se reconoce la necesidad de institucionalizar el seguimiento y la evaluación. Aún con estos síntomas, persisten los problemas derivados de la falta de una estrategia. Como reacción y para superarlos, en los últimos años se anunció repetidamente el propósito de alcanzar una política integral para combatir la pobreza. El Plan Social de 1993 es un conjunto de programas que se hallaban en ejecución, con diferentes fuentes de financiamiento y con destinatarios muy diversos: simplemente era una acumulación de acciones y declaraciones¹⁹. Su órgano de coordinación no logró articular las acciones ni se establecieron mecanismos operativos nuevos. El Plan ha tenido problemas de continuidad, de asignaciones presupuestarias y de disponibilidad de recursos. Esta situación, denunciada por sectores de opinión y advertida por el gobierno, condujo a la creación, en febrero de 1994, de la Secretaría de Desarrollo Social en el ámbito de la Presidencia, a la que se asignó la responsabilidad de coordinar los programas para combatir la pobreza.

En cambio, es evidente la existencia de una estrategia institucional explícita de transferencia de funciones a las provincias. El proceso de descentralización ha reducido el campo de acción del gobierno central. En la nueva arquitectura fiscal, las líneas básicas de las políticas estarán localizadas en las provincias, anticipándose que la nación sólo actuará en lo que se relaciona con la pobreza a

19 El 7 de enero de 1993 el presidente de la nación anunció el Plan Social. En el discurso manifestaba la intención del gobierno de "consolidar un revolucionario giro copernicano en la administración de la inversión social". El Plan articulaba acciones que se realizaban en forma dispersa en distintos ministerios, incorporaba otras con financiamiento internacional y ponía en marcha reformas institucionales. En el Plan Social se incorporó como uno de sus componentes una modificación en el régimen de obras sociales, determinando la libertad de elección.

través de medidas compensatorias, en el fortalecimiento de otros niveles de gobierno, en la atención de problemas que por su naturaleza exceden la capacidad provincial y por medio de programas destinados a atacar problemas prioritarios, muy específicos y con duración limitada, haciendo uso del financiamiento compartido.

PROGRAMAS ESPECIFICOS CONTRA LA POBREZA

Argentina no cuenta con programas focalizados con una larga trayectoria temporal, con continuidad institucional o con resultados que puedan ser evaluados. Por ello, los programas que se analizan son de reciente diseño y revisten un interés especial, ya que pueden interpretarse como primeros intentos de abordar en forma sistemática y focalizada algunos problemas vinculados a la pobreza. Por otra parte, estos programas suponen modos alternativos de definir la relación entre el gobierno nacional y las provincias, modificada a través del proceso de descentralización. Son, por lo tanto, experimentos institucionales en materia de asignación de responsabilidades para el diseño y la ejecución de programas. Las enseñanzas derivadas de los procesos de institucionalización son sumamente valiosas para la formulación de políticas en un contexto nacional con escasa tradición en este campo, que carece de una cultura de evaluación de la gestión pública y en el que están concertándose las nuevas relaciones entre distintos niveles de gobierno.

El Programa Maternoinfantil y Nutricional (PROMIN)

El PROMIN procura lograr la cobertura total de la madre y el niño con medidas de asistencia, promoción y protección de la salud con el fin de disminuir las tasas de morbilidad y mortalidad, asignando un papel estratégico al nivel de atención primaria y primer nivel de referencia, al desarrollo temprano de capacidades y a la complementación nutricional. Integra, por lo tanto, los aspectos de salud, educativos y de nutrición. Surge como respuesta a las condiciones sanitarias y alimentarias que afectan a los niños y las madres de familias pobres²⁰. Constituye un intento de introducir una mayor racionalidad y alcanzar una mayor eficiencia. Para ello, procura institucionalizar un modelo de gestión con focalización rigurosa, con definición central de un conjunto de prestaciones y ejecución descentralizada.

20 El promedio nacional de mortalidad infantil es del 25 por mil, pero más de la mitad de las muertes son evitables. Como se señala en el documento del proyecto del Banco Mundial "el 74 por ciento de la mortalidad neonatal del país es de causa reducible total o parcialmente con un buen control del embarazo, buena atención del parto y diagnóstico y tratamiento precoz del recién nacido. En el grupo de niños de 1 a 4 años, el 72,8 por ciento de las muertes son de causa reducible total o parcialmente".

Los antecedentes

El PROMIN forma parte de un proceso de cuestionamiento de políticas orientadas al aspecto materno-infantil, tanto en materia de salud como de educación preescolar y de nutrición. En cuanto a lo primero, esas políticas estuvieron centradas en la asistencia a la enfermedad y la recuperación de la salud. El resultado es un gasto en salud relativamente alto (del orden de 3,5 por ciento del PIB) e indicadores sanitarios insatisfactorios y en muchos casos en proceso de deterioro²¹. Aquellos diagnósticos caracterizan al sistema por una accesibilidad limitada al cuidado de la salud, insuficiente capacidad de resolución de los servicios primarios, inadecuada distribución del personal, déficit de capacitación y gerencial, irregular provisión de insumos, ineficiencia en la asignación de recursos y escasa integración intrasectorial e intersectorial (Banco Mundial, 1992 y Katz, J. y otros, 1993).

En los restantes aspectos, la maternidad y los niños hasta dos años son objeto de un programa especial que se ha reducido a la distribución de leche y a la educación de la madre. La atención a niños de dos a cinco años se realiza a través de comedores infantiles y jardines de infantes. Los primeros están ubicados en zonas de pobreza crítica y surgieron de la iniciativa comunitaria, incrementándose su número a partir de la hiperinflación. Precarios y con escaso equipamiento, funcionan con el respaldo de la comunidad²². Los jardines dependen de las áreas educativas provinciales o municipales, con escasa focalización. Los niños son atendidos por maestras que tienen reducida capacitación en el tratamiento pedagógico de niños en situación de riesgo. Ofrecen copas de leche y meriendas reforzadas y en unos pocos casos atienden comedores. Los centros integrales y los hogares de cuidado diario brindan una prestación educativa y nutricional, complementada por actividades recreativas y de extensión comunitaria, con las mismas carencias y necesidades. El programa de comedores escolares es el que ha estado vigente durante más tiempo y el que alcanza al mayor número de beneficiarios entre los programas estudiados. En ausencia de marcos normativos desde la descentralización, su administración por las provincias se realiza en forma muy heterogénea.

El programa

Tiene por objeto rehabilitar centros de salud (CS) para la atención de la madre embarazada y de niños hasta los dos años de edad y suministrar alimentación complementaria para embarazadas y niños menores de seis años, la instalación de centros de desarrollo infantil (CDI) y la rehabilitación y

21 El 40 por ciento de ese gasto está dirigido a medicamentos. Argentina tiene una relación habitantes-médico superior a la de los países industrializados (370, mientras que en los Estados Unidos es 540). No obstante, las tasas de mortalidad (30 por ciento) son notablemente mayores, lo que indica la ineficiencia del sistema (Banco Mundial, 1992).

22 Cuentan con recursos que provenían hasta 1991 del Programa Nacional de Comedores Infantiles, intermediados por los municipios o instituciones no gubernamentales. A partir de 1992 están financiados por las provincias.

reorganización del programa de comedores escolares. Su cobertura se amplía a medida que se incorporan nuevas provincias. Responde a una doble focalización: las zonas en las que predomina la población pobre con NBI y las madres y niños. El criterio geográfico adopta como unidad al "radio censal", zona mínima de agregación de datos definida en función de la superficie y la población. Las zonas de focalización se identifican a partir de la constatación de una elevada correlación entre el porcentaje de hogares en el radio censal con jefes sin educación primaria completa y otros indicadores de pobreza estructural. Este enfoque implica que se selecciona a zonas, considerando que todos los hogares que habitan en ellas son sujetos del programa, lo que permite cubrir en cada una de ellas un promedio del 65 por ciento de los pobres estructurales y una proporción variable, no despreciable, de los "nuevos pobres". Esta modalidad de focalización facilita además la asignación de responsabilidades de ejecución, ya que las zonas suelen coincidir con demarcaciones jurisdiccionales.

El programa tiene objetivos de fortalecimiento institucional, en la medida en que no aspira a poner en marcha nuevos servicios, sino a mejorar la eficiencia y la eficacia, reorientando los centros de salud y mejorando en forma prioritaria las prestaciones efectuadas a la población con mayores necesidades. Comprende el reciclado de las instalaciones físicas, la programación de los centros, la redefinición de sus actividades, la puesta en práctica de medidas de educación comunitaria, la medición de la población atendida en variables críticas y la concertación interinstitucional a nivel de barrios. Por ello, constituye una experiencia innovadora en materia de reconversión de servicios estatales. Además articula diversos niveles y ámbitos de gobierno y organizaciones privadas y comunitarias, reforzando las unidades de formulación y supervisión de políticas y los hospitales de referencia. Los mecanismos de coordinación y de participación a todos los niveles tienen por objeto lograr mayor coherencia, efectividad y transparencia²³.

En materia de desarrollo infantil, la estrategia consiste en la transformación progresiva de comedores infantiles y jardines de infantes con el fin de brindar una oferta integral en materia de nutrición, control del crecimiento y desarrollo, estimulación y pedagogía preescolar, convirtiéndolos en centros de desarrollo infantil²⁴. Se implantan nuevas modalidades de gestión integrada, superando las barreras tradicionales impuestas por la atribución de competencias institucionales y se redefinen los perfiles profesionales: participan unidades de salud y educación en forma conjunta, y el encargado del centro asume un papel

23 Toda embarazada recibe complementación alimentaria durante todo el embarazo, incluyendo acciones de procreación responsable a través de información, difusión y promoción. Se atiende al recién nacido, con acciones de inmunización, capacitación para la lactancia, control del crecimiento y el desarrollo y control de la desnutrición. Por otra parte, se llevan a cabo medidas de salud ambiental. El proyecto contempla los elementos necesarios para llevar a cabo las actividades y ofrece asistencia financiera para cubrir las necesidades de personal. Por el grado de desarrollo del proyecto, no pueden realizarse evaluaciones acerca de su cobertura.

24 Estos centros suministran alimentación adecuada (almuerzo y merienda) y funcionan en forma articulada con los Centros de Salud de la zona. Sus coordinaciones operativas se formalizan a través de convenios.

multifuncional. La reconversión es, por lo tanto, compleja, con multiplicidad de actores movilizados y con un rediseño profundo de las prestaciones.

La ejecución es descentralizada con un conjunto único de prestaciones definido centralmente. El papel de las municipalidades, a las que se considera unidades de programación, y de las ONG varía en función de las capacidades existentes. Por otra parte, se procura que el modelo de gestión alcance a la totalidad del sector público, reproduciendo algunos de sus atributos en materia de oferta de servicios, orientación por resultados y focalización. En particular, el subsistema de seguimiento y evaluación apunta a generar medios para el seguimiento sistemático de la ejecución, midiendo productos, resultados e impactos e integrando un sistema de información sobre los beneficiarios y las prestaciones, con datos sobre crecimiento, peso y desarrollo de aptitudes. La administración del sistema de información constituye el instrumento del gobierno nacional para desempeñar su papel de orientador y garante de la calidad. A la vez, está prevista la realización de "auditorías sociales" realizadas por entidades ajenas al sector público, con el fin de alcanzar mayor transparencia. Si bien aún no se dispone de datos que permitan una evaluación de proceso, los sistemas han sido instalados y se encuentran en funcionamiento.

Los recursos del programa son \$ 160 millones, de los cuales 100 corresponden a un préstamo del Banco Mundial, 40 constituyen la contraparte nacional y 20 millones son los aportes provinciales y municipales. La participación del Banco determinó que el programa debía elaborarse satisfaciendo sus requerimientos, mucho más exigentes con respecto a las prácticas habituales de la administración nacional. Ese financiamiento constituye un marco que supone restricciones a la discrecionalidad de las autoridades para introducir modificaciones en el diseño o en el funcionamiento del programa, a la vez que brinda ciertas garantías de continuidad durante la ejecución. Esos recursos corresponden a la primera fase, ya que está prevista su ampliación posterior incorporando a otras provincias, sin estar aún definido el momento de la puesta en marcha de las fases siguientes. Sólo se atenderán municipios del Gran Buenos Aires, Rosario, Tucumán, Mendoza y Entre Ríos²⁵. Esta es una decisión política, aun cuando en los tres primeros casos se trata de zonas críticas, tanto por la presencia de grupos importantes en situación de pobreza estructural, como de los problemas particulares enfrentados. Los recursos asignados están calculados en función del número de pobres de cada jurisdicción, teniendo en cuenta la infraestructura y los servicios existentes. Las jurisdicciones incorporadas al programa reciben el total de los recursos necesarios para inversión y para los gastos operativos que demande su ejecución durante el primer año, disminuyendo el porcentaje al 70 y al 40 por ciento en los dos años

25 Los municipios del Gran Buenos Aires son Florencio Varela, en la zona sur, y tres de la zona oeste. Estos municipios fueron seleccionados por el gobierno provincial. El total de la población maternoinfantil en situación de pobreza estructural es de 1.433.328 habitantes, o sea el 23 por ciento del total.

siguientes. El propósito es transferir progresivamente la carga y asegurar la sustentabilidad.

En el marco del proceso de descentralización, el programa constituye una innovación. El gobierno nacional ha ido transfiriendo la gestión de las políticas sociales a las provincias. Las políticas son objeto de concertación en el marco de "Consejos Federales" (de salud, de educación, de vivienda), procurándose a través de medios legislativos y de acuerdos interjurisdiccionales la homogeneidad de criterios y de prestaciones. A su vez, los recursos que se afectaban a estas políticas se han transferido a las provincias, integrándolos en forma global a los recursos coparticipados, con unas pocas excepciones en las que se mantiene el compromiso de gasto para fines específicos. El programa define un conjunto de prestaciones que deben absorber las provincias que participan, las financia casi en su totalidad, asume el endeudamiento externo y se reserva el control de la calidad, el seguimiento y la evaluación. Es, por lo tanto, de definición central y de ejecución descentralizada, con ninguna discrecionalidad por parte de las provincias para reformularlo. Constituye, además, el único instrumento de intervención directa de que dispone la Secretaría de Salud del gobierno nacional, lo que explica la alta prioridad que se le acuerda en la actualidad. El programa constituye una experiencia piloto en la reformulación de las relaciones entre la nación y las provincias, incorporando además a los municipios.

El proceso de institucionalización y la aplicación

Tras un largo proceso provocado por cambios en la conducción de la Secretaría de Salud, la formulación se puso en marcha en octubre de 1991, resultado de iniciativas de funcionarios con actuación en anteriores gestiones ministeriales, de demandas generadas por la acción de esclarecimiento de entidades profesionales como la Asociación Argentina de Pediatría y UNICEF, orientadas a lograr que el problema de la niñez reciba una mayor atención en las políticas públicas. Cuando en definitiva se adoptó la decisión, se firmó un convenio con UNICEF para la elaboración del proyecto haciendo uso de recursos provistos por el Banco Mundial²⁶. La unidad de formulación interactuó con las dependencias de la Secretaría. Durante la preparación se evidenciaron dificultades debido a que esta última carecía de una comprensión adecuada de los requerimientos de la elaboración de un programa de esta complejidad, que incorpora componentes ajenos a su competencia, así como por las demandas operativas de sus programas. Aprobada la operación con el Banco, esa Unidad se convirtió en unidad coordinadora, conservando la mayoría de los técnicos del equipo de UNICEF, y debió asistir a las provincias en la elaboración de sus componentes y prestar asistencia técnica para posibilitar el desarrollo de fases

26 Esa unidad estuvo integrada por 20 técnicos. El costo de la misma operación realizada por UNICEF fue de \$650.000 hasta el momento de la aprobación del programa. La dotación para la unidad de coordinación era de 24 técnicos, conforme al diseño elaborado por el equipo de UNICEF. Ese plantel fue superado en exceso una vez que el programa inició sus actividades dependiendo directamente de la Secretaría de Salud.

posteriores. Este resultó ser un aspecto crítico: las provincias no cuentan con recursos técnicos suficientes, sus administraciones son débiles y sus acciones se caracterizan por la desorganización, la improvisación y, con frecuencia, el clientelismo. Durante la fase de formulación, por lo tanto, debieron ajustarse a las previsiones, atendiendo a las particularidades locales e institucionales y a las capacidades de gestión²⁷.

La formulación se convirtió en una operación de elevada complejidad por la necesaria articulación entre la nación y las provincias, áreas del gobierno provincial, municipios, ONG y organizaciones sociales. La capacidad de estos actores difiere, no suele existir complementación y los mecanismos para el diálogo y la concertación son débiles o inexistentes. Todo ello convirtió a la unidad central en un ente no sólo técnico, sino de gestión y promoción política, identificando, eludiendo o resolviendo tensiones y conflictos. Una consecuencia fue que el componente de asistencia técnica, en principio previsto para propósitos específicos, se reorientó hacia el fortalecimiento de capacidades que pudieran luego movilizarse para satisfacer los requerimientos del programa²⁸. Este hecho, si bien tuvo una fundamentación adecuada, incorporó ambigüedad al diseño original, dando lugar a una mayor discrecionalidad en la utilización de los recursos y a mayor incertidumbre sobre el impacto. De igual manera, en algunos ámbitos provinciales se manifestaron resistencias a la integración de servicios al programa, en particular de parte de los servicios educativos con respecto a los CDI.

La ejecución se inició en 1993, ya que el préstamo se formalizó dos años después de la iniciación de la formulación y un año después de la conclusión del proyecto básico. Esta demora se debió no sólo al tiempo requerido, sino también al ritmo de análisis de la propuesta por el Banco Mundial, a inercias burocráticas y a la propia complejidad de la tramitación técnica y política. Se constituyeron las unidades de coordinación central, provinciales y locales²⁹. Durante el período se puso de manifiesto la inadecuación de las normas para la administración de programas de este tipo, ya que se requirieron ajustes y modificaciones en los procedimientos normales para la administración de recursos, la compensación de personal y las compras y contrataciones. Los subproyectos de la municipalidad de Florencio Varela, Gran Tucumán y Gran Rosario han comenzado a funcionar.

27 En el caso de Mendoza, el paquete alimentario debió adaptarse para hacerse convergente con los programas provinciales que se llevaban a cabo, de importante desarrollo y reputada eficiencia.

28 A ese propósito se destinan \$5.000.000. El programa ha categorizado a las provincias en tres tipos: aquellas provincias con elevada capacidad y grado de preparación previa, cuatro incorporadas en 1994 y trece provincias cuyo ingreso está diferido. Conforme a ello se han diseñado las acciones de asistencia.

29 La primera depende del Ministerio de Salud y Acción Social a través de la Secretaría de Salud. Las segundas varían según los arreglos provinciales, requiriendo soluciones ad hoc. En el caso de las provincias, una variable fundamental para determinar el arreglo institucional ha sido la capacidad de los municipios. Las situaciones varían notablemente, desde Rosario con una tradición de gobierno local y de programas sociales, hasta Tucumán, con municipios extremadamente débiles.

Los restantes cuentan con dictamen favorable de la unidad coordinadora central (Anexo 2).

Los problemas enfrentados y las cuestiones pendientes

Los problemas se refieren a las exigencias de las relaciones institucionales por la participación de distintos niveles y ámbitos de gobierno. Además, el programa ha debido hacer frente a numerosas situaciones en las que los procedimientos administrativos se constituyeron en verdaderos obstáculos y restricciones. Para superarlas se recurrió a convenios de "costo compartido", eufemismo que encierra la posibilidad de utilizar vías administrativas más expeditivas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Estos aspectos ponen de manifiesto algunos interrogantes sobre la capacidad del programa para afectar las modalidades de operación de los sectores públicos vinculados a la problemática de la madre y el niño, para el traspaso de las enseñanzas y para el compromiso de los funcionarios con sus propósitos, modalidades y contenidos. A su vez, por el hecho de haberse elegido el ámbito geográfico como criterio de focalización, su aplicación estricta planteó problemas de distribución de responsabilidades en casos de no coincidencia con los límites jurisdiccionales. La unidad de coordinación central debe disolverse una vez concluida esta fase del programa, lo que abre un interrogante acerca de la capacidad de los servicios de línea para proseguir con la tarea técnica, en particular en cuanto a la asistencia técnica y al seguimiento y la evaluación. Este último aspecto, de gran importancia debido a la ausencia de una cultura de evaluación, parecería constituir una prioridad que deberá encararse sistemáticamente.

Las enseñanzas resultantes

Pueden identificarse algunos factores que desempeñaron un papel positivo: i) la prioridad acordada por constituir el único instrumento de acción directa en las provincias de que dispone la Secretaría de Salud, ii) el marco brindado por el financiamiento del Banco Mundial, poniendo al programa al margen de presiones clientelísticas y estableciendo restricciones al cambio en su contenido y formas de operar, iii) la capacidad técnica del equipo de formulación y el respaldo de UNICEF, que lo puso a salvo de presiones políticas y burocráticas, iv) la continuidad de ese equipo en la fase de ejecución, asegurando la coherencia y la persistencia en los criterios, v) la orientación dada por ese equipo y su participación en el diseño de los componentes provinciales, lo que permitió acelerar su formulación y asegurar su calidad técnica, vi) los recursos para asistencia técnica para el fortalecimiento de las provincias, y vii) los criterios definidos con respecto a la focalización, los paquetes de prestaciones, las modalidades de gestión y los sistemas de seguimiento y evaluación.

También pueden mencionarse otros aspectos de carácter más general: i) la capacidad previa de las provincias y municipios constituye un factor esencial para

la facilitación del diseño, la adjudicación de responsabilidades y la celeridad para iniciar las acciones, ii) las resistencias generadas por los programas más innovadores ponen de manifiesto rigideces en la percepción y en el ejercicio de las competencias profesionales establecidas; es de anticipar, por lo tanto, que cuánto mayor sea el grado de integralidad de las medidas relacionadas con la pobreza, mayor será la inadecuación de los esquemas habituales de distribución de funciones dentro del estado, iii) la reducida capacidad de los niveles provinciales y municipales dificulta y demora la ejecución; por lo tanto, una condición para afirmar la descentralización es el fortalecimiento institucional de las organizaciones públicas y sociales del nivel local, y iv) los procedimientos administrativos no se adecuan a los requerimientos de programas focalizados; es preciso revisar los procedimientos de todos los niveles que intervienen en la formulación y aprobación, de manera de reducir el tiempo de la tramitación y acelerar la ejecución.

El Programa Social Agropecuario (PSA)

El PSA, puesto en marcha en 1993, tiene algunas características que lo hacen particularmente interesante. Es un primer intento sistemático de atención a la pobreza rural y la culminación de un proceso de maduración en este tema, ya que resulta de la acumulación de experiencias del sector público y de ONG. A la vez, integra una estrategia sectorial de reconversión productiva. Procura responder a un diseño integrado, de ejecución descentralizada, con participación activa de los productores y utilizando recursos técnicos existentes.

Los antecedentes

La organización social de los minifundistas es débil y dispersa, sólo alcanza visibilidad local y regional y su capacidad para incidir en los procesos de formulación de políticas ha sido nula. Tradicionalmente, las políticas agropecuarias se dirigieron a la región pampeana, y circunstancialmente a las restantes regiones productivas. Los subsidios, la protección de mercados y los regímenes de privilegio distorsionaron la realidad económica de las restantes regiones y postergaron la resolución de problemas. Todo ello explica la ausencia de antecedentes en materia de programas específicamente orientados a combatir la pobreza rural³⁰.

El agravamiento de las situaciones regionales y el surgimiento de un clima social y político más sensible ha hecho que fuera prestándose una mayor atención

30 Según estimaciones de la Dirección de Planificación y Desarrollo Agropecuario de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la nación, en base al Censo Agropecuario de 1988, el número de productores minifundistas es de 194.000, de los cuales 130.000 corresponden a jurisdicciones cuyos porcentajes de explotaciones u hogares rurales con necesidades básicas insatisfechas son superiores al promedio nacional (Basco, 1993). La estimación de la pobreza rural puede realizarse a través de datos censales: el mapa de pobreza elaborado por la Secretaría de Programación Económica permite cuantificar los hogares con NBI por departamento.

a la pobreza rural³¹. En ello, las ONG han desarrollado una importante actividad, desplegando su acción en particular en las regiones del norte del país, mediante proyectos de crédito y asistencia técnica innovadores y participativos. El Estado nacional también encaró algunas iniciativas, con programas como los del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el financiado con recursos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el BID.

El programa

Los beneficiarios son los productores minifundistas que solicitan tener acceso a sus prestaciones. El criterio de selectividad se basa en el nivel de ingresos provenientes de la explotación y en la capitalización de ésta³². El objetivo es, para los productores con posibilidades de evolución, la reconversión hacia alternativas con oportunidades de mercado, la incorporación de tecnologías, la diversificación y el mejoramiento de las técnicas de conservación de la cosecha. Para los productores más pobres, se propone la generación de emprendimientos productivos asociativos (EPA) en agroindustria o servicios a la producción, o la reconversión o calificación de mano de obra. Además, se incorporan recursos que la Secretaría administra regularmente para subsidios a productores en situaciones de emergencia, reorientándolos hacia la reconversión de su producción. Participan las organizaciones de productores, los organismos públicos y las ONG. El PSA tiene un propósito de promoción de la organización, ya que se estimula el desarrollo de formas asociativas para la compra de insumos, la utilización de servicios de maquinarias, el crédito solidario y la asistencia técnica (Anexo 3).

Los recursos totales movilizados durante el primer año ascendieron a \$ 34 millones, provenientes de apropiaciones del Plan Social y de la Secretaría de Agricultura. De ellos, 24 millones se destinaron a la ayuda de emergencia, alcanzando a 43.260 productores. La distribución para EPA entre provincias se realiza de acuerdo con cupos definidos en función de la cantidad de pequeños productores. Este criterio objetivo evita la puja por las apropiaciones, aún cuando las estimaciones resultantes no corresponden totalmente a las exigencias de la focalización.

31 Se observa un proceso de reducción en la cantidad de explotaciones. La participación del minifundio en el total de explotaciones se redujo de 234.335 en 1969 a 194.658 en 1988. La pobreza rural se concentra en las regiones del nordeste y noroeste, que son las que tienen mayor proporción de minifundistas.

32 El nivel de los ingresos no debe ser superior al valor mensual de dos salarios correspondientes al peón agropecuario permanente. El monto de la capitalización en mejoras y capital de explotación de la unidad no debe superar el valor equivalente al de un tractor mediano -70-80 HP- semiamortizado, o sea aproximadamente \$20.000. También deben satisfacerse otras condiciones: i) el productor y su familia deben realizar trabajos directos dentro de la explotación, y ésta debe ser su vivienda permanente, ii) no debe existir contratación de trabajo asalariado, admitiéndose los casos de contratación de empleo transitorio, iii) no deben haber otras fuentes de ingresos, exceptuándose los casos de los extraprediales provenientes de remuneración por trabajos transitorios o la elaboración artesanal, no superiores al salario de un peón rural.

El ritmo de ejecución no cumplió con las expectativas iniciales, por la demora en la disponibilidad de los recursos. En 1994, los recursos ya afectados son inferiores a los previstos. Por consiguiente, el Programa enfrenta el desafío de asegurar la disponibilidad de recursos para alcanzar sus objetivos originales.

En marzo de 1994 se habían destinado 1,7 millones a EPA, con un 20 por ciento adicional para asistencia técnica. Para entonces se habían aprobado 201 proyectos que benefician a 2.783 familias. De ese total, 56 son para autoconsumo, 121 de tipo tradicional y 24 proyectos innovadores. La meta para 1994 es alcanzar a 1.800 EPA, beneficiando a 15.000 familias con un presupuesto de 15 millones de pesos sobre un total de 25 millones para el programa. La estimación del costo de salarios de las unidades que participan en la ejecución es, para ese presupuesto, del 3 por ciento, y los costos operativos de algo menos del 20 por ciento. Se prevé que se destinarán 1,1 millones para la formación de nuevos grupos y 2,4 millones a capacitación.

El PSA está a cargo de una Unidad Técnica de Coordinación Nacional, integrada por cuatro especialistas con amplia trayectoria en materia de desarrollo rural, dependientes directamente de la conducción política del sector. Esos funcionarios no forman parte del plantel permanente de la Secretaría. Cuentan con el apoyo de dos órganos encargados de la coordinación interinstitucional, el asesoramiento estratégico y la formulación de políticas. El primero está integrado por representantes de organismos públicos ejecutores de programas de pobreza rural y representantes de ONG. El Consejo Asesor está formado por personalidades con trayectoria y legitimidad social en materia rural. Además, la Secretaría ha designado a un representante en las provincias, quien cuenta con la colaboración de representantes de los organismos provinciales, del INTA, de las ONG y de los pequeños productores. La Unidad Técnica Provincial desempeña un papel crítico en la ejecución, pues tiene la responsabilidad de asegurar la focalización adecuada. Coordina la acción en el ámbito provincial, y lleva a cabo funciones de identificación de áreas, apoyo a la formación de grupos, elaboración de propuestas y evaluación, asignación de prioridades y aprobación de proyectos. A su vez, define las necesidades de capacitación y de apoyo técnico y administra el sistema de evaluación, que consiste en la supervisión directa, la realización de informes trimestrales por los grupos y el seguimiento externo de la cuarta parte de los proyectos. La evaluación del impacto está prevista, aun cuando por la etapa de ejecución en la que se halla el programa no se cuenta con los diseños e instrumentos para ello.

En el contexto de la transferencia de funciones a las provincias, el PSA es uno de los pocos programas en los que la nación contribuye con el financiamiento y asume directamente la responsabilidad operativa. La Unidad Central cumple funciones de orientación general, fijación de criterios, normas y procedimientos y ejerce el liderazgo en el estímulo de la capacidad local. Las Unidades Provinciales pueden así adecuar su acción a las situaciones que deben enfrentar, haciendo uso de una importante capacidad de decisión en materia de promoción, aprobación de proyectos y evaluación. Por otra parte, los órganos de coordinación y asesoramiento permiten la articulación interinstitucional, la

transparencia y el consenso. La participación de las ONG permite disponer de una capacidad técnica que es limitada en el sector público, así como aportar proyectos y conocimiento de los problemas locales. Además, la participación de representantes de entidades de productores permite que éstos participen en las instancias de evaluación y asignación de recursos.

El proceso de institucionalización y la ejecución del proyecto

La puesta en marcha contó con un amplio apoyo de la Secretaría, que se basó en la capacidad técnica y negociadora del equipo central. Mediante la realización de talleres se elaboraron y acordaron criterios y procedimientos, entre ellos los referidos a las dimensiones a considerar en la evaluación de las solicitudes y su ponderación. El equipo central desempeñó en ese proceso el papel de impulsor y articulador, complementando su acción con la tarea de capacitación.

La constitución de las unidades provinciales representó un importante desafío. La selección del personal dio lugar a un proceso en el que debió ponerse en juego rigor técnico y apoyo político para eludir aspiraciones clientelísticas. Además, se enfrentaron situaciones diversas: en las provincias con mayor historia y experiencia, con recursos humanos y con redes de técnicos, la consolidación resultó más rápida. Ello explica que estas unidades no sean uniformes, particularmente en cuanto a la representación campesina. Por otra parte, en este proceso se manifestaron diferentes orientaciones profesionales e inercias institucionales. Así, en lo que se refiere al privilegio o la compatibilización de los aspectos productivos y sociales, o a la consideración del papel de la asistencia técnica, se suscitaban debates que ilustraron las dificultades asociadas al traslado de experiencias microsociales a programas públicos de mayor escala.

La velocidad con que comenzaron a financiarse proyectos se vio facilitada por la existencia de actividades de organizaciones nacionales, provinciales y ONG. Su respuesta fue rápida, con una mayor eficacia para la presentación de grupos por parte de las ONG y del INTA y un importante aporte de los municipios. La capacitación de técnicos fue un recurso para homogeneizar procedimientos, enfatizando las metodologías de participación y de evaluación. El acceso a la información, la identificación previa de necesidades y el hábito de actuar en el marco de "proyectos", explican que los grupos preconstituidos hayan sido los primeros en presentar sus solicitudes. Si bien ello permitió acelerar el inicio de la puesta en práctica del programa, repitió el riesgo común a este tipo de programas: los que tienen más capacidad para aprovecharlos no son los que se hallan en situación más crítica, tanto en lo que se refiere a las condiciones de vida como a la articulación social. Para contrarrestarlo, se asignaron recursos a las unidades provinciales para que en el futuro identifiquen y promuevan la formación de nuevos grupos.

A pesar de esta labor de promoción, un aspecto problemático se refiere al alcance efectivo del programa. El reducido número de ONG, la debilidad de los mecanismos locales y la especificidad de los programas del INTA hacen que sea

previsible que las unidades provinciales deban acrecentar sus tareas de promoción. De igual manera, es probable que se generen tensiones en las actividades de asistencia técnica, ya que los recursos locales pueden resultar insuficientes para atender la complejidad de los problemas sociales, productivos e institucionales.

La marcha del programa se vio dificultada por problemas de disponibilidad de recursos: lentitud y rigidez de los procedimientos de liberación de fondos, intervención de múltiples instancias administrativas, restricciones normativas, consecuencias operacionales de las políticas de contención del gasto, etc. Todo ello reveló la inadecuación de normas y mecanismos a un programa que requiere flexibilidad, delegación, discrecionalidad en la base y atención al ciclo biológico de la producción. De igual manera, puso de manifiesto la existencia de distintas culturas de organización dentro del sector público, no superables por las decisiones del nivel político.

Otro aspecto que incide sobre el programa es la incertidumbre con respecto a los recursos. No existe certeza acerca de los montos disponibles para 1994, aun cuando se prevé que no permitirán alcanzar las metas, ni se ha concretado los fondos de otros ministerios para la emergencia. Tampoco se cuenta con recursos para los EPA en la escala deseada. Restricciones y obstáculos semejantes debieron enfrentarse en el manejo de fondos, aspecto de particular importancia, ya que es preciso contar con ventanillas en todo el país y flexibilidad en los procedimientos.

Las enseñanzas resultantes

Entre los aspectos que desempeñaron un papel positivo cabe mencionar: i) la importancia del marco otorgado por una política sectorial y el apoyo político recibido, ii) la aptitud demostrada por el equipo de conducción para superar presiones clientelísticas y preservar la coherencia de las acciones, iii) la formulación compartida de criterios, metodologías y procedimientos, iv) la experiencia de ONG y de los programas gubernamentales, pudiendo advertirse que en aquellos casos en que la capacidad es más débil, el proceso de institucionalización fue más dificultoso, v) el carácter centralizado del diseño y la conducción, que asegura homogeneidad de criterios, respeto a la focalización y cobertura relativamente homogénea del territorio nacional, vi) la descentralización, con amplia capacidad de decisión en las unidades provinciales, vii) la participación en las decisiones de representantes de entidades públicas, ONG y beneficiarios, viii) la integración de mecanismos de asesoramiento y coordinación en el centro, lo que promueve la capacidad reflexiva, el aprendizaje, el respaldo social del programa y la interacción entre los actores del desarrollo rural.

Además de los problemas, las restricciones y los obstáculos ya señalados, también incidieron sobre la marcha del programa: i) las presiones locales para incidir en la constitución de los equipos técnicos, en los criterios de distribución de recursos y en la aplicación de las normas sobre focalización, ii) las dudas y

sospechas de las autoridades provinciales acerca de la invasión de jurisdicciones por parte de un programa nacional, lo que ha obligado a realizar actividades sistemáticas de convencimiento, iii) la debilidad de los programas y de las instituciones vinculadas al ámbito rural, lo que lleva a concentrar la asociación con unos pocos organismos y ONG, limitando el desarrollo futuro del programa, iv) la ausencia previa de espacios públicos para la atención de los problemas campesinos, y v) la lentitud en la identificación, la formación y el desarrollo de nuevos grupos, lo que hace disminuir la maduración del proceso y la velocidad de ejecución, con el riesgo de diferir la atención de los grupos con mayores necesidades favoreciendo a aquéllos insertos en las redes institucionales de las ONG y de los organismos públicos con competencia en materia de desarrollo rural.

El Plan Arraigo

El Plan Arraigo es el primer programa que aborda la regularización de asentamientos humanos precarios establecidos en tierras de propiedad fiscal. Se lo concibe como el punto de partida de procesos de saneamiento, desarrollo comunitario y reorientación de recursos para vivienda social. Su ejecución ha puesto de manifiesto graves problemas, con importantes enseñanzas para los programas orientados a alterar las condiciones de vida a partir del mejoramiento del hábitat.

Los antecedentes

Las políticas de vivienda se caracterizaron por su alto costo, ineficiencia y regresividad. La población de menos recursos fue satisfaciendo sus necesidades de manera precaria e irregular. Sin encontrar opciones accesibles en el mercado, acudió a diversas estrategias, entre ellas la ocupación de tierras baldías, en muchos casos de propiedad fiscal. Así nacieron y crecieron las llamadas "villas miseria" y "asentamientos" que adquirieron el carácter de permanentes, constituyéndose en escenario de marginamiento y desintegración social.

Si bien el problema se originó hace muchas décadas, las intervenciones públicas provocadas por presiones ejercidas en períodos de activación política han sido esporádicas y parciales, oscilando entre medidas específicas y políticas de erradicación compulsiva. Las medidas se orientaron hacia las municipalidades, dando lugar a decisiones de ventas de tierras o a la convalidación de las ocupaciones a través del reconocimiento legal y la expansión de los servicios. El clientelismo, el apremio por superar situaciones conflictivas y la escasa capacidad de los gobiernos locales explican el carácter disperso y de emergencia que han tenido las respuestas. En torno a ellas se desplegaron estrategias de movilización de poder y se originaron tensiones entre los intendentes y los órganos deliberativos. Las consecuencias fueron la falta de continuidad, la escasa acumulación de enseñanzas y los múltiples problemas derivados de transferencias mal planificadas y deficientemente realizadas.

También debió enfrentarse el importante problema de la escasez de tierras para la reubicación y la carencia de normas para la subdivisión y la regularización.

El programa

El programa tiene por objeto lograr la regularización de la propiedad de los asentamientos irregulares a través de la venta a sus ocupantes y de la concertación de medidas de carácter urbano y ambiental. La noción en que se apoya es la de alcanzar el "arraigo" como medio para el desarrollo social y la integración, radicando a la población en el lugar donde está asentada.

Los destinatarios son ocupantes de tierras fiscales que no posean "otro bien donde vivir". El programa no abarca a ocupantes irregulares de predios de propiedad privada. La iniciativa del proceso de transferencia corresponde a los ocupantes, ya que cada barrio, a través de sus organizaciones, debe iniciar los trámites ante las unidades ejecutoras. La "venta" se efectúa en forma indivisa a una organización comunitaria.

En sus orígenes pueden encontrarse claves para la interpretación de su desarrollo. El programa se inició sin una definición precisa de metas o de las atribuciones de los niveles de gobierno participantes. Resultó de la convergencia de dos procesos en marcha: la reforma del Estado y las demandas sociales para resolver el problema de la ocupación ilegal de tierras. Esos procesos culminaron con la adopción de un marco legal que permite una acción sistemática, para la coordinación y para los proyectos complementarios. Ese marco formó parte de la legislación de emergencia dictada para la contracción del Estado y de su patrimonio. La sanción de la Ley de Ventas de Tierras Fiscales designó como organismo de aplicación a la Comisión de Tierras Fiscales –Programa Arraigo– dependiente de la Presidencia de la nación. Estas disposiciones legales fueron complementadas por otras originadas en diferentes niveles de gobierno, las que reconocieron que la ocupación de tierras es irreversible por la cantidad de familias involucradas y por la imposibilidad de brindar otras soluciones. El programa tuvo así un mandato amplio y ambicioso para atender a un problema extremadamente complejo y sensible, ya que el reconocimiento de la usurpación afecta las bases del sistema jurídico.

Antes de la sanción de la ley, algunas jurisdicciones se habían adelantado, como la capital y Buenos Aires, formulando políticas alternativas a las tradicionales de erradicación o relocalización, y creando instancias de participación y concertación. La nación reconoció la existencia de estos antecedentes y creó su propia comisión en el ámbito de la Presidencia, presidida por la Subsecretaría de Acción Política del Ministerio del Interior. Esta ubicación es reveladora con respecto a los criterios que habrían de orientar su puesta en marcha. Instalada en mayo de 1991, la comisión impulsó y promovió mesas de concertación, debiendo realizar el relevamiento de tierras y censos y coordinar y convenir proyectos globales de capacitación, reordenamiento urbano y vivienda. Además, debía realizar la regularización de los títulos de propiedad.

La sanción de la Ley de Tierras inició una segunda etapa. Por una parte, determinó la organización de la oferta de la tierra de propiedad nacional y su transferencia a las provincias y municipios a través de unidades ejecutoras, que tendrían a su cargo la preparación de los relevamientos, las mensuras y las subdivisiones, procederían a la venta indivisa a las organizaciones intermedias, identificarían adquirentes y garantizarían el cobro. Los convenios entre la nación y las provincias debían asegurar que éstas realizaran la planificación y el diseño urbano y ambiental y la provisión de equipamiento, el fortalecimiento de las Direcciones de Tierras y la inversión de las recuperaciones.

La Comisión de Tierras Fiscales tiene rango de Secretaría de Estado y participa en el gabinete. En su origen estaba prevista su articulación con otros programas vinculados a la vivienda social, lo que no se llevó a cabo. A través de un acuerdo con el PNUD, dispone de financiamiento para la sistematización del programa y el desarrollo de los marcos jurídicos y de procedimientos. Las unidades ejecutoras cuentan con sus propios presupuestos. Los costos de la regularización urbana están a cargo de las provincias.

El programa ha transferido más de 3.900.000 metros cuadrados de tierras por un total de \$ 8.500.000 a 70 organizaciones integradas por cerca de 20.000 familias (76.633 habitantes) con un promedio de 200 metros cuadrados por familia³³. Esas operaciones se han realizado en la Capital (4 villas), Buenos Aires (47), San Juan (6) y Rosario (8). En 27 casos se ha comenzado el pago, registrándose ya moras en 17 de ellos. El precio promedio por familia es de \$ 550, con un variación que oscila entre \$ 1.733 en San Juan, y \$ 47 en Avellaneda (Buenos Aires).

Los problemas

Un programa de esta naturaleza requiere la utilización de múltiples instrumentos y la participación de diversos niveles y agentes gubernamentales, además de los siguientes elementos: i) existencia de títulos de propiedad de la tierra, de origen nacional y transferibles a las otras jurisdicciones como paso de intermediación frente a los beneficiarios, ii) proyectos urbanísticos municipales complementados por obras de empresas de servicios públicos privatizadas, iii) recursos y iv) la articulación de múltiples actores. Estos requerimientos, como se verá, desbordaron la capacidad del programa.

Para satisfacer esos requerimientos, el programa necesita contar con diagnósticos e información sobre las tierras disponibles dispersas en registros catastrales vagos, extensos y complejos, sin una determinación clara acerca de su utilización y sus ocupantes. Su falta provocó problemas para la definición de criterios de urgencia y prioridades, para su gestión, para la realización de

33 El plazo de pago es de 5 a 10 años, con un interés del 9 por ciento sobre saldos de deuda. Las condiciones de pago son: 5 por ciento dentro de los 30 días de ratificado el convenio. Cuando se abona el 30 por ciento del precio, se otorga la escritura pública con hipoteca. El precio del metro cuadrado oscila entre \$0,32 y \$8. La falta de cumplimiento de las obligaciones puede acarrear la rescisión del contrato con pérdida de todo lo pagado.

evaluaciones de su desarrollo y su impacto y agudizó los problemas existentes entre niveles de gobierno.

Desde su origen, el programa se debate en torno a su identidad: saneamiento del Estado o política social. Se acusó al programa de improvisación (Kesselmann, 1994), por no haber sido formulado a partir de información confiable. A pesar de lo ambicioso de sus objetivos, no se hicieron provisiones sobre aspectos que trascendieran la transferencia de los títulos de propiedad, como el mejoramiento de viviendas, el ordenamiento urbano, la promoción y la organización social. Por otra parte, la importancia que revisten los temas vinculados a la reducción del patrimonio estatal se manifiesta en los alcances efectivos del programa, ya que está dirigido a solucionar sólo una parte del problema, la de las tierras fiscales. Al operar por impulso, los impactos son dispersos, sin consecuencias significativas sobre la marginalidad o el hábitat. La coordinación prevista con los gobiernos provinciales y municipalidades careció de mecanismos y de voluntad política para permitir la complementación de los esfuerzos. La formulación estuvo centrada en las normas jurídicas, sin que se anticiparan actividades planificadas para alcanzar metas de ejecución, lo que imposibilita la evaluación del programa por la carencia de objetivos claros y resultados mensurables.

El programa no está consolidado, ni lo están sus relaciones con otros ámbitos de política. Su marco institucional sufrió continuas redefiniciones. En algunas provincias, la falta de unidades ejecutoras obstaculizó el avance del programa, siendo ésta una de las razones por las que se tendió a utilizar modalidades distintas de las establecidas en el programa. Por circunstancias políticas y por dificultades experimentadas en las relaciones con los ámbitos especializados provinciales, el programa nacional actuó directamente, procediendo a la transferencia directa de tierras. La descentralización ha tenido resultados positivos en aquellas jurisdicciones que contaban con un apoyo local adecuado, aprovechando sus capacidades, planes de acción y recursos humanos. Como consecuencia, el programa no se ha aplicado aún en ciudades en las que existe una elevada proporción de la población que vive en circunstancias que corresponden a la definición del programa.

Se han registrado problemas en materia de regularización de servicios, disposiciones municipales y superación de conflictos legales preexistentes³⁴. La falta de coordinación, los distintos objetivos de los actores y la improvisación con que el programa se ha puesto en práctica quedaron ampliamente expuestos. También quedó en evidencia el conflicto entre relocalización (componente tradicional de las políticas) y "arraigo" o radicación, la tensión entre los aspectos urbanísticos y los vinculados a las condiciones de vida y de organización social,

34 Estos tuvieron una manifestación casi explosiva a inicios de 1994 con los intentos de erradicación de villas afectadas por la construcción de autopistas. En uno de esos casos había intervenido el programa, con un decreto de transferencia de las tierras que luego fue desconocido por el gobierno. La reacción de los vecinos de las zonas en las que se pensaba relocalizar a la población de la Villa 31 de la capital desencadenó un proceso de protestas y peticiones que aún no se ha resuelto.

así como la disparidad de criterios entre los distintos ámbitos y niveles de gobierno en presencia de objetivos ambiguos.

Los problemas registrados en la ejecución ponen de manifiesto que ésta requiere la existencia de organizaciones comunitarias que puedan convertirse en sujeto de las transferencias. En algunos casos, éstas fueron creadas apresuradamente, asignándose prioridad a la celeridad de la escrituración en vez de la consolidación del proceso de organización. Se tuvieron en cuenta consideraciones vinculadas a las instalaciones de acceso y al impacto político en la elección de los ámbitos de trabajo, sin adoptarse medidas adecuadas para facilitar su consolidación. La debilidad de estas organizaciones, su escasa representatividad, unidas a la complejidad de la operación y de los proyectos subsiguientes, hicieron que el proceso posterior a la firma del boleto de compraventa se caracterizara por la incertidumbre, los conflictos y el eventual desinterés de las poblaciones. Esos problemas repercuten sobre la amortización de las deudas y el impulso de participación. Parecería que el incumplimiento o la morosidad no están asociados al número de beneficiarios o socios de la cooperativa, sino que existe la percepción de un relativo abandono por parte del programa, de la expectativa frustrada de que luego de la transferencia se lograría la provisión de servicios y la construcción de infraestructura, y aún de la incertidumbre con respecto al monto total de la operación. En definitiva, la población se compromete en la medida en que visualiza una modificación real en las condiciones de vida y la posibilidad de la subdivisión luego de la compra por la organización intermedia. En las situaciones en las que existe una organización consolidada y legítima como representante del barrio, el esfuerzo y los compromisos parecen mantenerse, participando la comunidad en el proyecto de consolidación. Pero cuando el incumplimiento frustra esas esperanzas, la transferencia de la propiedad deja de tener sentido y la situación se revierte.

Por otra parte, al limitarse el programa a la transferencia de dominio, los problemas posteriores quedan sin resolución debido a la ausencia de competencias claramente definidas. Muchas de las situaciones creadas deben ser resueltas, por ejemplo, por la Subsecretaría de Inmuebles Fiscales del Ministerio de Economía, la que por sus funciones y su capacidad no está preparada para encargarse de estos problemas. El resultado es una suerte de "caos institucional" caracterizado por la ausencia de metas, reglas y prácticas claras, en que las organizaciones de base carecen de interlocutores estables, un aumento del escepticismo y, en definitiva, un agravamiento de las situaciones iniciales.

Las enseñanzas resultantes

El "Plan Arraigo" es un caso particular de programa con objetivos múltiples, de articulación no claramente especificada o mutuamente conflictivos, que no forman parte de una política integrada y que responden a consideraciones circunstanciales y con metas difusamente definidas. Puede entonces plantearse la hipótesis de que muchos de sus problemas son compartidos por otros programas con los mismos atributos. Improvisados, voluntaristas, sin apoyo técnico, con

escasa preocupación por los mecanismos institucionales y con una capacidad de gestión limitada, estos programas son exponentes de un sector público que no está preparado para atender a las poblaciones en situación de pobreza y con escasa organización social. Por ello, las enseñanzas resultantes son casi obvias, pero no lo son si se las coloca en el contexto de esa categoría de programas.

- Estos programas son configuraciones de marcos jurídicos, objetivos, recursos, capacidades técnicas, relaciones interinstitucionales y mecanismos de participación. La falta de coherencia entre estos elementos, o la violación de algunas de las disposiciones que se relacionan con los mismos, afectan individualmente su eficacia.
- Su complejidad requiere movilizar significativos recursos políticos, encontrar los mecanismos adecuados para las relaciones interjurisdiccionales y disponer de capacidad técnica suficiente. El programa tuvo importancia para desbloquear un problema que durante décadas no había sido abordado en forma sistemática y con la intención de darle una resolución definitiva, pero enfrentó la dificultad de carecer de antecedentes que pudieran permitir anticipar problemas y programar su superación.
- El diseño debe estar precedido de diagnósticos rigurosos. Ello implica identificar los factores intervinientes y estimar el impacto de cada alternativa. El programa sobreestimó el papel de la capacidad política y de la movilización inmediata, así como el impacto de las normas jurídicas.
- Es conveniente establecer desde un principio mecanismos de coordinación y concertación, con el fin de identificar las medidas necesarias tanto durante la transferencia de los activos como en las etapas de consolidación. Estos programas no pueden visualizarse con una perspectiva estática o específica, ya que sus procesos no culminan con la adopción de una medida o la transferencia de un recurso, sino que generan dinámicas propias, estimulan el planteamiento de demandas, dan lugar a expectativas y a reinterpretaciones de sus objetivos explícitos. Sin un esquema sistemático de seguimiento y sin una evaluación de los procesos, los resultados y los impactos, esa riqueza puede perderse, con consecuencias negativas sobre su legitimidad y con un eventual agravamiento de las situaciones que se pretendía remediar.
- El problema hace que deban atenderse al mismo tiempo aspectos jurídicos, urbanísticos, socioorganizacionales, económico-financieros, etc. El abordaje multiinstitucional y multidisciplinario es, por lo tanto, esencial. El "programa" puede constituir el instrumento para ello, identificando medidas, determinando recursos y definiendo interacciones. Ninguno de estos aspectos fue considerado, pero fueron apareciendo en forma secuencial como ejes que deben resolverse sin que existiese la capacidad para ello.
- Las organizaciones sociales no pueden generarse por iniciativa estatal: son el resultado de la dinámica de las comunidades y su fortalecimiento puede verse alentado siempre que exista la base social para ello. El programa "inventó" en algunos casos esas organizaciones, impulsado por la necesidad de acelerar la ejecución. Ello pone de manifiesto a su vez que la política de organización social debe ser un componente esencial de los programas,

creando capacidades sin las cuales pueden quedar sin la base necesaria para asegurar la sustentabilidad de los procesos.

- Debe reducirse la incertidumbre para los beneficiarios. La claridad y la precisión de los compromisos, responsabilidades y modalidades operativas constituye una condición necesaria, tanto para el programa como para la consolidación de las organizaciones sociales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones y recomendaciones obedecen a causalidades múltiples, con factores que se realimentan en un proceso de interacción que es propio de las realidades sociales afectadas por los programas. De ahí que la superación de los problemas no pueda ser consecuencia de acciones lineales, de la satisfacción de un conjunto relativamente pequeño de condiciones necesarias o de actos imperativos respaldados por la voluntad política. Por el contrario, lo planteado permite anticipar que sólo será el producto de esfuerzos prolongados y sostenidos, de cambios profundos en las prioridades y en el funcionamiento del Estado, de la creación de una capacidad social al nivel local y comunitario y del desarrollo de modalidades de gestión más eficaces, transparentes y sensibles a las situaciones de pobreza.

El papel de las políticas sociales y su inserción en el conjunto de las políticas públicas

El panorama que se observa en las políticas sociales contrasta con la relativa sistematicidad, el carácter integrado, la coherencia y la articulación entre las políticas y su aplicación en el campo de la reforma económica. El proceso de reestructuración careció de una estrategia social coherente que lo acompañara y que fuera anticipando y remediando los costos de la reconversión, preservando al mismo tiempo los recursos humanos. Los programas en este campo sufrieron cambios permanentes, tuvieron una orientación errática y respondieron a políticas ambiguas. No existió mecanismo alguno que introdujera coherencia en las políticas estatales, y la delimitación de las competencias ministeriales evidenció el divorcio entre las concepciones y los objetivos. Esa carencia tuvo consecuencias indeseadas en materia de legitimidad social y de confianza en la predisposición y la capacidad del gobierno para dar respuesta a las situaciones más apremiantes. La conclusión es la necesidad de crear ámbitos gubernativos en el máximo nivel de gobierno que permitan formular estrategias que articulen las políticas macroeconómicas y productivas con la promoción social, la satisfacción de las necesidades básicas, la racionalidad del gasto, la activación de las iniciativas sociales y la reforma institucional. Ello permitiría superar las viejas limitaciones de los esquemas de planificación asegurando la coherencia en una acción integrada, y facilitando que las políticas para combatir la pobreza alcancen la categoría de "políticas de Estado". Si este propósito no se logra, es probable que se resientan la viabilidad y la sustentabilidad de las reformas económicas.

La autoridad social para la integración de las políticas sociales y los consejos por zonas territoriales

Existen serios problemas para lograr que los esfuerzos y los recursos de los distintos ámbitos de gobierno tengan resultados convergentes. En ausencia de una programación social, las acciones responden a situaciones apremiantes, a impulsos tecnocráticos o a la posibilidad de acceder al financiamiento externo. Es necesario, por lo tanto, disponer de capacidad técnica y analítica para el diagnóstico y el análisis de los aspectos sociales, la generación de alternativas de acción, la gestión de programas, el seguimiento y la evaluación que alimenten a una autoridad social que debe establecerse para conducir las políticas orientadas a la pobreza. Además, en un proceso de redefinición de las relaciones entre la nación y las provincias, es preciso tener en cuenta que estas políticas pasan a ser responsabilidad primaria de estas últimas. La nación puede desempeñar un papel de promoción y orientación, así como concurrir en auxilio de las situaciones más deficitarias. Pero sin la intervención de las provincias y los municipios, sin la concertación de acciones y sin eficiencia a este nivel, no podrá existir una política social eficaz. La consecuencia es que la convergencia de los diferentes niveles de gobierno es necesaria y prioritaria, debiéndose recurrir a mecanismos de coordinación interjurisdiccional y a instrumentos complementarios para promoverla. Ello puede lograrse a través de la constitución de consejos por zonas territoriales para facilitar la convergencia de los esfuerzos y la utilización del financiamiento compensatorio por parte del gobierno nacional.

La reconceptualización de la pobreza y la unidad socioterritorial de programación

Los programas se basan en interpretaciones de la pobreza fuertemente impregnadas por la orientación disciplinaria, las perspectivas de organización y los atributos de las herramientas disponibles. La consecuencia es que la conceptualización operativa de la pobreza abstrae componentes, recurre a sus manifestaciones externas e ignora diferenciaciones internas, simplificando una realidad sumamente compleja y heterogénea. Se utilizan instrumentos unilaterales destinados a encarar sólo una de las expresiones de la pobreza, proveyendo recursos o facilitando el acceso a los servicios: la propiedad de la tierra, la disponibilidad del crédito, la salud y la nutrición. Obviamente, ninguno de ellos por sí mismo ataca la totalidad del problema, ni es capaz de resolverla, aun cuando su impacto pueda ser estratégico. El problema que se presenta es cómo lograr que la especialización de los programas sea compatible con una conceptualización integral de la pobreza. Esa convergencia es dificultosa, se ve postergada por las presiones institucionales y corporativas, con el resultado de que se asigna prioridad a las metas más fáciles de medir y directamente vinculadas a la utilización de los insumos o a los productos más que a los resultados o al impacto.

Si la pobreza es una condición de vida, los programas deben incorporar explícitamente los medios para que las medidas adoptadas influyan sobre esa condición, articulando sus productos y resultados con las demás variables que puedan intervenir. Ello requiere: i) definir los programas desde la base socioterritorial de ejecución, constituyendo a ésta en unidad de programación y haciendo confluír en ella los aportes de proyectos e instituciones, ii) una mayor atención a los aspectos vinculados a la ejecución, la coordinación y la concertación, iii) una gerencia estratégica con capacidad suficiente para negociar con otras instituciones y con la comunidad, iv) equipos multidisciplinarios, metodologías integradas y modalidades de participación, ya que los propios beneficiarios pueden proporcionar la información más pertinente sobre el impacto de las medidas sobre sus condiciones de vida. Es decir, la integración de los programas debe estar definida desde la población-objetivo conforme a estrictos criterios de focalización.

La adecuación del Estado, la superación de las fronteras sectoriales y la gestión por resultados e impactos

El análisis puso de manifiesto la inadecuación de los arreglos estructurales y las modalidades operativas del sector público. Los programas enfrentaron problemas de competencias, requiriendo complejos mecanismos de coordinación, acuerdos y negociaciones para establecer responsabilidades y obtener contribuciones. La parcialización del Estado conforme a criterios de diferenciación estructural y especialización funcional hace que prevalezcan las consideraciones sectoriales, reforzando y agravando el problema de la definición unilateral de la pobreza. Los múltiples intentos de coordinación, los mecanismos y las normas son siempre insuficientes para superar las inercias y rigideces burocráticas y disciplinarias. Esa estructura que se muestra ineficaz responde a una realidad social superada y a una época en que existían otras prioridades y conceptos acerca del papel del Estado. Fundada en la noción del ciudadano homogéneo, titular de derechos de carácter universal, la administración pública está regida por un aparato normativo que se basa en medios, reglas y procedimientos que supuestamente aseguran la neutralidad de su acción y la provisión de prestaciones universales y también homogéneas. Las consideraciones vinculadas a los resultados y los impactos son extrañas a sus prácticas tradicionales, pues los criterios de evaluación establecidos son de tipo legal y formal.

Por el contrario los programas focalizados suponen el reconocimiento de la heterogeneidad de las situaciones sociales, algún grado de discriminación, de selectividad y de adecuación a la población que recibe los beneficios. Las prioridades actuales no están, en consecuencia, adecuadamente atendidas por un Estado que reproduce modelos de organización del siglo XIX. De allí la necesidad de redefinir la estructura estatal, iniciando un proceso de reforma basado más bien en los atributos de la población atendida que en los

instrumentos. Es decir, la organización del Estado debe responder a los fines perseguidos y no a los medios para ejecutarla, superando los criterios sectoriales de división del trabajo y de asignación de responsabilidades para llegar a estructuras de organización especializadas en los problemas de poblaciones específicas, superando el viejo esquema de organización a partir de la oferta, para pasar a una estructuración basada en las necesidades socioterritoriales. De ahí la importancia de crear ámbitos con competencias intersectoriales pero orientadas al tratamiento integral del problema de la pobreza, localizando en ellos los programas más significativos.

Las nuevas funciones del Estado y los recursos humanos

A pesar de estar concebidos como "proyectos" con identidad propia, los programas enfrentaron rigideces administrativas y normativas y demoras burocráticas. Su ejecución requería flexibilidad, adecuación a las condiciones enfrentadas, celeridad y legitimidad social, requisitos que supuestamente podría satisfacer la forma de organización adoptada. Las reglamentaciones centradas en los procedimientos, las rutinas de vigencia universal y la falta de atención a los fines constituyen atributos genéricos compartidos por los niveles de gobierno con los que los programas debían interactuar y de los cuales dependían. Además, cuando se ponen en marcha programas innovadores, debe recurrirse a mecanismos alternativos para hacer más expeditiva la acción y la disponibilidad de los recursos. La consecuencia es que la lógica de los proyectos no es suficiente para la eficacia de la acción. El "proyecto" es un instrumento conceptual y operativo para estructurar esa acción, darle sentido en función de objetivos y metas, definir responsabilidades y facilitar el seguimiento. Pero el proyecto no se desenvuelve en un vacío institucional. Está inserto en un aparato extremadamente complejo que impone restricciones, que funciona de acuerdo con su propia lógica y que es insensible a los requerimientos de lo excepcional e innovador. No es suficiente diseñar estructuras y procedimientos exclusivamente para la operación del proyecto. Los programas dirigidos a combatir la pobreza tienen, por lo tanto, que formularse en el marco de una refuncionalización del Estado que incremente su capacidad para actuar orientado por resultados e impactos y no por procedimientos y estándares. Esas nuevas funciones suponen la modificación de estructuras, normas, procedimientos y un cambio cultural, con una mayor flexibilidad. Ello debe dar lugar a la programación del fortalecimiento institucional, con énfasis en la acumulación de capacidad analítica y gerencial, incorporando nuevas tecnologías y abriendo posibilidades a una gestión asociada con organizaciones comunitarias y profesionales.

La descentralización y el papel de la autoridad central

A pesar de sus diferencias, los programas enfrentaron incertidumbres y tensiones ocasionadas por problemas políticos y de capacidad operativa a nivel provincial y local. Además, cada uno adoptó un concepto distinto de la

descentralización. La experiencia muestra que la descentralización no es un proceso lineal, unívoco, de revisión normativa y de redistribución de competencias. Es un conjunto de caminos alternativos para la definición de responsabilidades, de enseñanzas y de maduración, con puntos de llegada que no siempre coinciden. La creciente responsabilidad de las provincias, la mayor discrecionalidad al nivel operativo y la mayor respuesta a las demandas locales son tres aspiraciones cuya satisfacción puede alcanzarse a través de diferentes diseños, pero el adelanto que se logre en una de ellas no necesariamente implica avances en las demás. En el campo social –y particularmente en los programas de pobreza– esas aspiraciones deben jerarquizarse, asignando prioridad a las relacionadas con la flexibilidad y la respuesta frente a determinadas situaciones. Si ello no se logra, o si dichos caminos se transitan con demasiada rapidez, la calidad de los servicios se resentirá, la frustración y el fracaso tomarán el lugar de la acumulación de experiencias y la efectividad será baja. Esta situación no sólo es inaceptable desde la perspectiva del buen uso de los recursos públicos, sino también del carácter impostergable de la satisfacción de las necesidades a que van dirigidos los programas de lucha contra la pobreza.

Lo anterior implica grandes riesgos en cuanto a la equidad de estos programas. Por fuerza, las primeras en aprovechar los programas son aquellas jurisdicciones y organizaciones con mayor capacidad institucional acumulada. Por cierto, éstas no son las que enfrentan las situaciones más apremiantes de pobreza. La consecuencia es que deben alentarse las políticas de fortalecimiento institucional, aún con independencia de los programas sociales específicos, pues las mismas apuntan a variables críticas para el éxito de los procesos de descentralización y de los programas de lucha contra la pobreza. Pero a la vez no puede esperarse a que se genere aquella capacidad para ejecutar los programas, en particular los que responden a definiciones territoriales, ni son éstos imaginables sin la participación y el compromiso de los gobiernos provinciales y municipales. Esta es una conclusión que encierra una aparente paradoja: la más rápida descentralización, entendida como transferencia de funciones a niveles subordinados de gobierno, implica importantes riesgos, pero sin ella no es posible alcanzar un nivel de efectividad aceptable en acciones centradas en lo local. En consecuencia, es necesario adoptar medidas tendientes a dotarlos de recursos técnicos y operativos, lo que a su vez exige una autoridad social central con capacidad para brindar cooperación y realizar acciones sistemáticas de fortalecimiento y de financiamiento complementario con ese propósito.

El fortalecimiento institucional a nivel local y social

Si bien las carencias más notables para la ejecución de los programas se acrecientan cuanto más bajo es el nivel de gobierno, los niveles locales ofrecen el punto de partida para una estrategia de fortalecimiento institucional. Las experiencias indican que la organización de base y la capacidad del municipio son elementos críticos, aun en situaciones de carencia de recursos. En cuanto a las ONG, su orientación hacia los microproyectos les confiere una cierta rigidez para

insertarse en programas públicos de alcance masivo. Su capacidad para actuar en este plano es restringida, lo que limita su contribución cuantitativa. Por otra parte, las ONG suelen generar "clientelas" cerradas, persistiendo en la acción con grupos determinados, con baja rotación y con dificultades y resistencias a la "graduación", con el riesgo de que estos programas públicos reproduzcan apoyos que ciertos grupos ya reciben, afectando su equidad. Por último, estas entidades no están libres de orientaciones "corporativas", utilizando a los grupos como medios para acrecentar sus recursos por asistencia técnica sin por ello aumentar su impacto. El fortalecimiento institucional en este caso debería orientarse a incrementar la capacidad analítica y de evaluación y a desarrollar metodologías que permitan combinar su capacidad de trabajo intensivo con los grupos con las aspiraciones de replicabilidad y extrapolación. La consecuencia es que los programas deben contener elementos de fortalecimiento institucional y de promoción de la organización social, con metodologías adecuadas y con mecanismos de evaluación rigurosos y transparentes. Deberían utilizarse regularmente modalidades de contratación de servicios con metas precisas, supervisión estrecha y evaluaciones sistemáticas, diseñando las acciones de fortalecimiento conforme a las necesidades detectadas y los compromisos asumidos.

La capacidad técnica y la construcción de redes

Los casos analizados ponen de manifiesto la importancia de disponer de equipos técnicos capacitados, con legitimidad social y respaldo institucional. En los casos exitosos, esos equipos derivaron su conocimiento de su actuación fuera del Estado: no eran funcionarios de carrera, sino que provenían de organismos internacionales, de ONG o de centros de investigación. Esta característica constituye a la vez un síntoma y una posibilidad. Como síntoma, evidencia las limitaciones de la burocracia estatal para diseñar o poner en marcha programas innovadores, rigurosos y transparentes. Tales técnicos responden en mayor medida a criterios profesionales que institucionales, su orientación se concentra en la problemática sustantiva y no en los procesos de organización³⁵. La consecuencia es la conveniencia de adoptar una política estatal de recursos humanos más flexible.

En cuanto a los programas, la capacitación de los recursos humanos debe ser intensa, convirtiéndola en componente central de la estrategia de institucionalización y en una forma de lograr legitimidad, construir consenso y desarrollar procedimientos. Puesta en estos términos, la necesidad de apoyo político es más compleja de lo que parece. Las experiencias son ilustrativas al respecto. En el caso del Plan Arraigo, su ubicación en la Presidencia no fue un factor que contribuyó a hacerlo más eficaz; por el contrario, lo sometió a urgencias políticas que llevaron a distorsionar los modos operativos fijados en la

35 Además, la militancia y la experiencia de base no son suficientes para imprimir los atributos técnicos mínimos para hacer que los programas sean viables.

Ley de Tierras. En los otros dos casos hicieron falta escasas señales para que los equipos técnicos pudieran operar con cierta autonomía en base a su capacidad. Es decir, el apoyo político es también una variable dependiente, afectada por el comportamiento y el prestigio de los equipos técnicos. De ahí que una estrategia de consolidación de estos programas deba procurar la construcción de redes técnicas y profesionales que les proporcionen sustento y legitimidad, a la vez que sirvan como mecanismos adicionales para la identificación de problemas y el ejercicio del control social.

La focalización y las metodologías para la identificación de zonas

Los programas responden a criterios de focalización definidos en forma diferente. No obstante, y a pesar de su rigor, la dinámica de los procesos hace que el acceso a los servicios o las prestaciones provoque o acentúe cierta falta de equidad. Los que están más organizados, tienen mayor experiencia o se hallan más cerca de los efectores o de los ejecutores son los que en primer lugar toman contacto con los recursos de los programas. Es por ello que corresponde insistir en que la variable crítica parece ser la capacidad de articulación social. Aún en esta dimensión, la pobreza es heterogénea. Por ello, es preciso encontrar los indicadores y las metodologías para identificar a los más marginados y menos articulados con el fin de llegar a ellos. Las condiciones materiales de vida o los atributos socioeconómicos pueden constituir criterios insuficientes para una focalización eficaz. El acceso a los servicios estatales, la pertenencia a redes sociales, la inserción social e institucional, junto a las percepciones y actitudes, podrían medirse e incorporarse como criterios para la selección de los destinatarios de las medidas. Es decir, a los instrumentos habituales constituidos por los mapas de pobreza trazados a partir de datos censales o encuestas de hogares, habría que agregar otros referidos a mapas de oferta institucional, sociogramas comunitarios, mediciones cualitativas de tipo intensivo sobre paneles de grupos pobres, etc. De esta forma se pondría en práctica una concepción más amplia de la pobreza, menos sesgada disciplinariamente y que incluya las apreciaciones de los posibles destinatarios.

La cultura de la evaluación y la información pública

Se ha sostenido que el sector público está estructurado en torno a procesos en vez de resultados. Es por ello que el control se superpone a la evaluación. Ello explica en gran medida la ausencia de sistemas de seguimiento y evaluación. Los existentes se centran en el uso de los recursos o, a lo sumo, en los productos generados, sin abarcar en general el problema de la eficiencia, de la efectividad en función del costo o del impacto. La conclusión es la necesidad de institucionalizar una cultura de la evaluación de manera de generar una demanda social por ella como expresión de los valores de eficiencia, transparencia y control social. Ello se lograría mediante el establecimiento de ámbitos responsables de auditoría externa con participación social en sus órganos de

decisión, de rutinas de información pública sobre la marcha de los programas, el desarrollo de metodologías, la capacitación de funcionarios y la generalización de la evaluación como práctica administrativa.

La capacidad gerencial como condición para la eficiencia y la efectividad

Los casos analizados ilustran sobradamente el papel de la gerencia de programas. En el diseño mismo, el PROMIN descuenta ahorros significativos en lo maternoinfantil, apuntando a la vez al aumento de la cobertura y a la focalización. El PSA, de igual manera, permite reorientar recursos asistenciales hacia la reconversión productiva a través de mecanismos a la vez directos, veloces y transparentes. Todo ello es posible a partir de una definición adecuada de las prestaciones, de una adjudicación precisa de las responsabilidades y de la existencia de cierta flexibilidad en la gestión. Ambos programas suponen además, en forma explícita, el intento de institucionalizar nuevas maneras de operar transferibles a las provincias, así como la incorporación de nuevas prácticas en los organismos centrales. Constituyen verdaderos "proyectos piloto", no sólo en sus dimensiones sustantivas, sino en sus contribuciones a la "invención" de un nuevo Estado. En una situación nacional en la que los recursos dedicados a lo social no son escasos, pero cuyos resultados son cuestionables, la atención al desarrollo de la capacidad gerencial parece ser una condición necesaria para aumentar la racionalidad y lograr una mayor efectividad.

La construcción de políticas y la acumulación de conocimientos

Se ha señalado que los programas son culminaciones de procesos en los que intervienen demandas sociales, y que representan la percepción de necesidades que conforman los programas públicos y la maduración en las experiencias. Esos procesos implican acumulación de conocimientos, construcción de supuestos sobre la realidad y evaluaciones implícitas sobre el poder y la capacidad de los distintos actores. Quedó de manifiesto que la viabilidad técnica, política e institucional es mayor cuanto más atención se preste a los antecedentes, más se valore la experiencia y mayor sea la capacidad para identificar y discriminar los factores intervinientes. Por lo tanto, es preciso generar capacidad analítica para la interpretación de estos procesos, para la identificación del aprendizaje y para alimentar a los participantes en los procesos de construcción de los programas públicos. Las instituciones académicas, los recursos profesionales existentes y las ONG no pueden quedar excluidos de este proceso. Por el contrario, deben multiplicarse los mecanismos para su participación en distintas instancias del ciclo de políticas, a la vez que es necesario promover la generación de ámbitos para el debate de los problemas sociales con el fin de lograr una mejor comprensión de la misma y multiplicar las alternativas de que dispone la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AHUMADA, H., CANAVESE, A., GASPARINI, L. Y OTROS. (1994), "Impacto distributivo y progresividad de la política fiscal", Buenos Aires: IIDT. Mimeo.
- BANCO MUNDIAL. (1991), *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington D.C., Estados Unidos.
- _____ (1992), "Documento de proyecto materno infantil y nutricional". Banco Mundial, Gobierno Argentino.
- BARBEITO, A. Y LO VUOLO, R. (1992), *La modernización excluyente*. Buenos Aires, Argentina: UNICEF, Losada.
- BASCO, M., TSAKOU MAGKOS, R., RODRIGUEZ, S. Y OTROS. (1991), "Esquema conceptual y metodología para el estudio de tipos de establecimientos agropecuarios". En *El minifundio en la Argentina*. Publicación ESR/137. Buenos Aires, Argentina: SAGYP.
- BASCO, M. (1993), *Hacia una estrategia de desarrollo rural para la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: IICA.
- BECCARIA, L. Y CARCIOFI, R. "Políticas públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales". Buenos Aires, Argentina. Documento mimeografiado.
- BECCARIA, L. Y FRESNEDA, O. (1992), "La pobreza en América Latina". En: L. Beccaria y otros. *América Latina: el reto de la pobreza*. Proyecto Regional para la Superación de la pobreza en América Latina y el Caribe, Bogotá.
- BID-PNUD (1993), "Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo". Documento conjunto para la reunión de febrero de 1993. Versión preliminar. BID-PNUD.
- BUSTELO, A. Y OTROS. (1992), *La modernización excluyente: transformación económica y estado de bienestar en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: UNICEF.
- CANET, V. (1992), "Aproximación al proceso de construcción de una política de tierras centrada en la radicación para los sectores de bajos ingresos". Maestría de Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Buenos Aires, Argentina. Documento mimeografiado.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE POBREZA Y POLITICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA (CIPPA). (1991), *El país de los excluidos*. Buenos Aires, Argentina: CIPPA.
- COMITE EJECUTIVO PARA EL ESTUDIO DE LA POBREZA EN ARGENTINA (CEPA). (1993), "Evolución reciente de la pobreza en el Gran Buenos Aires". *Documento de trabajo N° 2*. Buenos Aires: Secretaría de Programación Económica.
- _____ (1994), *Mapas de la pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de Programación Económica.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (1991), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. Santiago, Chile: CEPAL.
- DIEGUEZ, H., LLACH, J.J. Y PETRECOLLA, A. (1990), *El gasto público social* (3 volúmenes). Buenos Aires, Argentina: PRONATASS.
- FIEL-CEA (1990), *El gasto público en la Argentina 1960-1988*. Buenos Aires, Argentina.
- FIEL (1993), *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- FLOOD, M. C. V. DE, Y HARRIAGUE, M. (1993), "El gasto público consolidado". DTGP01 y DTGP02. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Economía y Obras Públicas.
- FLOOD, M.C.V. DE, Y OTROS. (1994), *El gasto público social y su impacto distributivo*. Secretaría de Programación Económica.
- _____ (1993), "Un ensayo sobre la política social en la Argentina". Mimeo.
- FRANCO, R. Y OTROS (comp). (1992), *Fondos de desarrollo social*. Caracas, Venezuela: Fondo de Inversión Social de Venezuela.
- FUNDACION PRO VIVIENDA SOCIAL (FPVS). (1992), "La situación de la vivienda de los sectores populares". Buenos Aires. Mimeo.
- GROSH, M. E. (1992), "From Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America". *Report N° 21*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- GUISARRI, A. (1989), *La economía informal*. Buenos Aires, Argentina: Emecé.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (IIED). (1992), "Síntesis de resultados preliminares del proyecto de investigación sobre pobreza urbana en el área de Buenos Aires". Buenos Aires, Argentina. Documento mimeografiado.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS. (1993), "Necesidades básicas insatisfechas". DT1. Buenos Aires, Argentina.
- _____ (1984), *La pobreza en Argentina*. Buenos Aires, Argentina.
- ISUANI, ALDO. (1993), "El gasto social y prioridades de investigación en la Argentina". Mimeo.

- KATZ, J. Y OTROS. (1993), *El sector salud en la República argentina: su estructura y comportamiento*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- KESSELMANN, J. (1994), Entrevista publicada en *El Diario*, página 12. Buenos Aires, Argentina. 12 de febrero de 1994.
- MARTINEZ NOGUEIRA, R. (1988), "Las organizaciones corporativas del sector agropecuario". En: O. Barsky y otros. *La agricultura pampeana: transformaciones productivas y sociales*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1991), *La trama solidaria*. Buenos Aires, Argentina: Imago Mundi.
- _____ (1993), *La pobreza: un programa de acción*. Buenos Aires, Argentina: Fundación del Banco de Boston.
- MINUJIN, A. Y OTROS. (1992), *Cuesta abajo*. Buenos Aires, Argentina: UNICEF, Losada.
- MIÑO, A. (1993), Entrevista publicada en la revista *Vivienda Popular*. Buenos Aires, Argentina. Julio de 1993.
- OBSCHATKO, E. Y ALVAREZ, G. (1992), "Impacto de los programas de ajuste sobre la pobreza rural: el caso de Argentina". En *Ajuste macroeconómico y pobreza rural en América Latina*. San José: IICA.
- ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). (1992), "Las estrategias del desarrollo social y los programas de compensación social". Informe de la Secretaría (julio de 1992). Documento mimeografiado.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). (1993), *Desarrollo humano: Informe 1993*. Bogotá, Colombia: PNUD.
- _____ (1994), *Informe sobre desarrollo humano 1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- TENTI, E. (1989), *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires, Argentina: CEDAL.
- _____ (1992), *La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*. Buenos Aires, Argentina: UNICEF, Losada.

ANEXO 1. PROGRAMAS SOCIALES EN EJECUCION

Ministerio de Salud y Acción Social

Programa de normatización y evaluación médico-asistencial

- Hospitales públicos de todas las jurisdicciones, con acciones normativas, evaluativas, racionalización del funcionamiento, equipamiento y mejoramiento de la calidad de las prestaciones. \$ 22 millones. No focalizado.

Programa de atención maternoinfantil

- Apoyo nutricional para niños de hasta cinco años y para las embarazadas pertenecientes a grupos con NBI. Remesas a las provincias para compra de leche y distribución a 770.000 niños y 300.000 madres embarazadas. Distribución de fármacos. \$ 108,9 millones. Cierta focalización por la naturaleza genérica de los beneficiarios. Autoselección.

Programa de prevención, promoción y protección de la salud

- Prevención y vigilancia epidemiológica. \$ 129,7 millones. No focalizado.

Programa de protección al envejecimiento y a la vejez

- Dirigido a la ancianidad con NBI o en situación de pobreza aguda. Complementación alimentaria, atención sanitaria y medicamentos. Fortalecimiento de asociaciones de ancianos y habilitación de Hogares y Centros de Día. Cobertura estimada: 200.000 ancianos. \$ 124 millones. Focalizado por autoselección.

Programa de desarrollo de unidades económicas solidarias (PROSOL)

- Subsidios para el acceso a la tierra, al crédito, a la infraestructura y a actividades productivas (huertas y granjas comunitarias y microemprendimientos productivos). \$ 47,2 millones. Dirigido a la población en situación de pobreza, sin criterios explícitos de focalización.

Programa de protección del menor y la familia

- Promoción y protección a través de la provisión de resguardo a menores, discapacitados y ancianos en estado de abandono o peligro moral o material. Promueve la constitución de familias sustitutas. \$ 72,8 millones.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social***Programa de atención de pensiones no contributivas y otras prestaciones***

- Asiste a personas de edad avanzada o discapacitados carentes de recursos. 242.107 beneficiarios del programa. Las pensiones por vejez e invalidez y a madres de siete o más hijos carenciados ascienden al 47 por ciento. El cálculo para sectores sociales pobres es de \$ 99,4 millones.

Programa de subsidios de desempleo

- Vigente desde 1991. Para personas comprendidas en la Ley de Contrato de Trabajo desempleadas y que hayan cotizado al Fondo Nacional de Empleo por un período mínimo de 12 meses. La prestación oscila entre los \$ 120 y \$ 400. Beneficiarios actuales: 60.000. \$ 300,9 millones.

Programa intensivo de trabajo

- Empleo transitorio a través de la contratación directa por el Estado por tiempo determinado para participar en obras públicas. La selección de beneficiarios es responsabilidad de la oficina de empleo local (provincial o

municipal). La nación transfiere los fondos. Beneficiarios previstos: 50.000 puestos de trabajo.

Programa de empleo juvenil

- Contratación de jóvenes para práctica laboral y trabajos de formación. Beneficiarios: 30.000.

Programas especiales de empleo

- Reconversión y/o readaptación laboral de trabajadores excedentes sectores reestructurados.

Programa de reinserción laboral

- Financiado por la capitalización y diferimiento de las indemnizaciones por despido con crédito a tasa preferencial a los empresarios. Una experiencia con 1.750 beneficiarios. Meta: 10.000 trabajadores. El total presupuestario para estos programas de empleo es de \$ 231 millones.

Ministerio de Cultura y Educación

Programas compensatorios

- Transferencia de recursos directamente a las comunidades educativas para mejoramiento de la calidad de la educación en 1.000 escuelas primarias con 415.000 alumnos, creación de 1.000 bibliotecas populares en escuelas carenciadas y mejoramiento de la infraestructura escolar y construcción de salas de jardín de infantes. \$ 126 millones.

Programa de articulación educación-trabajo

- Asistencia técnica a las jurisdicciones educativas provinciales y municipales para un mejor ajuste de la oferta educativa a las necesidades de los mercados de trabajo regionales. \$ 1 millón.

Presidencia de la Nación

Programa Arraigo

- Transferencia de dominio a pobladores de villas y asentamientos. Sin crédito.

Ministerio de la Economía

Plan campo unido de desarrollo social agropecuario

- Creado en 1993 bajo la denominación Programa Social Agropecuario. Beneficiarios potenciales: 195.000. El crédito presupuestario de 1994 asciende a 7 millones de pesos. A ellos hay que agregar 8 millones del Fondo Nacional del Tabaco y recursos adicionales de otras fuentes.

ANEXO 2. EJECUCION DEL PROGRAMA MATERNOINFANTIL Y NUTRICIONAL

La cobertura actual del programa es la siguiente:

<i>Localización</i>	<i>Municipios</i>	<i>Población</i>	<i>CS</i>	<i>CDI</i>	<i>Hosp.</i>
Florencio Varela	1	135.000	28	1	-
Rosario	2	165.000	34	65	1
Tucumán	3	280.000	39	45	1
Mendoza	4	270.000	33	57	2
Zona Oeste GBA	3	610.000	80	40	7

CS : Centros de Salud

CDI : Centros de Desarrollo Infantil

Hosp : Hospitales del primer nivel de referencia

Los costos involucrados son, en dólares:

Florencio Varela	8.074.790
Tucumán	25.729.620
Rosario	18.740.050

Estas sumas atienden a la infraestructura y al equipamiento existentes, así como de las necesidades percibidas. El criterio es homogeneizar la satisfacción de los requerimientos a que obedecen las prestaciones. A su vez, la distribución por área es de algo más del 50 por ciento para el componente de salud, el 37 por ciento para el desarrollo infantil, el 5 por ciento para nutrición. El resto se dedica a seguimiento, capacitación y unidades provinciales.

ANEXO 3. COMPONENTES DEL PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO

Está integrado por los subprogramas de Emergencia Socioeconómica y Climática, de Emprendimientos Productivos Asociativos (EPA) y de fortalecimiento del autoconsumo y de capacitación. Funciona a través de fondos rotatorios en cada provincia. Las recuperaciones pasan a engrosar los fondos administrados a nivel provincial. Está previsto que esos fondos se incrementen con aportes de las provincias y de organismos internacionales y donaciones.

La emergencia

El apoyo de emergencia atiende a minifundistas cuyas explotaciones se encuentran en zonas declaradas en situación de emergencia o desastre agropecuario. Es una modalidad que venía aplicando la Secretaría, consistente en aportes en dinero reintegrables o no, o bien en refuerzos a líneas de trabajo en el ámbito provincial y que intenta allegar recursos para la reiniciación de los procesos productivos. Su instrumento básico es un padrón de productores de base territorial, contando con una modalidad operativa probada y con la participación de las organizaciones de pequeños productores. Su incorporación al programa respondió a la intención de articular estas acciones con programas de reconversión productiva, superando la fase meramente asistencialista.

Los emprendimientos productivos asociativos y el fortalecimiento del autoconsumo

Apoya la creación o el fortalecimiento de actividades productivas generadoras de bienes o servicios agropecuarios y agroindustriales mediante formas asociativas. Es condición para acceder a este financiamiento que los productores estén organizados o se organicen a estos fines en grupos de por lo menos seis personas de diferentes unidades minifundistas bajo distintas modalidades (grupo de hecho, consorcio, asociación civil sin fines de lucro, cooperativa, etc.), pudiendo además aceptarse solicitudes de más de un grupo de productores cuando la mayor escala convenga económicamente y compense los mayores costos administrativos. También pueden presentar solicitudes las instituciones de apoyo técnico como organizaciones no gubernamentales, delegaciones zonales de los Ministerios de Agricultura, municipios, agencias de extensión del INTA o de universidades, cooperativas, asociaciones gremiales, etc. Cada proyecto cuenta con asistencia técnica, la que es contratada por el programa. El monto de la misma no puede exceder del 20 por ciento del total del proyecto.

Ha financiado distintos tipos de actividades:

- En curso de realización cuya rentabilidad ha sido demostrada. El máximo es de \$ 1.200, con un monto máximo por año por EPA será de \$ 50.000.

Una misma familia/grupo puede solicitar crédito del PSA hasta tres años consecutivos. Se financia la remuneración de la mano de obra familiar y ajena para actividades de cosecha y los elementos o materias primas que se consumen en un ciclo productivo necesarios para las actividades anteriores y posteriores a la cosecha. También comprende el financiamiento de capital fijo, pero excluyendo la compra de tierras o el refinanciamiento de deudas. El plazo de amortización varía según la naturaleza del cultivo, llegando hasta los 10 años. La tasa de interés es del 6 por ciento anual sobre el saldo.

- Actividades de rentabilidad conocida no realizadas por pequeños productores de la zona, o que han sido hechas por medianos y grandes productores con tecnologías posibles de adoptar por minifundistas: incorporación de actividades posteriores a la cosecha, como clasificación y empaque, secado, prácticas de cultivo, sanidad animal, etc. En estos casos se establecen condiciones especiales por el mayor riesgo involucrado. Implica además un fuerte componente de asistencia técnica, tanto en los aspectos productivos como en la gestión, seguimiento y evaluación. La evaluación de la experiencia se hace a partir del primer ciclo productivo y, si es positiva, se incorpora a la modalidad anterior. El monto de la operación es semejante, mientras que el pago de la mano de obra familiar no puede ser contemplado. Los plazos de amortización son más prolongados, con una tasa de interés del 4 por ciento sobre los saldos.
- Actividades que requieren experimentación adaptativa en campos de pequeños productores o no producen retornos incrementales durante la vida útil del proyecto. Dos ejemplos de esta línea son la incorporación de un nuevo producto y las actividades destinadas a recuperación del medio ambiente, como la disminución de carga animal y el favorecimiento de la recuperación forestal. En estos casos el financiamiento es otorgado por una única vez y la tasa de interés, cuando obtenga una rentabilidad que permita recuperar todos los fondos otorgados, se fija en el 4 por ciento.

El fortalecimiento del autoconsumo procura la incorporación de nuevos bienes alimenticios y la disminución de los gastos de la familia. Tiene los mismos requerimientos asociativos que la línea anterior. El monto de cada operación es de un máximo de \$ 2.000 por grupo, no pudiendo exceder los \$ 100 en promedio por familia, para: i) capital de giro o de trabajo, con la familia aportando la mano de obra y ii) capital fijo o inversiones (alambrados, cercas, invernáculos, etc.) y/o para la compra de herramientas y/o reproductores de granja y/o equipos pequeños para la extracción de agua o sus partes (caños, motores, bombas, molinos, etc.). El plazo máximo para la recuperación coincide con un ciclo biológico completo. Este se realiza en forma solidaria según las condiciones del grupo: dinero, devolución de semillas o de crías, u otras propuestas. Con respecto a la tasa de interés, el criterio es flexible, entendiéndose que estas operaciones constituyen un subsidio al minifundista.

La capacitación

Está destinado a facilitar la mejor inserción de los minifundistas en el sistema productivo. Se orienta a promover la consolidación de grupos asociativos y la conformación de nuevos grupos. Son destinatarios de estas actividades funcionarios, técnicos, promotores y productores.

Página en blanco a propósito

POLITICAS SOCIALES Y PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EN EL BRASIL *

SONIA MIRIAM DRAIBE Y
MARTA TERESA S. ARRETICHE (Coordinadoras)
ANA MARIA MEDEIROS DA FONSECA
APARECIDA NERI DE SOUZA
GERALDO DI GIOVANNI
HELENA KERR DO AMARAL
JUAREZ RUBENS BRANDÃO LOPES

INTRODUCCION

Este trabajo tiene tres objetivos. En primer lugar –y teniendo como telón de fondo las instituciones y los recursos del sistema nacional de políticas sociales– procura demostrar la ausencia histórica, en el Brasil, de una estrategia de lucha contra la pobreza, aunque el país cuente con un número significativo de programas para los estratos pobres. En segundo lugar, mediante la evaluación de algunos programas concretos, busca comprender las razones de los éxitos y los fracasos de los programas para esos grupos. Por último, intenta una reflexión acerca de las enseñanzas que brinda la experiencia brasileña reciente, a fin de extraer lecciones y recomendaciones de políticas adecuadas para una estrategia efectiva de acción frente a la pobreza.

PANORAMA DE LAS POLITICAS SOCIALES Y DE LOS PROGRAMAS PARA COMBATIR LA POBREZA

En esta sección se presentan las principales características, concepciones y ejes del sistema brasileño de protección social, identificando y evaluando los programas y modalidades de gasto orientados concretamente a la población pobre, a partir de un diagnóstico de las dimensiones, las características y la naturaleza de la pobreza en el Brasil.

* Los autores agradecen la colaboración de los consultores Ana María Peliano, Pedro Paulo Martoni Branco, María Olynthia G. Borba y Nabil G. Bonduki y de los investigadores del Centro de Estudios de Políticas Públicas (NEPP) Stella María Barberá da S. Telles y Willian Lonzar.

Características institucionales, concepciones y ejes del sistema brasileño de previsión social: una visión histórica

El sistema brasileño de políticas sociales recién se consolidó en los años setenta, al cabo de un proceso de construcción institucional que se inició en los años treinta e ingresó a una etapa de expansión acelerada en los cincuenta: la densa y compleja estructura orgánica, la rapidez de la incorporación de los sectores sociales y las enormes dimensiones de las clientelas, que configuraron verdaderos programas masivos, son las principales características de este sistema (Draibe, 1989).

Las políticas sociales adquirieron rasgos más duraderos bajo el régimen militar instaurado en 1964 y recibieron las orientaciones de modernización autoritaria del Estado y los parámetros de exclusión social del modelo concentrado y excluyente de desarrollo económico impulsado por el régimen:

extrema centralización política y financiera, al nivel federal, de las acciones sociales del gobierno; acentuada fragmentación institucional; alta participación de las contribuciones sociales y fondos específicos en el financiamiento de los programas; densas redes de aparcerías, estímulos y subsidios para el sector privado; exclusión de la participación social y política en los procesos de decisión; fuerte contenido corporativo de las demandas, decisiones y conducción de las políticas y programas; criterios clientelísticos en el uso de los recursos y la distribución de los beneficios.

En un país de estructura federativa, tradición centralista y con las dimensiones demográficas y territoriales del Brasil, estas características acentuaron tendencias comunes a las políticas sociales: superposición de objetivos, competencias, clientelas destinatarias, organismos y mecanismos operativos; grados excesivos de inestabilidad y discontinuidad de los programas sociales, principalmente los que acarrear innovaciones; alto grado de ineficiencia e ineficacia, con derroche de recursos de todo tipo; distanciamiento entre formuladores y beneficiarios, así como ausencia de mecanismos de control y fiscalización. Algunas ramas –salud y educación– mostraron continuidad gracias a la acumulación, a lo largo del tiempo, de recursos, competencia burocrática y firmes tradiciones culturales internas. En lo que atañe a los recursos financieros e institucionales, el desempeño y la calidad, fueron y son muy profundas las diferencias regionales de ese sistema de políticas, como reflejo de las grandes disparidades económicas y sociales que existen entre las regiones pobres como el nordeste, el norte y el centro oeste, y las regiones más desarrolladas del sur y el sudeste. En la base de ese sistema se encuentra una particular sociedad pública-privada, organizada por un Estado activo y dirigista. El sistema, principalmente público y estatal –en su financiamiento y en su oferta final de bienes y servicios– se vinculó fuertemente con el sector privado lucrativo, estimulándolo y fortaleciéndolo mediante inversiones, subsidios públicos y

compra de servicios, especialmente en los campos de la salud, la edificación de viviendas y la educación superior. El sector privado filantrópico y las organizaciones no gubernamentales son socios tradicionales en el campo de la asistencia social.

Con el tiempo y ante la debilidad de los mecanismos de control, se produjo una significativa invasión de los intereses particulares y su lógica en los propios organismos y procesos públicos de decisión, especialmente en los de carácter corporativo y clientelista. El bienestar social brasileño, de base meritocrática, se vincula con el sector de la población integrado al mercado formal de trabajo y tiende a expandir verticalmente beneficios corporativos a las categorías sociales poseedoras de poder de presión, entre ellas las burocracias y los profesionales vinculados con los programas. La expansión horizontal se observa menos por la universalización de los derechos, que por la "masificación de los privilegios" (Mesa-Lago, 1978). Las reformas sociales impulsadas por la democratización y consagradas en la Constitución de 1988, si bien superaron profundas desigualdades, obedecieron a la misma lógica de "conquistas". Por su parte, partidos y gobiernos apoyaron sus estrategias en la cooptación de bienes y servicios sociales por medio de concesiones a la clientela, una práctica populista que cobró vuelo en el Brasil desde la postguerra.

Es indudable que los contenidos y los principios rectores de los programas sociales adquirieron rasgos distintos, conforme a los ámbitos político-institucionales que recorrió ese movimiento de construcción institucional: el autoritarismo del Estado Nuevo, hasta 1943; la República Populista de democracia restringida, entre 1946 y 1964; el régimen autoritario militar desde 1964 a 1984, y los gobiernos civiles desde 1985 en adelante. Al mismo tiempo se manifestaron firmes continuidades, acaso como prueba de la densidad y la fuerza de los intereses conservadores y corporativos en la conducción de la política social. En el plano de las prácticas y las operaciones, seguramente el clientelismo se agudizó durante el período populista o después de 1985, al abrirse el sistema político; mientras tanto, el uso político-electoral de los programas sociales también se percibe durante los gobiernos militares que se sucedieron a partir de 1964, con el propósito de ampliar su legitimidad o con vistas a ganar elecciones.

En el plano de los programas públicos y desde el punto de vista retórico, el laborismo del segundo gobierno de Getúlio Vargas (1951-54) o la bandera del "rescate de la deuda social" de la Nueva República, atribuyeron mayor centralismo a la política social; al mismo tiempo, en momento alguno de la historia de la posguerra se invirtió, en la práctica, la posición subordinada que la política social ocupó siempre en relación con la política económica. Desde el comienzo, y a pesar de las diferencias de énfasis, el desarrollo nacional se apoyó, en el Brasil, en una concepción de desarrollo social menos como resultado de acciones públicas específicas, que como derivación "natural" del crecimiento económico, el empleo y los ingresos. Los grandes planes de desarrollo, desde Vargas en adelante, asignaron poco o ningún énfasis a la política social, salvo un ligero y poco fructífero hincapié en el II PND de Geisel (1974-79).

Los ensayos de estabilización encarados a partir de los años ochenta, con excepción del Plan Cruzado, acentuaron esa subordinación al optar por instrumentos ortodoxos, entre ellos profundos cortes del gasto público, objetivos malogrados en parte por el ambiente de democratización pero principalmente por la fuerza y la resistencia del conservadurismo, el clientelismo, el corporativismo y hasta las redes de corrupción, a los que, paradójicamente, también cabe atribuir la ampliación de programas, coberturas y recursos.

Este telón de fondo explica en parte las discrepancias que existen entre las metas y los significativos recursos financieros e institucionales volcados a la política social, y sus magros resultados en cuanto a la incorporación de la ciudadanía a los beneficios de progreso económico y disminución de las mayores desigualdades sociales y regionales.

Después de sesenta años de políticas sociales, el país cuenta con un fuerte sistema institucional en este campo, para el cual moviliza importantes recursos. También son positivos sus efectos, aunque la población los percibe en forma desigual, lo que queda demostrado por el mejoramiento, en el largo plazo, de los indicadores sociales clásicos¹. Mientras tanto, el Brasil ingresó a los años noventa manteniendo, o aun ampliando, las distancias entre sus indicadores económicos y sociales: la novena economía del mundo ve empeorar su situación en la escala del grupo medio medido por el índice de desarrollo humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD) que se redujo de 0,784 en 1990, a 0,730 en 1993, por ende en desventaja frente a países con niveles similares de desarrollo económico.

Puede afirmarse, entonces, que en el país predomina un patrón de políticas sociales que, a pesar del carácter masivo de sus programas², excluyó de sus beneficios a una parte significativa de la población, principalmente los

1 En 1989 la mortalidad infantil había descendido a 45 por mil, aunque en el nordeste superaba la tasa de 75 por mil, mientras que en el estado de São Paulo llegaba a 26,8 por mil. La esperanza de vida al nacer, en 1991, era de 65 años y en las regiones sur y sudeste superaba los 70 años. El acceso a la escuela primaria se aproxima al 85 por ciento, aunque las tasas de repetición y deserción siguen siendo altas: menos del 30 por ciento de los que ingresan logran terminar el ciclo elemental de ocho años. La cobertura del segundo ciclo gira en torno al 16 por ciento de la faja de edad correspondiente. La tasa de alfabetismo entre los mayores de 15 años se aproxima al 82 por ciento, aunque la escolaridad de la población adulta aún no supere la cifra de 3,5 años. Un estudio más completo de estos indicadores aparece en Draibe, G. de Castro y Azeredo (1991).

2 La cobertura, las clientelas y las burocracias (en particular profesores, médicos y asistentes sociales) indican las dimensiones acentuadas de los programas sociales; aunque el acceso a la escuela primaria se aproxima durante los años ochenta solamente al 85 por ciento de la faja de edad correspondiente, en 1989 los alumnos matriculados en ese ciclo sumaban 27,5 millones, atendidos por 1,2 millón de profesores, aproximadamente. En 1992 la clientela del programa de merienda escolar ascendió a cerca de 30,6 millones de alumnos, o sea, un programa de distribución diaria y gratuita de alimentos para una población equivalente a la de todo el Caribe o a la de la Argentina. La previsión social alcanzó en 1991 a aproximadamente 31 millones de asegurados y cerca de 12,5 millones de jubilados, con un cuerpo de más de 200.000 funcionarios. Inclusive la rama de la salud, que aún no se organizó como sistema nacional, universalizó la atención básica a toda la población, o sea cerca de 145 millones de personas. Por ende, no es de extrañar que aun antes de sufrir los efectos restrictivos provocados por la inestabilidad y la recesión, los servicios sociales públicos enfrentaran ya problemas de crecimiento: de ingeniería institucional, de gestión y de eficacia, además de la pérdida constante de calidad.

trabajadores rurales y las poblaciones urbanas pobres, o sea casi la mitad de la población económicamente activa, vinculada en forma precaria al mercado de trabajo. Aun en programas como los de educación básica y salud, en los que se registró una expansión de la cobertura, la universalización sigue constituyendo una prueba que ha de salvarse. Durante los años ochenta, cuando la democratización amplió los derechos sociales y el alcance de muchos programas, la crisis económica y el desempleo se encargaron de mantener grupos crecientes de personas al margen de la protección. Los indicadores sociales mejoraron, pero el deterioro de la calidad de los servicios sociales públicos afectó seriamente a quienes dependen de ellos.

Política social y pobreza: concepciones y programas

El país nunca definió una estrategia de lucha contra la pobreza y, además, reservó un espacio escaso y mal definido para los programas orientados a los pobres. No obstante, abundan los programas federales, y principalmente los programas estatales y municipales, como puede observarse en el Cuadro 3.A.1 del Anexo. En el plano estratégico pueden señalarse tres tentativas encaradas en fecha reciente para atacar el problema de la pobreza: el II Plan de Desarrollo Económico del gobierno de Geisel (1974-79); los Planes de Prioridades Sociales de la Nueva República, que acompañaron el Plan Cruzado (1986-87), y el Programa de Combate a la Miseria y el Hambre, del gobierno actual. Este último será objeto de examen en la próxima sección. Las primeras tentativas fueron, cada una a su modo, arrasadas por la crisis económica y los desaciertos políticos, y no llegaron a superar el nivel de la retórica y las intenciones.

En el plano de las concepciones sobre los programas contra la pobreza, históricamente la hegemonía ha pertenecido a tres corrientes: la opción por el universalismo y no por los programas selectivos o focalizados, la opción por los servicios estatales gratuitos y la preferencia por los programas asistenciales, y no por los de tipo "productivo" o de capacitación y generación de ingresos. Desde el punto de vista de la organización, la centralización también ha sido una tónica de este ámbito, en el que predominan dos grandes organismos burocráticos federales –la Legión Brasileña de Asistencia (LBA) y el Centro Brasileño para la Infancia y la Adolescencia (CBIA)– aunque la descentralización y la municipalización de la asistencia social se haya planteado reiteradamente como meta.

La crisis y la democratización coadyuvaron, a su manera, a la flexibilización de estas concepciones, vuelco que lamentablemente no se tradujo en orientaciones o importantes acciones gubernamentales. Durante el último período de la presidencia de Sarney (1985-89) los programas existentes tuvieron importancia sólo en la medida de su contribución a la negociación política y electoral. Durante el gobierno de Collor (1991-92) la desarticulación administrativa y la desorientación de las políticas prácticamente condujeron a la extinción de los programas de alimentación y nutrición, y otros programas asistenciales se convirtieron en meros instrumentos de clientelismo y corrupción.

Durante el gobierno de Itamar Franco (1992-94) se reanudaron algunos programas, aunque con serias restricciones presupuestarias. A principios de 1994 también se anunció, en el ámbito del nuevo plan de estabilización, el Fondo Social de Emergencia, posiblemente con objetivos de equilibrio fiscal más que propiamente sociales.

Resta mencionar la multiplicación de programas y acciones dirigidos a los pobres que actualmente florecen en las localidades, municipios y estados, por iniciativas públicas y privadas³. En el Brasil, la mayor parte de las actividades contra la pobreza se localiza en los niveles descentralizados, debido al refuerzo de la autonomía de los grupos locales y de las esferas subnacionales de gobierno, y a las crecientes demandas impuestas simultáneamente por el empobrecimiento del país y por la reducción de los programas federales. Esto, lamentablemente, impide obtener un conocimiento sistematizado. En el Anexo 2 se resumen experiencias de descentralización en el ámbito educacional, y en el 3 se presentan las innovaciones de los años ochenta en materia de programas de vivienda para los estratos pobres urbanos.

En todo caso, además de las alteraciones de concepto ocurridas, el nuevo eje que parece estructurar la política frente a la pobreza articula un énfasis en las innovaciones que vienen "de abajo" con el proceso real de pérdida de fuerza de las políticas estatales de corte nacional.

El financiamiento y el gasto social: cuánto se gasta en programas focalizados

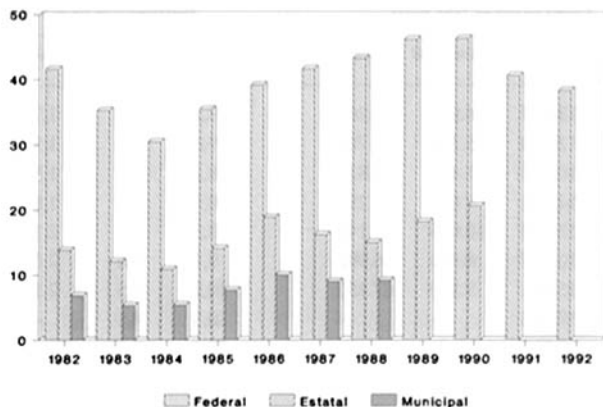
El gasto público brasileño ocupa una posición intermedia a escala internacional y durante los años ochenta giró en torno al 15 por ciento del producto interno bruto (PIB). Por su parte, el gasto per cápita es bajo y durante el período 1982-88 ascendió a alrededor de US\$450 anuales, o cerca de 1:6 del PIB per cápita de US\$2.937, promedio de ese período. No obstante, debido a la alta y creciente concentración del ingreso, ese valor es significativo para los sectores pobres que logran aprovecharlo⁴.

Durante los años ochenta, la inestabilidad, el desempleo y en la mayoría de los casos los efectos propios de los planes de estabilización en las finanzas, debilitaron la capacidad de inversión social del Estado. No obstante, a fines del decenio el gasto social, que había descendido al 12,6 por ciento del producto,

3 Es casi imposible mencionar todos los tipos de acciones. Entre las más conocidas figuran los programas locales de distribución de alimentos ("sopones", cocinas comunitarias, etc.); de atención a desnutridos y deficientes; de capacitación de jóvenes y desempleados; de estímulo y apoyo a pequeños productores y microempresas; acciones integradas de educación y asistencia social; de "adopción", por parte de entidades privadas, de segmentos de las redes públicas con el objeto de mejorar su calidad, etc.

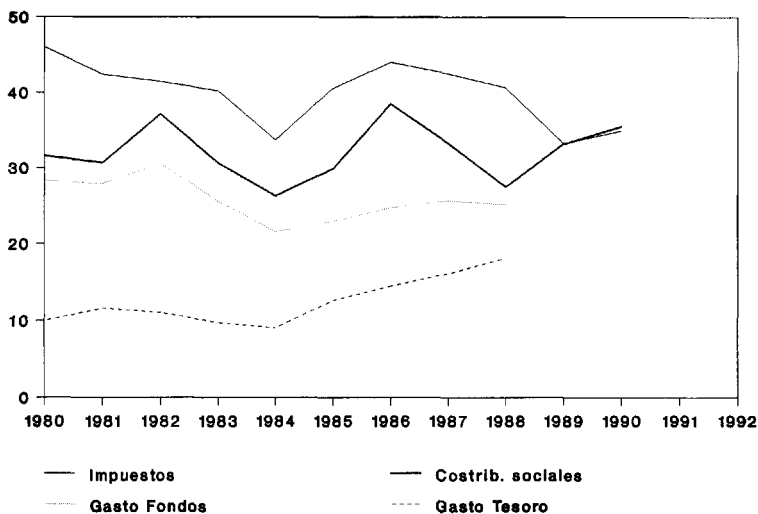
4 El índice de Gini pasó de 0,572 en 1981 a 0,635 en 1989. El 10 por ciento más pobre de la población tuvo acceso, en el promedio del decenio, al 0,6 por ciento del ingreso nacional, lo que representa un PIB per cápita ajustado de apenas US\$176. El 50 por ciento más pobre percibió, como promedio, apenas el 12 por ciento del ingreso, lo que equivale a un PIB per cápita ajustado de US\$705. Si bien los datos no permiten mediciones más precisas, es posible comprobar la importancia del gasto social si fuese efectivamente percibido por los más pobres, por cuanto duplicaría el ingreso del decil inferior.

Gráfico 3.1. Evolución del gasto social y del PIB, 1980-92
(Miles de millones de dólares de 1992)



Fuente: Elaborado por el equipo técnico del Centro de Estudios de Políticas Públicas de la Universidad Estadual de Campinas (NEPP-UNICAMP) con datos obtenidos del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) 1993; y del Instituto de Economía del Sector Público/Fundación del Desarrollo Administrativo (IESP-FUNDAP), 1994.

Gráfico 3.2. Evolución del PIB, del ingreso por tipo y del gasto social federal por fuente
(Miles de millones de dólares)



Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP con datos obtenidos de IPEA (1993) y de IESP-FUNDAP (1994).

Cuadro 3.1. Gasto social por niveles de gobierno y participación en el producto interno bruto

Años	Gasto social en US\$ miles				Participación en el PIB (%)			
	Federal	Estatal	Municipal	Total	Federal	Estatal	Municipal	Total
1982	41.607	13.835	6.825	62.267	10,2	3,4	1,7	15,2
1983	35.289	12.060	5.356	52.706	9,6	3,3	1,5	14,3
1984	30.504	10.901	5.422	46.827	8,2	2,9	1,5	12,6
1985	35.480	14.101	7.669	57.250	8,3	3,3	1,8	13,3
1986	39.171	18.933	10.045	68.149	8,3	4,0	2,1	14,5
1987	41.692	16.227	8.983	66.902	9,1	3,6	2,0	14,7
1988	43.269	15.011	9.170	67.450	10,0	3,5	2,1	15,5
1989	46.215	18.306	-	-	10,3	4,1	-	-
1990	46.354	20.787	-	-	11,4	5,1	-	-
1991	40.627	-	-	-	10,2	-	-	-
1992	38.356	-	-	-	9,7	-	-	-

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP con datos obtenidos de IPEA y de IESP-FUNDAP.

aumentó al 15,5 por ciento, y la tendencia de aumento se mantuvo inclusive entre 1986 y 1988, cuando el PIB se contrajo (Gráfico 3.1 y Cuadro 3.1). Este comportamiento sugiere que el gasto social acaso surtió efectos compensatorios sobre la caída del ingreso nacional y per cápita⁵.

Al separar tentativamente la porción del gasto social orientada a los segmentos pobres de la población, considerando el gasto federal en programas de alimentación y nutrición, habitación y beneficios asistenciales de la previsión social, y el gasto de los tres niveles de gobierno en asistencia social (excluido, por ende, el gasto en educación y salud) se comprueba que, a pesar de las oscilaciones de cada uno, su egreso consolidado se mantuvo en alrededor del 6,4 por ciento del gasto social total entre 1988 y 1992, y en torno al 1 por ciento del PIB (equivalente a los egresos de US\$4.200 millones por año a precios de 1992) (Cuadro 3.3). Si se supone que los gastos de los estados y municipios aportan de una tercera parte a dos tercios del gasto total en programas de esta clase, puede estimarse que el gasto social público de los tres niveles de gobierno en programas

5 La concentración de los ingresos y los gastos en el gobierno federal es muy fuerte, a pesar de las tendencias a la descentralización registradas en los años ochenta. En 1988, por ejemplo, la participación de las esferas de gobierno en el gasto público social de US\$67.500 millones fue, respectivamente, del 64,1 por ciento de la Unión, incluido un 8,6 por ciento transferido por los gobiernos subnacionales; del 22,3 por ciento de los estados y del 13,6 por ciento de los municipios. El Gráfico 3.1 y los Cuadros 3.1 y 3.2 muestran el esfuerzo compensatorio del gasto federal y de los recursos del Tesoro —que recuperan y aumentan su participación en el producto— principalmente en áreas que tienden a la universalización de los servicios y en las que el gasto en recursos humanos es mayor, como en los casos de la salud y la educación (Gráfico 3.2 y Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2. Proporción del gasto social, en los tres niveles de gobierno, según las áreas sociales

Años	Proporción en relación con el PIB (%)						Proporción en relación con el gasto social total (%)							
	Alimentación y nutrición	Salud	Saneamiento y medio ambiente	Educación y cultura	Vivienda urbana	Trabajo	Asistencia y previsión	Alimentación y nutrición	Salud	Saneamiento y medio ambiente	Educación y cultura	Vivienda urbana	Trabajo	Asistencia y previsión
1982	0,08	2,3	0,8	3,0	1,7	0,04	7,2	0,5	15,2	5,3	19,6	11,5	0,3	47,6
1983	0,10	2,1	0,7	2,8	1,5	0,04	7,1	0,7	14,8	4,6	19,7	10,2	0,3	49,8
1984	0,10	2,1	0,4	2,6	1,2	0,03	6,2	0,8	16,8	3,5	20,5	9,3	0,3	49,0
1985	0,17	2,2	0,7	2,9	1,2	0,05	6,2	1,2	16,4	5,0	21,9	8,7	0,3	46,3
1986	0,22	2,2	0,6	3,5	1,2	0,06	6,6	1,5	15,4	4,3	24,4	8,1	0,4	45,8
1987	0,25	2,8	0,7	3,7	1,2	0,09	6,1	1,7	18,9	4,5	25,0	7,9	0,6	41,5
1988	0,24	2,7	0,8	3,7	1,6	0,09	6,5	1,5	17,0	5,1	23,7	10,2	0,6	42,0

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos de IPEA/gasto social consolidado y del IESF/FUNDAP.

Nota: Las áreas de alimentación y nutrición y de trabajo se refieren solamente al gasto del nivel federal, por cuanto no es posible discriminar los gastos de los niveles estatal y municipal.

Cuadro 3.3. Gasto social concentrado en la población de bajos ingresos

Años	Proporción en relación con el PIB (%)				Proporción en relación con el gasto social (%)					
	Alimentación/ nutrición	Programas de vivienda hasta 5 semanas	Asistencia social	Beneficios asistenciales de la previsión	Total	Alimentación/ nutrición	Programas de vivienda hasta 5 semanas	Asistencia social	Beneficios asistenciales de la previsión	Total
1982	0,08	0,12	0,24	0,11	0,99	0,5	0,08	1,6	3,6	6,5
1983	0,10	0,11	0,20	0,09	0,91	0,7	0,08	1,4	3,5	6,4
1984	0,10	0,07	0,21	0,08	0,79	0,8	0,05	1,7	3,3	6,3
1985	0,17	0,05	0,24	0,08	0,82	1,2	0,04	1,8	2,7	6,2
1986	0,22	0,02	0,32	0,09	0,92	1,5	0,02	2,1	2,5	6,3
1987	0,25	0,05	0,43	0,06	0,98	1,7	0,03	2,9	1,9	6,7
1988	0,24	0,10	0,44	0,05	0,99	1,5	0,05	2,8	1,5	6,4
1989	0,21	0,02	0,39	0,05	0,81					
1990	0,26	0,03	0,37	0,04	0,84					

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos de IPEA y del IESP/FUNDAP.

Nota: Alimentación y nutrición abarcan los programas federales de Suplemento y Complemento Alimentario, Alimentación Escolar y Leche para Niños Carentes. Los programas de vivienda comprenden la urbanización de favelas, financiamiento de lotes y materiales de construcción y cooperativas para construcción de viviendas populares. Los beneficios asistenciales de la previsión se refieren a la renta mensual vitalicia, al auxilio por maternidad y al auxilio para funeral. La asistencia social comprende los gastos federales, estatales y municipales.

focalizados en los sectores pobres varió, durante los años ochenta, entre el 1,3 y el 1,5 por ciento del PIB.

Este nivel de gasto focalizado contribuyó, por cierto, a mejorar los indicadores sociales básicos durante los años ochenta, pero esos recursos, como se verá seguidamente, no beneficiaron a los grupos más pobres de la población.

La población pobre y el acceso a los programas sociales

Si bien agravados durante la recesión de los años ochenta, desde el punto de vista del ingreso familiar per cápita los indicadores de pobreza estaban, al final del decenio, aproximadamente en el mismo nivel que a su comienzo. Este comportamiento, que también estuvo acompañado por mejoras en los indicadores sociales, probablemente refleje la evolución demográfica favorable (con un marcado descenso de la tasa de fecundidad) y cambios compensatorios en el mercado de trabajo. Según Rocha (1994), en 1990 los pobres representaban el 30 por ciento de la población brasileña (42 millones de personas), mientras que los indigentes sumaban el 12 por ciento de la población, proporciones ligeramente inferiores a las de 1981 (34 y 14 por ciento, respectivamente). Estas proporciones son mayores en el nordeste y en las zonas rurales, principalmente las de esa región. En el país, como un todo, más de dos tercios de los pobres residen en las ciudades. Del total de indigentes (16,6 millones), el 55 por ciento está en el nordeste y el 43 por ciento reside en el medio rural (Rocha, 1994).

Lopes (1993), utilizando la misma metodología de líneas de pobreza (Recuadro 1), constata en 1989 más de 8,6 millones de hogares pobres en zonas urbanas (de los cuales 2,8 millones se hallaban en el nivel de indigencia), además de 3,2 millones en el medio rural (Cuadro 3.4). El mismo autor, utilizando el indicador de necesidades básicas cruzado con líneas de pobreza, obtiene una aproximación de la pobreza estructural para los hogares urbanos –más de 3,2 millones de habitantes o el 12,5 por ciento del total– y de la pobreza reciente, 21 por ciento de los hogares urbanos (Cuadro 3.5). El estudio de Lopes, además de confirmar la desigual distribución regional de la pobreza, muestra la concentración de la población infantil y joven en los hogares pobres (más del 50 por ciento de los niños de 0 a 3 años de edad son pobres), principalmente en la región más pobre del país⁶. El trabajo consigna también las situaciones que presentan mayores probabilidades de indigencia y pobreza, cuando se considera el ciclo vital de las familias: son los casos de las parejas jóvenes con hijos pequeños, las mujeres jóvenes jefas de familia con hijos, y los ancianos (casados o solos), desventajas demográficas que se acentúan en la suma de las regiones más pobres del país (norte + nordeste + centro oeste), donde llega a haber 1,8 persona en edad inactiva por cada persona en edad activa. Entre los hogares indigentes y pobres tienden a predominar otras condiciones adversas,

6 Más del 40 por ciento de los niños del nordeste son indigentes –o dos de cada tres son pobres, indigentes o no– mientras que en el sur las proporciones correspondientes son 12 y 34 por ciento (Lopes, 1993).

Cuadro 3.4. Hogares rurales y urbanos, según las distintas regiones, 1989
(En miles)

<i>Domicilios</i>	<i>Pobres</i>	<i>Totales</i>	<i>Porcentaje de pobres</i>	
	Norte y centro oeste	1.188	2.725	44
	Nordeste	2.702	5.048	54
Urbanos	Sudeste	3.846	13.950	28
	Sur	881	3.963	22
	Total urbano	8.617	25.686	34
Rurales	3.174 ^a	7.073	45 ^a	

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos del Programa Nacional de Salud y Nutrición (PNSN) y Lopes (1993).

Nota: La zona rural de la región norte no fue cubierta por la PNSN y, además, no había datos suficientes para calcular la línea de pobreza rural para el centro oeste.

a Probablemente muy subestimada.

Cuadro 3.5. Distribución de los hogares según el indicador de necesidades básicas y los niveles de pobreza urbana, 1989

	<i>Indice necesidades básicas</i>	<i>Indice</i>			<i>Total</i>
		<i>I</i>	<i>PN</i>	<i>NP</i>	
Nº de hogares (miles)	NBI	1.503,0	1.707,7	1.624,9	4.835,6
	NBS	1.324,2	4.069,0	15.394,7	20.787,9
Distribución porcentual (de los hogares)	NBI	5,9	6,7	6,3	18,9
	NBS	5,2	15,9	60,1	81,1

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos del PNSN.

Notas: I = indigentes; PN = pobres no indigentes; NP = no pobres.

especialmente en las regiones más pobres, como se observa en el Cuadro 3.6: jefes de familia empleados precariamente o desempleados y sin base educacional (58,7 por ciento de los indigentes y 44 por ciento de los pobres no indigentes).

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 1989 permitió estimar el nivel de focalización de algunos programas considerando los domicilios urbanos y rurales. La información muestra el acceso de los segmentos indigentes y pobres (comparados con los que no son pobres) a los programas preescolares, de salud, nutricionales y alimentarios para el grupo materno-infantil; el primer ciclo escolar y la merienda escolar (para alumnos de 7 a 14 años de edad) y, en el otro extremo del ciclo vital (60 años de edad y más), las pensiones y jubilaciones.

Algunos programas, si bien están lejos de abarcar a todo el grupo destinatario, muestran una focalización significativa, especialmente en el sur y el

Cuadro 3.6. Características socioeconómicas estrechamente vinculadas con la indigencia y la pobreza

Características	Nordeste				Sudeste			
	I	PN	NP	Total	I	PN	NP	Total
Porcentaje jefe de hogar analfabeto	58,7	44,6	17,3	35,2 ^a	34,1	19,9	6,7	11,4 ^b
Porcentaje jefes de hogar con ocupación agrícola	7,0	2,4	1,4	2,9 ^b	17,4	6,1	0,6	2,7 ^b
Porcentaje jefe de hogar empleado sin carnet de trabajo	55,6	46,9	29,7	40,7	49,5	25,2	18,5	21,8 ^b
Porcentaje hogares con 0 ocupados	19,1	16,0	7,0	12,5 ^a	10,2	6,5	7,0	7,1 ^a
Porcentaje personas desempleadas	9,7	5,2	4,0	5,8	13,1	8,4	3,3	5,1 ^b

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos del PNSN.

Notas: I = indigentes; PN = pobres no indigentes; NP = no pobres.

a Indica que el porcentaje de los indigentes es de 1,5 a 2 veces la media para el total.

b Indica que esta relación de la media con el total es superior a dos.

sudeste. Este es el caso del programa prenatal, el acceso al primer ciclo de enseñanza y a la merienda escolar, y también, por más insuficientes que sean sus valores, el acceso a las pensiones y jubilaciones. En el otro extremo, el acceso de las poblaciones pobres a guarderías infantiles y, especialmente, a programas de distribución gratuita de alimentos, es mucho menor y más incierto.

Programas de asistencia a mujeres embarazadas y en período de lactancia

El Cuadro 3.7 contiene los datos básicos sobre asistencia a mujeres embarazadas y en período de lactancia. Si bien las tasas de cobertura registran un aumento, es significativo que mientras más de la mitad de las embarazadas de domicilios indigentes y tres de cada cuatro de las de domicilios pobres no indigentes del sur y el sudeste se someten a exámenes prenatales, las proporciones correspondientes a las otras regiones más pobres del país son sumamente bajas, de 30 y 47 por ciento. Empero, por otro lado, en la suma de las regiones más pobres del país, los porcentajes de las embarazadas indigentes inscritas en programas de alimentos asciende a la quinta parte, mientras que para los mismos programas los porcentajes en las regiones más ricas del país son muy bajos, aunque también llegan con más intensidad a las residentes de hogares indigentes y pobres. Vale decir, que los programas nutricionales y alimentarios aparecen con mayor grado de concentración en los niveles y regiones más pobres. En cambio, los programas de atención prenatal –que suponen mejores condiciones de información, educación y oferta de servicios de salud– cubren menos a las personas y regiones más pobres.

Es interesante observar, asimismo, entre las embarazadas indigentes de las regiones más pobres, la semejanza entre los porcentajes de participación en programas de atención prenatal (29,6 por ciento) y los programas de

Cuadro 3.7. Programa de mujeres embarazadas y en período de lactancia, prenatal y suplemento alimentario, por grandes regiones del país y por niveles de pobreza, urbano y rural, 1989

	Número de embarazadas	Porcentaje programa prenatal	Porcentaje programa alimentario	Mujeres en período de lactancia ^a	Porcentaje programa alimentario
Norte, nordeste y centro oeste					
I	269.073	29,6	20,3	577.859	19,9
PN	204.807	46,9	17,8	319.548	19,5
NP	287.514	62,6	12,3	412.531	11,1
Total	761.394	46,7	17,8	1.309.938	17,0
Sur y sudeste					
I	110.794	51,0	2,3	266.028	8,6
PN	220.172	75,9	7,6	509.787	10,1
NP	558.306	82,1	2,4	972.608	4,6
Total	889.272	76,7	3,7	1.748.423	6,8
Brasil					
I	379.867	35,8	15,1	843.887	16,3
PN	424.979	61,9	12,5	829.335	13,7
NP	845.820	75,5	5,8	1.385.139	6,5
Total	1.650.666	62,9	9,7	3.058.361	11,2

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos del PNSN.

Notas: I = indigentes; PN = pobres no indigentes; NP = no pobres.

a Mujeres con hijos menores de un año.

alimentación (20,3 por ciento). Esa semejanza, mucho más acentuada que para otros estados o regiones, sugiere una firme relación entre acciones de salud y alimentación, o sea que, muy probablemente, entre las embarazadas más pobres de las regiones más pobres del país la búsqueda del programa prenatal está motivada por el atractivo de la alimentación.

Programas nutricionales y alimentarios

Los programas nutricionales y de suplemento alimentario dirigidos a los niños de hasta siete años de edad, como se observa en los Cuadros 3.8 y 3.9, tienen mucho menor alcance que los anteriores, principalmente para los niños que efectivamente recibieron alimentos: los porcentajes son sumamente bajos y se sitúan entre 12 y 20 por ciento.

Un examen de los dos cuadros revela que al analizar el acceso a los programas de distribución de alimentos, sea conforme a los niveles o a los tipos de pobreza, esos programas llegan en menor medida a los indigentes que a los

Cuadro 3.8. Proporciones de niños de 0 a 7 años inscritos y que en las últimas cuatro semanas recibieron alimentos en programas de distribución gratuita, por niveles de pobreza, urbano y rural, 1989

	<i>I</i>	<i>PN</i>	<i>NP</i>	<i>Total</i>
Número de niños (0-7)	7.513.779	6.765.971	11.600.690	25.880.440
Número de inscritos	1.542.450	1.676.610	1.115.615	4.334.675
Número que recibió	956.414	1.375.606	853.689	3.185.709
Porcentaje de niños que recibieron	12,7	20,3	7,4	12,3

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos del PNSN.

Notas: I = indigentes; PN = pobres no indigentes; NP = no pobres.

Cuadro 3.9. Proporción de niños de 0 a 7 años inscritos y que en las últimas cuatro semanas recibieron alimentos en programas de distribución gratuita, por tipos de pobreza, urbano y rural, 1989

	<i>Pobreza estructural</i>	<i>Pobreza reciente</i>	<i>Pobreza por NBI</i>	<i>NP strictu sensu</i>	<i>Total</i>
Número de niños (0-7)	9.390.265	4.885.197	3.091.704	8.499.406	25.866.572
Número de inscritos	2.048.178	1.169.108	418.272	697.343	4.332.901
Número que recibió	1.346.349	983.891	301.410	552.288	3.183.938
Porcentaje de niños que recibieron	14,3	20,1	9,7	6,5	12,3

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos del PNSN.

Notas: NP = no pobres; NBI = necesidades básicas insatisfechas.

pobres no indigentes, y también alcanzan menos a los pobres estructurales que a los pobres recientes.

Las informaciones básicas de este estudio registran un dato positivo: entre los niños que recibieron alimentos, más de la tercera parte también recibió alguna atención de salud: el 43,4 por ciento de los indigentes, el 35,7 por ciento de los pobres no indigentes, el 33,4 por ciento de los no pobres y el 37,4 por ciento del total. Como se verá en la segunda sección, la opción de programas alimentarios asociados a acciones de salud parece haber tenido resultado satisfactorio.

Acceso a guarderías, al primer ciclo escolar y a la merienda escolar

Durante los años ochenta la matrícula preescolar en el Brasil aumentó a tasas elevadas, pero aun así, en 1989 solamente el 17,3 por ciento de los niños menores de seis años frecuentaba guarderías o escuelas maternas, y este porcentaje era aún más bajo entre los provenientes de domicilios pobres e

Cuadro 3.10. Niños que frecuentan guarderías o escuelas maternas y que tienen merienda gratuita, por niveles de pobreza urbano y rural

<i>Grupo de edad</i>	<i>Número de niños</i>	<i>Porcentaje frecuente escuelas maternas</i>	<i>Porcentaje guarderías gratuitas</i>	<i>Porcentaje que recibe merienda en las guarderías gratuitas</i>
Pobres (I + PN)				
0 a 3 años	5.328.913	2,1	79,0	89,1
> 3 a 4 años	1.601.345	6,9	81,0	86,6
4 a 6 años	5.280.331	22,9	75,1	n.d.
Total	12.210.589	11,7	75,8	n.d.
No pobres (NP)				
0 a 3 años	4.222.306	4,4	21,8	25,2
> 3 a 4 años	1.304.683	18,9	20,2	19,1
4 a 6 años	4.285.791	45,5	46,4	n.d.
Total	9.812.780	24,3	41,7	n.d.
Total				
0 a 3 años	9.551.219	3,2	43,4	49,2
> 3 a 4 años	2.906.028	12,3	39,0	39,9
4 a 6 años	9.566.122	33,0	57,3	n.d.
Total	22.023.369	17,3	54,5	n.d.

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos del PNSN.

Notas: I = indigentes; PN = pobres no indigentes; NP = no pobres; n.d. = no existen datos.

indigentes (11,7 por ciento). Esa cobertura entre los hogares pobres se refiere principalmente a los niños de cuatro a seis años, puesto que para los menores la tasa de asistencia a guarderías es insignificante: dos por ciento para los menores de tres años y siete por ciento para los de edades comprendidos entre tres y cuatro años. Merecen mencionarse, entre los pobres, las elevadas tasas de concurrencia a las guarderías gratuitas (76 por ciento), donde casi todas las criaturas reciben una merienda (Cuadro 3.10).

El Cuadro 3.11, relativo al acceso al primer ciclo de enseñanza, registra una cobertura del 83 por ciento en 1989, para los niños de siete a catorce años de edad, tasa que es más baja entre los indigentes y pobres (71 y 83 por ciento, respectivamente) que entre los que no son pobres (89,5 por ciento), y en la suma de las regiones más pobres (76,5 por ciento) comparada con las regiones menos pobres (87 por ciento).

Obsérvese, empero, que las desigualdades regionales en materia de acceso a la escuela se acentúan al considerar el factor de oferta de merienda por parte de las escuelas. Para el grupo de pobres en situación de indigencia, la desventaja de la suma de regiones más pobres (norte, nordeste y centro oeste) en comparación con el sur y el sudeste, que es de nueve puntos porcentuales en cuanto al acceso a

Cuadro 3.11. Proporción de niños rurales y urbanos que frecuentan la escuela, discriminando si es la escuela pública y si allí reciben merienda, por grandes regiones y según los niveles de pobreza, urbano y rural

<i>Niveles de pobreza</i>	<i>Número de niños (7-14)</i>	<i>Porcentaje frecuente escuela</i>	<i>Porcentaje escuela pública</i>	<i>Porcentaje merienda en la escuela pública</i>
Gran región norte, nordeste y centro oeste				
I	4.565.979	60,0	66,7	43,2
PN	3.063.048	79,5	71,6	53,4
NP	3.424.534	84,5	59,0	39,9
Total	11.053.561	76,5	65,6	45,0
Gran región sur y sudeste				
I	2.152.950	78,1	76,4	75,8
PN	4.241.996	85,1	78,6	75,8
NP	9.050.923	91,0	72,9	77,4
Total	15.445.869	87,6	75,0	70,2
Brasil				
I	6.718.929	71,5	69,8	52,2
PN	7.305.044	82,8	75,7	66,4
NP	12.475.457	89,3	69,1	59,8
Total	26.499.430	83,0	71,1	59,7

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos del PNSN.

Notas: I = indigentes; PN = pobres no indigentes; NP = no pobres.

la escuela pública, aumenta a 33 puntos porcentuales cuando se pregunta si la escuela ofrece merienda⁷. No obstante estas diferencias regionales y entre los medios urbano y rural, grandes núcleos de niños pobres, de siete a catorce años de edad, tienen acceso al programa mayor y más universal de distribución gratuita de alimentos que existe en el país.

Seguridad social: jubilaciones y pensiones

El Cuadro 3.12 muestra que del 65 al 70 por ciento (en los niveles de indigencia y de pobreza no indigente, respectivamente) de la población de más de 60 años de edad percibe pensión o jubilación, o sea 4,1 millones de personas, un beneficio monetario que cobró importancia después de la Constitución de 1988. También es importante, empero, el número de ancianos que no reciben auxilio de previsión alguno (cerca del 31,2 por ciento del total). Entre los pobres, el 20 por

7 Los estados y municipios de las regiones más pobres dependen del gobierno federal para financiar la merienda escolar, mientras que en las regiones más ricas tienden a sufragar este programa con recursos propios.

Cuadro 3.12. Porcentajes de pensiones y jubilaciones de personas mayores de 60 años, según grandes regiones y por niveles de pobreza (Brasil urbano y rural)

Niveles de pobreza	Norte, nordeste y centro oeste			Sur y sudeste			Brasil	
	Personas mayores de 60 años	Pens.	Jub.	Personas mayores de 60 años	Pens.	Jub.	Total	P y J
I	941.055	3,0	59,1	524.492	7,0	63,4	1.465.547	65,1
PN	1.286.232	4,6	68,8	1.360.340	13,3	53,8	2.646.572	70,2
NP	1.944.176	5,4	62,6	5.309.473	13,1	56,4	7.253.649	69,1
Total	4.171.463	4,6	63,7	7.194.305	12,7	56,4	11.365.768	68,8

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos del PNSN.

Notas: I = indigentes; PN = pobres no indigentes; NP = no pobres; Pens.: porcentaje de pensionistas; Jub.: porcentaje de jubilados (inclusive personas que son jubiladas y pensionistas); P y J: porcentaje de pensionistas y/o jubilados.

ciento se encuentra en esa situación y, por consiguiente, con grandes probabilidades de no disponer de ingreso alguno.

La constatación de que los programas sociales brasileños no existen o están mal enfocados no es nueva y la expresión inglesa (*mis*)*targeting* fue utilizada al procederse a su examen (Macedo, 1987). Con datos de 1985 y 1986 un estudio del Banco Mundial (1988) mostró que los más pobres, que representan casi una quinta parte de la población, perciben apenas el 7 por ciento del total de los beneficios, mientras que en el otro extremo de la distribución, cerca del 4 por ciento de los que perciben mayor ingreso, reciben casi el 18 por ciento de aquel total⁸. El análisis que aquí se presenta muestra, también, que si bien algunos programas sociales han logrado llegar a grupos pobres, el acceso es menor, proporcionalmente, para los más pobres entre los pobres (los indigentes, los pobres estructurales, los pobres de las regiones pobres, especialmente los de zonas rurales) que para los que no son tan pobres.

En la siguiente sección se procura extraer del análisis de algunos programas las razones que han impedido que los programas dirigidos a los pobres sean más efectivos.

8 El mismo estudio muestra la distribución de los beneficios según la edad de los beneficiarios. Los ancianos, por ejemplo, que constituyen el 4 por ciento de la población, reciben una porción desproporcionada de los beneficios, el 28 por ciento (jubilaciones y pensiones). Los niños menores de 5 años, por su parte, que configuran el 13 por ciento de la población, beneficiarios especialmente de los programas de alimentación, reciben apenas el 7 por ciento del valor total de los beneficios. Los tipos señalados de enfoque erróneo son: (i) distorsiones dentro de sectores (educación –con un énfasis desproporcionado en los niveles universitario y secundario– salud, vivienda, etc.; (ii) distorsiones entre sectores (énfasis diferente entre programas de seguridad y de nutrición, como se expuso antes) y (iii) dentro de los programas (el sesgo, por ejemplo, dentro del programa de seguridad, representado por el mayor gasto para los menos pobres).

LA PROTECCION DE LOS POBRES: EVALUACION DE ALGUNOS PROGRAMAS SELECCIONADOS

Por medio de los programas seleccionados tratamos de extraer enseñanzas que permitan reformular la acción pública dirigida a los estratos pobres. Los criterios generales que orientaron la elección de las líneas y programas fueron: su importancia estratégica en las políticas de lucha contra la pobreza, además de las dimensiones de la población alcanzada; las características novedosas en el establecimiento de asociaciones con el sector no gubernamental y entre distintos niveles de gobierno, en la introducción de programas focalizados en el interior de redes públicas y en la adopción de distintas modalidades de participación. Elegimos, por ende, líneas de acción social del gobierno federal (con varios programas) y un programa del ámbito estatal.

Suponemos que el Plan de Lucha contra el Hambre y la Miseria (PCFM), anunciado en abril de 1993, puede establecer las bases de una nueva estrategia para combatir la pobreza. Se trata de una línea programática compleja y novedosa, dadas las formas de asociación entre el gobierno y la sociedad civil, sus modalidades de operación, la sorprendente movilización social que provocó y, sobre todo, su potencial para generar cambios en el interior de la esfera estatal.

Seguidamente analizamos la línea de programas de alimentación y nutrición, probablemente la acción social pública más importante en materia de lucha contra la pobreza, especialmente por la dimensión de las poblaciones alcanzadas. Esa línea de acción se inició en los años setenta y fue prácticamente interrumpida al comienzo de los noventa. Entre sus distintos programas escogimos tres para un análisis más profundo: el Programa de Suplemento Alimentario (PSA), el Programa de Apoyo Nutricional (PAN) y el Programa nacional de leche para niños carentes (PNLCC o Programa de leche). Los dos primeros, de objetivo nutricional, más antiguos, ejemplifican la experiencia acumulada en este género de programas en el Brasil. El tercero, un programa de oferta de alimentos vigente entre 1986 y 1991, buscaba innovar en cuanto a la desburocratización y agilidad de la distribución de leche a la población infantil pobre.

En el campo de la educación, el Programa de Formación Integral del Niño (PROFIC) que se llevó a cabo en el estado de São Paulo entre 1986 y 1993 –un programa de carácter estatal– alcanzó a cerca de 500.000 alumnos. Debido a su significativa dimensión y a la doble novedad de concentrarse en niños pobres dentro de una red pública y universal de educación y de establecer asociaciones con entidades no gubernamentales, este programa nos permitió evaluar la resistencia a tales iniciativas innovadoras y también el impacto que tuvieron esas iniciativas.

Plan de Lucha contra el Hambre y la Miseria (PCFM)

El Plan de Lucha contra el Hambre y la Miseria se puso en marcha en abril de 1993 apoyándose en la experiencia de los programas ejecutados en el pasado y buscando nuevas formas de combatir la pobreza.

PCFM: objetivos y supuestos

El PCFM no fue concebido meramente como un programa a cargo del sector público, sino como una iniciativa de movilización social. Procura atraer e incorporar y estimular los movimientos organizados de la sociedad civil y reordenar medidas gubernamentales prioritarias. Tiene, por ende, dos dimensiones: una dimensión gubernamental que abarcaba ministerios y órganos importantes de acción indirecta, y una dimensión de movimiento social, apoyada en la formación voluntaria de comités organizados en el plano local. Tres principios sustentan el plan: la solidaridad (voluntad colectiva nacional); la asociación (entre el gobierno y la sociedad) y la descentralización.

El núcleo del PCFM gira en torno al logro de estos objetivos: distribución de alimentos a grupos específicos de la población y a los más necesitados; generación de empleo e ingresos para los sectores pobres; mejoramiento del poder adquisitivo de la población destinataria; actuación positiva para el pequeño productor rural; fomento de la agricultura y de la comercialización de alimentos; reducción de los costos de la canasta básica de alimentos; movilización de la sociedad civil en el combate contra la pobreza, y ampliación de los recursos para luchar contra la miseria.

PCFM: esquema institucional y mecanismos de operación y gestión

La definición de las directrices y estrategias de acción del plan corre por cuenta del CONSEA, Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria. Es el órgano máximo del PCFM y constituye una instancia nacional de articulación de acciones gubernamentales y no gubernamentales, y cuenta con la presencia de representantes de la sociedad civil y de los ocho ministerios con participación más directa, y su composición es mayoritariamente no gubernamental⁹.

En la dimensión gubernamental, busca ampliar el alcance de los programas ya existentes, concentrando esfuerzos en algunas acciones, mejorando su administración y asegurando recursos para su ejecución. Los programas prioritarios son¹⁰:

Descentralización de la merienda escolar (Ministerio de Educación). Tiene por objeto descentralizar progresivamente, y mediante la adhesión de los

9 Integran el CONSEA el Ministro Jefe de la Secretaría General de la Presidencia de la República, los ministros de Hacienda, de la Secretaría de Planeamiento, Presupuesto y Coordinación de la Presidencia de la República, de Salud, de Educación y Deportes, de Trabajo, de Bienestar Social, y de Agricultura y 21 representantes de entidades o personalidades de la sociedad civil, nombrados por la Presidencia de la República. La gran personalidad de conducción del programa es Herbert de Souza, conocido en todo el país como "Betinho", figura históricamente ligada a los movimientos progresistas y a las entidades no gubernamentales.

10 Oficialmente, todos los ministerios están comprometidos con el plan, teniendo objetivos y programas propios de lucha contra la pobreza. Se pretendía que las acciones gubernamentales sobrepasaran los límites del sector social, abarcando las políticas económica, de generación de empleo e ingresos, agrícolas y agrarias, programas de alimentación y programas complementarios. En realidad, el alcance de la acción gubernamental se reveló bastante más limitado y sólo prosigue la ejecución de los programas que se mencionan.

municipios, la oferta de merienda escolar a todos los niños de la red de enseñanza básica (primero a octavo años). Mediante un proceso de registro en el gobierno federal, se transfieren los recursos a los municipios para que éstos compren directamente los alimentos. Se fijó una meta de atención a 30,6 millones de alumnos durante 200 días lectivos a un costo per cápita de US\$ 0,13 y un costo total de US\$ 795 millones (1993).

"Leche y Salud" - Programa de atención a los desnutridos y a las embarazadas en riesgo nutricional (Ministerio de Salud). Por medio de la red de salud, apunta a distribuir leche a desnutridos menores de dos años, a sus hermanos de hasta 5 años y a embarazadas en riesgo nutricional. La ejecución es responsabilidad del municipio –mediante adhesión voluntaria– y de su Consejo Municipal de Salud. De esta forma se trata de establecer mayor control y fiscalización mediante la identificación del usuario en la red de salud. Se prevé su implantación gradual, con alcance universal recién en 1995, atendiendo a 2,7 millones de niños desnutridos menores de dos años, 5,4 millones de hermanos de edades entre dos y cinco años, y 2,1 millones de embarazadas en riesgo nutricional.

PAT - Programa de Alimentación del Trabajador (Ministerio del Trabajo). Sus objetivos son aumentar la población beneficiada (ampliando el número de empresas afiliadas y las categorías profesionales incluidas –trabajadores rurales, de la construcción civil y del sector informal– y amparados en el seguro de paro) y asegurar mecanismos de participación de los trabajadores en el acompañamiento, evaluación y fiscalización del programa.

PRODEA - Programa de Distribución de Alimentos de Emergencia (Ministerio de Agricultura). Su objetivo es distribuir canastas de alimentos en estado natural en el nordeste del país. Fue concebido con una gran participación de la sociedad civil, teniendo en cuenta los principios de transparencia (opción por la mayor participación de la comunidad y la eliminación de las diversas fases de intermediación), descentralización (los gobiernos estatales y locales se hacen cargo del transporte desde los polos regionales de distribución hasta los municipios incluidos en el programa) y asociación (fiscalización y acompañamiento de la distribución por intermedio de los comités de acción de la ciudadanía). El programa preveía, para 1993, distribuir 1,5 millón de canastas durante cuatro meses consecutivos en 1.155 municipios donde se había decretado que existía una situación de calamidad pública, a un costo de US\$50 millones.

Programa de asentamiento (INCRA - Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria). Mediante la expropiación de propiedades rurales –agilizada por la nueva Ley Agraria de 1993, que fija criterios para la definición de la función social de la propiedad– el programa pretendía asentar 20.000 familias a un costo medio de US\$10.000 por familia y conceder crédito subsidiado a 100.000 familias.

En su dimensión de movimiento social, el PCFM está organizado en miles de comités movilizados espontáneamente que definen de manera autónoma sus metas, actividades, duración, etc. Hay una gran variedad de formas de acción, sin posibilidad de cuantificar las contribuciones. Además de la distribución de alimentos, los comités han llevado a cabo acciones con empleados del sector

informal, subempleados, desempleados, personas que viven en las calles y carentes¹¹.

El Movimiento de acción de la ciudadanía contra la miseria y por la vida articula esos comités pero no centraliza sus acciones. Posee una Secretaría Nacional Ejecutiva para asesorar a los comités y al CONSEA, ampliando y fortaleciendo la asociación entre el gobierno y la sociedad civil. También se constituyen secretarías del movimiento en los distintos estados de la federación, con el objeto de dirigir la distribución de alimentos; fortalecer a los principales agentes y comités de la acción de la ciudadanía; estimular la interlocución entre los comités y de éstos con los demás grupos de la sociedad civil y con la opinión pública; vincular la cuestión del hambre a las directrices gubernamentales, en particular la formulación del presupuesto; socializar las experiencias de los distintos grupos y otorgarles visibilidad pública por medio del estudio y análisis de estas alternativas.

PCFM: características del financiamiento

Los programas gubernamentales del PCFM cuentan con fuentes de financiamiento tradicionales: parte de los fondos constitucionales de desarrollo regional; parte del fondo vinculado de educación para la merienda escolar; parte de las transferencias (no automáticas) del Tesoro Nacional; captación especial en el mercado privado y, a partir de febrero de 1994, parte del Fondo Social de Emergencia. El programa de asentamiento de trabajadores rurales contó con recursos de programas de financiamiento de la producción agrícola. La campaña civil, por su parte, tiene por sustento la contribución voluntaria de la población, y algunas actividades cuentan con apoyo de empresas estatales. Por esta razón, y dada su organización autónoma, no es posible cuantificar hasta el momento las donaciones efectuadas para la campaña.

PCFM: mecanismos de control y evaluación

En el ámbito gubernamental, el principal órgano federal que presta apoyo técnico al plan es el IPEA -Instituto de Investigación Económica Aplicada¹², que controla las áreas prioritarias de los ministerios en el presupuesto y en la reformulación de los programas, subsidiando las acciones gubernamentales por intermedio del CONSEA. No existe –ni se pretendió que así fuera– un control

11 El comité del estado de Rio de Janeiro trazó un perfil de los comités de la región, que muestra esa pluralidad: comités municipales, comités de empresas estatales, de barrios, de empresas privadas, sindicales, de iglesias y de instituciones de enseñanza. En este caso, la mayoría de los comités no limita sus actividades a la recolección de alimentos, sino que también desarrolla acciones orientadas a la generación de empleos, cursos y oficinas (20 por ciento de las actividades de los comités), finanzas y recolección selectiva y reciclado de residuos (19,4 por ciento), educación, recolección de datos y bolsa de empleos (24 por ciento), salud, actividades culturales y de articulación de sectores sociales (18,6 por ciento).

12 Vinculado a la Secretaría de Plancamiento, Presupuesto y Control de la Presidencia de la República.

del sector público con respecto a las acciones de los comités impulsados por los movimientos sociales.

PCFM: características e innovación institucional

Se procuró evitar la creación de nuevos programas o nuevos rubros de gasto, movilizándolo y potenciando, en cambio, recursos institucionales, humanos y de organización ya existentes. Este criterio se aplicó en el plano gubernamental, tratando de incorporar objetivos específicos de combate contra la pobreza a la planificación de todos los ministerios, y en el plano social, movilizándolo a una porción significativa de la sociedad brasileña sensibilizada por las dimensiones alcanzadas por este problema en el país¹³, además de la red de movimientos sociales y de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Los principios de asociación entre el sector público y el privado y de descentralización forman parte de un debate ya planteado entre los encargados de formular las políticas públicas y segmentos intelectualizados de la sociedad brasileña, que cobró fuerza especial a lo largo del decenio de 1980. La fuerza de la idea de solidaridad en relación con los más desposeídos es, por su parte, una novedad en el escenario político brasileño. La innovación consiste en la combinación de estos tres principios en una estrategia que procura movilizar al gobierno y a los movimientos sociales en un esfuerzo conjunto y coordinado.

Por consiguiente, la noción de asociación constituye un esfuerzo gubernamental para incorporar al sector privado y la organización social de base a la estrategia social. Esta estrategia parte del reconocimiento de que el gobierno no puede enfrentar solo la inmensa prueba de una política de lucha contra la pobreza en el país¹⁴. La naturaleza del órgano directivo del programa se inscribe en esta concepción. Con una composición mayoritariamente no gubernamental y con miembros de representatividad y expresión públicas inobjektivas, el CONSEA logró una considerable fuerza política y capacidad de ejercer presión

13 En una encuesta a escala nacional realizada en diciembre de 1993 por el Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística (IBOPE), se comprobó que el 68 por ciento de los brasileños mayores de 16 años conocía la Campaña Nacional contra el Hambre y por la Vida coordinada por Betinho, o había oído hablar de ella; el 93 por ciento consideraba que la campaña era necesaria, y el 32 por ciento ya contribuía de alguna manera a ella. Entre estos últimos, el 42 por ciento contribuía con frecuencia y el 11 por ciento formaba parte de comités (cerca de cinco millones de personas).

14 El nacimiento del PCFM fue el resultado de una coyuntura política sumamente favorable: la preocupación personal del presidente Itamar Franco por el problema del hambre en el país, la decisión del Movimiento por la Ética en la Política de asignar prioridad en sus actividades a la lucha contra la miseria, las presiones del Frente de los Alcaldes por un mayor apoyo federal a los programas de lucha contra la pobreza, y por último, el lanzamiento del Programa de Seguridad Alimentaria del Partido de los Trabajadores. En estas circunstancias, el Presidente Franco invitó a Betinho a trazar un plan e inmediatamente convocó a sus ministros para formular programas específicos de lucha contra el hambre. El PCFM surgió de la acción convergente de estas iniciativas.

sobre el gobierno. Su acción consiste en controlar, criticar, sugerir y presentar propuestas¹⁵.

La evaluación de los técnicos en cuanto al PRODEA se encamina en la misma dirección: es un ejemplo unánime de innovación en el proceso de ejecución, ya que ha incorporado a la sociedad civil desde la formulación. En los demás programas prioritarios pueden identificarse otras formas de participación, ya sea en la fiscalización (como en el Programa de Atención a los Desnutridos que exige el Consejo Municipal de Salud) o en la selección de los beneficiarios: los criterios de selección en los diversos programas del plan pasaron a ser tratados y definidos de manera descentralizada en consejos municipales con la participación de representantes del poder público y de la sociedad civil.

El carácter movilizador de su dimensión de movimiento social, incorporando elementos de los medios de comunicación, grupos de artistas, etc., constituye –más que una innovación– una novedad en la historia de los programas de lucha contra las condiciones de miseria en el país. En este sentido, se considera que el movimiento cívico es más importante que los resultados que puedan obtenerse sobre la base de mecanismos de control, contabilidad y registro.

PCFM: resultados, posibilidades y problemas

Debido al breve período de existencia que tiene el plan y a la naturaleza de sus modalidades de gestión, no es posible evaluarlo en profundidad en su dimensión gubernamental ni en su dimensión como movimiento social: los programas gubernamentales comenzaron a ser ejecutados muy lentamente y los orientados a la generación de empleo y asentamiento rural no avanzaron en forma significativa; las acciones de los comités no permiten una evaluación cuantitativa, aunque ya existen centenares de experiencias positivas.

Los efectos en cuanto a la movilización son evidentes. Hay actualmente cerca de 3.500 comités de Acción de la Ciudadanía contra la Miseria y por la Vida en todos los estados brasileños. La campaña tiene carácter nacional, aunque no esté distribuida de manera homogénea. Empresas, actos culturales, sindicatos y universidades han contribuido a la campaña y ésta ha merecido un tratamiento destacado en la prensa.

En el plano gubernamental, los resultados alcanzados hasta ahora son modestos y hasta desalentadores. Se han registrado progresos, especialmente si se considera la completa desarticulación del sector en 1992: gracias especialmente a la presión del CONSEA en los ministerios, se fijaron prioridades en los sectores sociales, además de la incorporación de determinadas concepciones innovadoras en la prestación de servicios sociales (la asociación

15 Según los miembros del CONSEA entrevistados, la participación de la sociedad civil en el Consejo es lo que ha favorecido la liberación de recursos para el plan. Otro aspecto destacado es el papel decisivo que cumplió el CONSEA en los decretos de expropiación de la política de asentamientos.

con el sector privado, la descentralización en la prestación de los servicios y la incorporación de elementos de participación comunitaria).

Pero aunque se haya planteado como prioridad gubernamental, en el seno del gobierno se constatan tensiones e inercias en cuanto a una adhesión efectiva de todos los ministerios en la ejecución de los programas vinculados con el plan. El PRODEA enfrentó problemas para iniciar la distribución de alimentos. Distribuyó dos millones de canastas básicas con 25 kilogramos de alimentos en 1.162 municipios a partir de 34 polos regionales, vale decir con resultados superiores a los previstos originalmente¹⁶. En cuanto al programa de asentamientos rurales, a fines de 1993 el INCRA había logrado asentar solamente a 3.335 familias y había concedido crédito rural a 85.000 familias¹⁷.

El programa "Leche y Salud" enfrenta dificultades operativas, debido a la falta de estructura de los órganos responsables. La intervención del CONSEA fue esencial para asegurar los recursos, constituidos por US\$36 millones en 1993, de los cuales el 77 por ciento estaba destinado a las regiones del nordeste y sudeste. De los casi 5.000 municipios brasileños, 500 se adhirieron al programa, especialmente los de las capitales de los estados.

En el caso de la descentralización de la merienda escolar, a pesar de la ampliación de los recursos¹⁸ los cálculos señalan que se municipalizó apenas el 20 por ciento de la merienda con un alcance de sólo 100 días de atención. Además de las dificultades prácticas derivadas de la capacidad de administración de los estados y los municipios¹⁹ y del órgano encargado de administrar los convenios, están las dificultades relacionadas con la dirección de un programa de estas dimensiones en un entorno inflacionario en el cual el valor real de los recursos se reduce aún más debido a la dilación de las transferencias. En cuanto al PAT, aunque puede señalarse el aumento de su importancia dentro del Ministerio del Trabajo, las metas logradas estuvieron por debajo de las fijadas, habiéndose alcanzado a 41.500 empresas con un crecimiento cercano al 10 por ciento (Peliano, 1994).

16 Aunque se le haya señalado como ejemplo del potencial de la asociación y de la renovación de la acción gubernamental a partir de la fiscalización de la sociedad, el programa recién comenzó a distribuir canastas en diciembre de 1993. Es preciso indicar, asimismo, que a pesar de la ampliación de las metas cuantitativas, el programa redujo el período de distribución de alimentos de cuatro a tres meses. Cabe señalar que, incluidos los familiares de los dos millones de jefes de familia, se estima que el programa abarcó a nueve millones de personas.

17 Estos magros resultados se deben a dificultades técnicas y administrativas del INCRA y a la discontinuidad administrativa en el Ministerio de Agricultura. A pesar de la posición inicial favorable al programa de los ministerios de Planeamiento, Hacienda y Agricultura, los recursos presupuestarios aprobados para el programa corresponden solamente al 34,3 por ciento de las metas. Entretanto, es necesario decir que se considera un gran avance en el campo jurídico la aprobación de las leyes de expropiación, que se encontraban "a la espera" desde hace muchos años.

18 También gracias a la presión del CONSEA, a la cuantía asignada inicialmente en el presupuesto general de la nación -US\$400 millones- se le agregó un suplemento de US\$370 millones (Peliano, 1994:19).

19 Muchos municipios no se sumaron al programa debido a problemas de incompatibilidad con el gobierno federal o al temor de no recibir los recursos.

En síntesis, si bien la presión de la campaña nacional, y especialmente la del CONSEA, constituyen elementos positivos de agilización de la acción gubernamental, los principales obstáculos para la puesta en práctica de los programas han sido las restricciones presupuestarias, la precariedad de funcionamiento de las instituciones públicas y las dificultades de articulación entre los órganos públicos. También se señala la ausencia de instrumentos para combatir la corrupción y el clientelismo.

La asociación entre los sectores público y privado es más un desafío que una realidad. Aunque en términos generales la asociación haya funcionado bien en los ámbitos del CONSEA y el PRODEA, existen resistencias de ambas partes en cuanto a las modalidades de interacción y las formas de acción; por el lado no gubernamental no existe gran expectativa positiva en cuanto a los resultados de esta interacción, salvo en lo que guarda relación con la asociación con los gobiernos locales; por la parte gubernamental se critica cierta informalidad excesiva en el sector no gubernamental.

En verdad, si se tiene en cuenta la enorme desarticulación que lo precede, el PCFM no es fruto de un trabajo de formulación, basado en un diagnóstico preciso de la pobreza brasileña ni un conjunto articulado y coherente de programas destinados a combatirla. Por el contrario, el plan, concebido y ejecutado en forma sumamente rápida, se caracteriza por una buena dosis de improvisación.

El gran interrogante radica en su viabilidad en cuanto estrategia para políticas compensatorias permanentes. En los documentos preparados por miembros del CONSEA, de los órganos públicos y de las organizaciones no gubernamentales participantes, se percibe la preocupación –casi una convicción– de que los resultados se agoten a mediano plazo si no se producen cambios en el modelo económico, modificaciones que creen las condiciones estructurales adecuadas para erradicar la miseria mediante la generación de empleos, la desconcentración y la elevación de los ingresos. Existe también conciencia de que falta una estrategia global, capaz de tomar en cuenta la diversidad de los problemas y la dimensión geográfica del país. En este sentido, este programa no puede ser considerado todavía un programa estratégico de lucha contra el hambre y la miseria. Permitted, empero, plantear el problema y tornar más transparente el debate sobre los medios necesarios para enfrentarlos.

Aunque el programa movilice las reservas de solidaridad de la sociedad brasileña, existe el riesgo de que se limite a una campaña asistencial, aunque meritoria, de distribución de alimentos (Peliano, 1994:13). Teniendo en cuenta la forma en que se organizó la campaña –centrada en acciones autónomas y con fuertes indicios de temor a la institucionalización²⁰– tampoco hay garantía de

20 Por ejemplo todo lo que actualmente se recauda en metálico se traspasa a las instituciones con recibo, lo que exige el estatuto jurídico de las instituciones. Muchas veces los comités que más necesitan no pueden recibir debido a la informalidad de su organización. Para superar esas dificultades, la forma que se estudia es por medio de un fondo de entidades, dirigido por un consejo de personas idóneas pero que no las representen, sugerencia que hasta ahora no se llevó a la práctica.

continuidad de las acciones, de la regularidad de los recursos y de la posibilidad de aplicación de políticas más complejas, por ejemplo de generación de empleos. La propia distribución de los comités en el territorio nacional revela que, en gran parte de los casos, la mayor frecuencia se observa donde los niveles de indigencia son menos elevados²¹ y en el medio urbano, con dificultades para llegar al medio rural, donde se concentra la mitad de la pobreza brasileña.

Evidentemente, estos aspectos indican solamente que, a pesar de abrir caminos y posibilidades nuevas, la acción por medio de movimientos sociales requiere, para que sea efectiva en cuanto a combatir la pobreza, formas más coordinadas y bases institucionales más estables, entre ellas el apoyo de redes públicas como las de educación y salud, que poseen un alto grado de capilaridad y presencia en todo el territorio nacional. En el PCFM se descartó el uso de esas redes, o quizá fue subestimado en razón de las tensiones que entraña la asociación del sector público con el sector privado, a las que se ha hecho referencia.

Programas de alimentación y nutrición

El Brasil cuenta con una tradición relativamente antigua de programas nutricionales y alimentarios, en los que llegó a gastar, durante algunos años del decenio anterior, cerca del 1 por ciento del PIB. Dispone también de una enorme y compleja maquinaria burocrática encargada de su ejecución, en la cual se apoyaron los Programas Nacionales de Alimentación y Nutrición (PRONAN) iniciados en 1972 (Cuadro 3.A.2. del Anexo). Estos programas beneficiaron a una enorme porción de la población brasileña, que se multiplicó casi por cinco entre 1976 y 1990 (Cuadro 3.13). En muchos casos los alimentos suministrados constituyen, si no la única, por lo menos la principal fuente de alimentación de considerables grupos de la población. Por último, las comparaciones entre las encuestas nutricionales de 1974 y 1989 permiten observar mejoras en los perfiles nutricionales de los grupos infantiles y juveniles que, en parte, pueden atribuirse a la política gubernamental. Estas razones justifican el análisis de esa política y sus programas.

Dos de los programas elegidos tienen origen en el segundo PRONAN: el Programa de Suplemento Alimentario (PSA), (antiguo Programa de Nutrición en Salud, PNS) y el Programa de Apoyo Nutricional (PAN) (antiguo Programa de Complemento Alimentario, PCA). El Programa Nacional de Leche para Niños Carentes (PNLCC) conocido también como Programa de Leche, fue iniciado en 1986, durante la Nueva República.

21 Hay enormes diferencias entre los estados en cuanto al número de comités organizados. Por ejemplo, en el estado de São Paulo, en el que el 6,56 por ciento de la población es indigente, existen 700 comités. Por otro lado, en el estado de Piauí, donde el 57,54 por ciento de la población es indigente, hay solo 48 comités.

Cuadro 3.13. Programas del área de alimentación y nutrición, evolución del número de beneficiarios, 1976-90

Años	Beneficiarios de los programas (en miles)						Brasil total	Índice	Variación anual
	PSA	PAN	PNAE/PAIE	PAT	PNLCC	PROAB			
1976	1.021	-	11.719	-	-	-	12.740	100	-
1977	1.805	-	12.977	768	-	-	15.549	122	22,1
1978	2.923	-	14.072	1.070	-	-	18.066	142	16,2
1979	2.995	310	14.004	1.253	-	60	18.622	146	3,1
1980	2.883	301	15.051	1.702	-	160	20.096	158	7,9
1981	2.511	296	15.623	1.920	-	460	20.810	163	3,6
1982	3.901	333	18.720	2.161	-	460	25.575	201	22,9
1983	4.192	609	19.542	2.281	-	1.420	28.045	220	9,7
1984	4.388	650	20.838	2.023	-	2.042	29.940	235	6,8
1985	3.697	539	21.733	2.584	-	2.310	30.863	242	3,1
1986	8.683	423	31.702	2.897	2.652	2.446	48.803	383	58,1
1987	9.303	1.178	30.026	3.458	6.020	3.408	53.393	419	9,4
1988	6.219	1.958	27.993	4.410	7.560	3.408	51.458	405	-3,5
1989	6.200	1.852	27.993	5.275	7.602	2.900	51.823	407	0,5
1990	6.700	1.078	29.681	6.432	7.819	-	51.710	406	-0,2
1991	6.668	-	29.065	n.d.	-	-	^a		
1992	-	-	30.600	n.d.	-	-	^a		

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP.

Notas: PAIE= Programa de Alimentación de los Hermanos de los Escolares; PNAE = Programa Nacional de Alimentación Escolar; PSA= Programa Suplemento Alimentario; PAN= Programa de Apoyo Nutricional; PAT= Programa de Alimentación del Trabajador; PNLCC= Programa Nacional de Leche para Niños Carentes; PROAB = Programa de Abastecimiento.

^a No fue posible totalizar debido a la falta de información.

Concepciones, objetivos y mecanismos de operación

El PSA. Dirigido al grupo materno-infantil –niños²², mujeres embarazadas y en período de lactancia– con un ingreso familiar mensual inferior a dos salarios mínimos, procuraba alcanzar a grupos con vulnerabilidad biológica y social y, por ende, el criterio de concentración era el de la situación nutricional asociada con el ingreso y la edad. El programa distribuía alimentos básicos en estado natural y, por su formulación original, debía orientarse en forma prioritaria a la región del nordeste. Se financiaba con recursos del Tesoro Nacional, del Fondo de Apoyo al Desarrollo Social (FAS) y del Fondo de Inversión Social (FINSOCIAL).

Funcionaba conforme al siguiente sistema: lo coordinaba el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), del Ministerio de Salud; la

22 La faja de edad varió mucho a lo largo del tiempo. Desde 1988 pasó a ser de 0 a 24 meses.

compra, el transporte y el almacenamiento de los alimentos estaban centralizados en la Compañía Brasileña de Alimentos (COBAL) del Ministerio de Agricultura; la Central de Medicamentos (CEME), del Ministerio de Previsión y Asistencia Sociales (MPAS), proporcionaba los nutrientes para el suplemento alimentario y, por último, la distribución de los alimentos se realizaba por medio de convenios con las secretarías estatales de salud y sus centros y puestos de salud, en los que se procesaba la identificación de los beneficiarios, quienes debían someterse a exámenes periódicos para mantener su derecho a recibir los alimentos.

El PAN. Este programa distribuía alimentos formulados para el grupo materno-infantil (mujeres embarazadas y en período de lactancia y criaturas de 6 a 36 meses de edad), en situación de peligro biológico y social. Tenía, por lo tanto, el mismo criterio de concentración que el PSA descrito anteriormente. Difería de éste en tres aspectos importantes: era coordinado por otra institución, la LBA, por entonces vinculada al MPAS; distribuía alimentos formulados²³ y, para evitar la superposición con el PSA, se orientaba a las zonas de concentración de pobreza en la región centro sur del país.

Para llevarlo a cabo, la LBA organizó una estructura propia: un núcleo central, núcleos funcionales y direcciones estatales. Las comunidades beneficiadas participaban en el programa cediendo locales e instalaciones para los puestos (unidades de apoyo comunitario, UAC) y personal voluntario para realizar el trabajo. Además, la LBA firmaba convenios con las secretarías estatales y municipales de salud para atender a los beneficiarios del programa. La LBA compraba los alimentos formulados en forma industrial, directamente a las industrias del sector alimenticio y éstas se encargaban de entregarlos en los depósitos centrales, desde donde eran transportados a los puestos de distribución.

El PNLCC - Programa de Leche. Distribuía por día cerca de un litro de leche a 2,4 niños o alrededor de un litro de leche por familia, independientemente del número de hijos. El programa consistía en la distribución de cupones que los beneficiarios cambiaban por leche en la red municipal. Era coordinado por la SEAC –Secretaría Especial de Acción Comunitaria– vinculada directamente a la Presidencia de la República. El censo de los beneficiarios y la distribución de los cupones estaban a cargo de asociaciones comunitarias, acreditadas por medio de las oficinas locales de la SEAC. Las asociaciones comunitarias enviaban a la SEAC una lista de las personas censadas y aguardaban el envío de los cupones por correo para su posterior distribución a los beneficiarios. El cupón sustituía, así, la distribución de productos en especie²⁴.

23 En 1987, a partir de los buenos resultados que rindió una experiencia en la ciudad de Salvador, el PCA incorporó alimentos en estado natural a su menú, dando origen al PAN.

24 En realidad, ésta es una tendencia más reciente de este tipo de programas: no se distribuirían alimentos, sino "vales" que darían más libertad de opción a los beneficiarios. No obstante, se sostiene que la experiencia del cupón del PNLCC dio pie a diversas formas de corrupción.

Dos oposiciones marcan el debate sobre los programas alimentarios en el Brasil: distribución de alimentos *versus* dinero y alimentos en estado natural *versus* alimentos procesados industrialmente (formulados). La preferencia por la distribución de alimentos –en lugar de la distribución de dinero– se basa en el argumento de que por aquel mecanismo el gobierno puede regular el mercado de oferta de alimentos, evitando que sus precios suban desproporcionadamente. Por otro lado, también se considera que la mera distribución de alimentos no sería suficiente para superar las deficiencias nutricionales. Por esta razón, el PSA y el PAN se proponían llevar a cabo sus acciones a través de la red pública de salud. La asociación entre la distribución de alimentos y la prestación de servicios básicos de salud, dentro de la red pública de salud, ha sido evaluada como uno de los elementos auspiciosos de la experiencia brasileña, lo que quedó confirmado por nuestro estudio sobre el acceso. La idea era que esta vinculación constituiría un fuerte atractivo a la mayor concurrencia a los puestos de salud y permitiría identificar los casos más graves de desnutrición, favoreciendo la organización de un sistema de vigilancia epidemiológica y la adopción de conductas más adecuadas²⁵.

En favor de la distribución de alimentos naturales se sostiene que éstos guardan más relación con los hábitos alimenticios de la población, que tendería a rechazar los formulados²⁶, además de constituir también un incentivo al pequeño productor rural (por la garantía de compra de los productos por parte del gobierno). La opción por los alimentos formulados considera que es una ventaja la reducción de las posibilidades de deterioro de los productos y el mantenimiento de la calidad, facilidades de peso, volumen, almacenaje y transporte.

Problemas institucionales y de ejecución

La significativa expansión de las poblaciones beneficiadas por los programas de alimentación y nutrición estuvo acompañada de graves problemas de ineficiencia, especialmente de naturaleza político institucional y financiera, que en la actualidad todavía suponen una ardua prueba.

Ya la ingeniería institucional de los dos primeros programas suponía una operación integrada y el funcionamiento eficaz de varias dependencias gubernamentales, subordinadas a distintos ministerios y diferentes esferas de poder, lo que no ocurrió en la práctica. Se observó, en cambio, una desarticulación total entre las distintas instituciones responsables de la ejecución,

25 Se percibe la resistencia del cuerpo médico, en algunos estados, a este "uso" de la red de salud pública como distribuidora de alimentos, buen ejemplo de la cultura política de un determinado sector frente a las innovaciones o los cambios.

26 Después de la primera distribución de esos alimentos por el PCA en los 14 municipios de la región metropolitana de Belo Horizonte, se registró una evasión del 14,33 por ciento de los beneficiarios. Este porcentaje siguió siendo elevado y alcanzó al 26,63 por ciento en 1986. En Bahía, según el informe de la Superintendencia Estatal, hasta 1985, cuando se distribuían solamente formulados, se observaba una tasa de evasión del 20 por ciento y una escasa incorporación de nuevos beneficiarios.

porque cada programa estaba subordinado a una red de diferentes entidades gubernamentales y porque dentro de cada programa había una profunda desarticulación entre las reparticiones encargadas de las distintas operaciones.

En cuanto a la relación entre los órganos, por ejemplo, el Consejo Deliberante del segundo PRONAN, bajo la coordinación del INAN, debía cumplir la función de integrar las actividades de las dependencias federales encargadas de su ejecución, lo que no sucedió²⁷. En el caso del PSA, por ejemplo, el sector de agricultura y abastecimiento (COBAL) normalmente incurría en mora. Los recursos destinados al programa, una y otra vez, eran incompatibles con las metas fijadas, sea por insuficiencia o porque no se respetaba el calendario de desembolsos. Por su parte, el INAN no tenía control sobre los otros órganos. Así, durante dos años el PSA padeció siempre los mismos problemas: dificultades en el sector de la salud para el cumplimiento de los procedimientos dictados; recursos financieros oscilantes e insuficientes para el cumplimiento de las metas; desembolso de recursos sin respeto de los calendarios previstos, lo que provocó discontinuidades y problemas constantes de abastecimiento, dificultades con la COBAL para el suministro de alimentos y uso de los alimentos distribuidos con fines clientelistas y electorales.

El PAN, por su parte, coordinado por una sola dependencia –la LBA– fue criticado por la irracionalidad de sus acciones. El Tribunal de Cuentas de la nación comprobó graves irregularidades en la aplicación de los recursos: compras de leche a precios superiores a los del mercado; indicios de formación de carteles y previo acuerdo entre los concurrentes; reajustes indebidos de los precios contratados; transferencia de los recursos conforme a criterios clientelistas; compras de alimentos por la COBAL sin licitación, etc.

En realidad, el PSA y el PAN eran programas bastante similares que revelan una pugna entre dos importantes entidades federales –el INAN y la LBA, respectivamente– en la ejecución de los programas de alimentación y nutrición, provocando ineficacias y derroche de los recursos públicos. Parte de los problemas de concentración se deben a defectos de formulación y formatos institucionales, que condujeron a la selección más o menos casual de los beneficiarios y provocaron la exclusión de los más vulnerables y de las regiones más pobres, o la inclusión de sectores menos carenciados.

Con el retorno a la democracia se entabló un amplio debate en torno a la racionalización de la operación de estos programas. Empero, a pesar de las intenciones, las características mencionadas resistieron vigorosamente los intentos de infundir cierto grado de racionalidad, reclamado reiteradamente por especialistas, estudios y evidencias.

27 El INAN poseía amplias atribuciones legales pero escasa fuerza política. La ejecución de los programas quedó librada al arbitrio exclusivo de los órganos gubernamentales participantes. De esta forma, durante todo el período de vigencia del PRONAN, cada institución encargada de la ejecución de programas en el ámbito de los ministerios (Educación, Previsión y Asistencia Social, Salud y Trabajo) se volvió totalmente autónoma.

El Programa de Leche es un ejemplo de esta lógica institucional, ya que "disputaba" la misma clientela que el PSA y el PAN y, de esta forma, contrariaba todas las intenciones de racionalización de las acciones gubernamentales en este campo: se superponía al PSA y al PAN; no estaba asociado con acciones de salud; no se concentraba en la atención de los grupos más vulnerables desde el punto de vista biológico y era un programa de alto costo. No obstante, como estaba vinculado a la Presidencia de la República, su crecimiento fue rápido y notable a lo largo de su existencia: nació con más de 2,5 millones de beneficiarios, casi había triplicado esa cifra en 1987 y continuó creciendo durante los años siguientes (Cuadros 3.13 y 3.18)²⁸. El primer año llegó a 23 municipios brasileños, pero al final estaba implantado en 743 (15 por ciento del total).

Programas examinados: problemas financieros

El crecimiento notable del número de beneficiarios (Cuadros 3.13, 3.14 y 3.15) no fue acompañado por un aumento proporcional del caudal de recursos disponibles, lo que afectó negativamente la calidad de la atención por la reducción del volumen per cápita de alimentos en los programas PSA y PAN, principalmente a partir de 1988 (Cuadros 3.16 y 3.17). La reducción fue más pronunciada en el PSA, que tenía mayor actuación en el nordeste (Cuadro 3.17), pero también afectó al PAN, que entre 1986 y 1989 había triplicado sus recursos y había mejorado su concentración, prestando más atención a la región del nordeste (en 1982 sus beneficiarios en esa región sumaban apenas el 19 por ciento del total, mientras que en 1987 representaban el 60 por ciento). En 1987 la tasa de aumento de los recursos fue menor que la del crecimiento del número de los beneficiarios y esto afectó el volumen per cápita de alimentos, que descendió a 20,5 kilogramos, después de haber alcanzado a 32,5 kilogramos en 1984. El peor desempeño del PAN tuvo lugar en 1990, cuando se registró el volumen más bajo de alimentos per cápita en todo el período (10 kilogramos) (Cuadro 3.16).

Además, cuando se comparan los recursos gastados para adquirir una tonelada de alimentos básicos de la canasta del PSA con los aplicados a la compra de una tonelada de productos formulados del PAN, se observa el "desperdicio" de los recursos públicos. Durante el período 1975-91 el costo medio de una tonelada de productos naturales ascendió a US\$1.948 y el de una cantidad igual de alimentos formulados fue, durante el período 1980-90, de

28 La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 1989 constató que el PNLCC era el programa que respondía por el mayor número de niños atendidos, seguido por el PSA. En 1989 se concentraba en la atención de zonas urbanas en las regiones sudeste y sur, cuando el menor consumo de leche entre los niños se registraba en el nordeste. En ésta, el 40 por ciento de los niños del medio rural y el 15 por ciento de los del medio urbano nunca toman leche. En cambio, las zonas urbanas de la región sur presentaban el mejor índice de consumo de leche: 95 por ciento de los niños tomaban leche todos los días. De esta forma, la encuesta indicaba un divorcio entre las necesidades y la atención (Peliano, 1990, p. 7). El rápido crecimiento del programa de leche se explica también porque contaba con una estructura ya existente –las oficinas de correo– para la llegada de los cupones, y las agencias del Banco del Brasil, donde los comerciantes cambiaban los cupones por dinero.

**Cuadro 3.14. Programa de Suplemento Alimentario (PSA),
beneficiarios por región**

Años	Regiones (en porcentajes)					Brasil (miles)
	Norte	Nordeste	Centro oeste	Sudeste	Sur	
1975	6,7	52,4	8,7	22,2	9,9	252
1976	7,0	54,9	7,2	20,4	10,5	1.021
1977	9,0	57,2	7,3	13,1	13,4	1.805
1978	8,3	63,5	4,6	14,3	9,4	2.923
1979	8,0	64,8	4,9	12,7	9,5	2.995
1980	8,3	64,7	5,0	12,0	10,0	2.883
1981	7,4	65,2	5,3	13,2	9,0	2.511
1982	7,0	65,0	8,8	11,3	7,9	3.901
1983	6,3	69,2	7,4	10,1	7,0	4.192
1984	6,0	66,4	7,7	10,6	9,2	4.388
1985	-	-	-	-	-	3.697
1986	8,0	49,4	8,2	21,8	12,6	8.683
1987	7,4	47,2	7,7	25,9	11,8	9.103
1988	8,4	70,6	3,4	15,0	2,6	6.219
1989	-	-	-	-	-	6.200
1990	-	-	-	-	-	6.700
1991	9,0	46,8	6,9	25,7	11,6	6.668

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos de: Ministerio de Salud/Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (MS/INAN), informes anuales de actividades, 1975-84, 1986-88 y 1991; y Balance General de Prestación de Cuentas de 1985, Brasilia, marzo de 1986, Vol. 1.

US\$3.461²⁹. De esta manera, además de las restricciones de recursos, había pérdidas innecesarias de recursos financieros, puesto que el contenido de calorías y proteínas de los productos formulados no es muy superior (10 por ciento) al de los productos básicos (Tribunal de Cuentas de la República (TCU), 1993:126-37). Esto significa que al dar preferencia al PAN –con la oferta de alimentos formulados, destinándole un volumen de recursos relativamente mayor para que alcanzara a un número de beneficiarios proporcionalmente menor– se redujo el grado de efectividad de la política de alimentación y nutrición, cuando con el mismo monto global de recursos podría haberse ampliado el alcance de los programas.

29 Esta constatación es más grave por cuanto los propios administradores del PAN diagnosticaban el elevado índice de rechazo de estos productos y las encuestas indicaban que el gran problema nutricional brasileño se manifestaba en un déficit calórico, vale decir, en la reducida cantidad de alimentos ingeridos, o sea, hambre.

Cuadro 3.15. Programa de Apoyo Nutricional (PAN), beneficiarios por región, 1979-90

Años	<i>Regiones (en porcentajes)</i>					<i>Brasil (miles)</i>
	<i>Norte</i>	<i>Nordeste</i>	<i>Centro oeste</i>	<i>Sudeste</i>	<i>Sur</i>	
1979	-	5,6	14,0	80,4	-	310
1980	-	3,8	12,4	83,8	-	301
1981	-	9,6	13,7	76,7	-	296
1982	-	18,8	12,0	69,2	-	333
1983	5,7	47,2	7,0	40,1	-	609
1984	5,7	54,4	6,2	33,7	-	650
1985	4,8	57,3	8,2	29,7	-	539
1986	4,1	60,2	8,3	27,4	-	423
1987	5,1	57,9	6,0	26,7	4,3	1.178
1988	6,1	50,2	6,9	32,7	4,1	1.958
1989	-	-	-	-	-	1.852
1990	8,8	50,1	12,7	25,8	2,6	1.078

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP con datos obtenidos de: MS/INAN, informes anuales de actividades, 1979-87; Ministerio del Interior/Legión Brasileña de Asistencia (MINTER/LBA), informe general, 1988; Brasilia, 1989; y Ministerio de Previsión y Asistencia Social/ Legión Brasileña de Asistencia (MPAS/LBA), informe general, 1989; Brasilia, 1990.

El Programa de Leche (PNLCC) también era un programa costoso. En 1990 se asignó al programa de merienda escolar, que atendía a 29,7 millones de escolares, la suma de US\$340 millones, mientras que el PNLCC recibió US\$579 millones para atender a cerca de 8 millones de beneficiarios. Este dato revela el alto precio relativo del producto "leche". En la práctica, la ejecución del PNLCC reveló un gravísimo problema de la producción de alimentos en el país: la producción interna de leche no era (ni es) suficiente para atender una demanda de estas dimensiones, y algunas regiones no producían conforme a las normas dictadas³⁰. Los estudios indicaban que el programa sería viable desde el punto de vista técnico siempre que, para estimular la producción a corto plazo, se adoptara una política que permitiera la recuperación de los precios reales pagados al productor, y que, a mediano y largo plazo, se adoptaran dos medidas: una política de inversiones en nuevas tecnologías y suministro de asistencia técnica. Esas medidas, empero, no serían suficientes para satisfacer las necesidades del programa, que preveía una amplia distribución de leche líquida. Sería necesario, por lo tanto, importar leche en polvo (para atender los períodos

30 Algunas capitales estatales (Belém, Manaus y Macapá) no poseían plantas pasteurizadoras, mientras que otras (São Luis) tenían una baja capacidad productiva y no estaban equipadas para trabajar con leche reconstituida.

Cuadro 3.16. Programa de Apoyo Nutricional (PAN). Volumen per cápita de alimentos y recursos por región, 1979-90

Años	Volumen per cápita (en Kg.)										Recursos financieros						
	Regiones					Regiones (%)					Centro	Oeste	Sudeste	Sur	Brasil	US\$ miles	
	Norte	Nordeste	Oeste	Sudeste	Sur	Brasil	Norte	Nordeste	Oeste	Sudeste							
1979	-	44,66	31,29	28,42	-	29,73	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1980	-	30,05	31,46	29,66	-	29,90	-	0,2	15,4	84,3	-	-	-	-	-	-	33.416
1981	-	23,49	31,10	31,30	-	30,52	-	7,3	13,7	79,0	-	-	-	-	-	-	29.698
1982	-	31,59	32,57	32,13	-	32,08	-	19,0	12,0	69,0	-	-	-	-	-	-	25.305
1983	4,95	12,03	32,24	32,71	-	21,33	1,3	26,6	10,5	61,5	-	-	-	-	-	-	32.594
1984	32,24	32,45	32,40	32,69	-	32,51	5,6	54,3	6,2	33,9	-	-	-	-	-	-	36.253
1985	32,54	31,66	30,55	32,02	-	31,72	6,0	58,1	7,2	28,6	-	-	-	-	-	-	24.756
1986	31,77	31,48	32,19	32,77	-	31,90	4,0	59,4	68,4	28,1	-	-	-	-	-	-	55.217
1987	18,29	20,52	24,93	19,54	22,28	20,48	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	111.152
1988	19,34	23,07	32,44	22,40	22,64	23,26	2,1	70,7	1,0	23,5	-	-	-	-	-	-	161.575
1989	-	-	-	-	-	18,89	3,5	53,7	33,5	3,7	-	-	-	-	-	-	147.703
1990	5,50	9,06	10,85	14,99	11,67	10,57	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	74.741

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos de: MS/INAN, informes anuales de actividades, 1979-87; MINTER/LBA, informe general, 1988, Brasilia, 1989; y MPAS/LBA, informe general, 1989, Brasilia, 1990.

Cuadro 3.17. Programa de Suplemento Alimentario (PSA). Volumen per cápita de alimentos y recursos por región, 1975-91

Años	Recursos financieros											
	Volumen per cápita (en Kg.)					Regiones (%)					Brasil US\$ miles	
	Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sur	Brasil	Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste		Sur
1975	20,59	22,77	20,14	20,63	17,92	21,44	7,7	46,5	6,3	27,0	12,5	26.584
1976	58,31	30,14	38,00	26,52	43,05	33,28	9,7	99,1	7,2	12,9	11,1	41.803
1977	32,04	44,35	36,30	43,10	34,24	41,14	7,7	66,3	6,0	10,5	9,5	120.111
1978	30,04	35,45	40,13	23,42	37,75	33,71	6,9	65,8	5,0	11,6	10,7	91.435
1979	33,60	32,83	41,93	24,41	36,24	32,60	9,4	66,9	5,3	9,8	8,6	77.867
1980	34,34	40,17	40,01	31,55	36,39	38,27	7,0	73,8	4,2	7,0	8,0	93.803
1981	36,54	38,24	38,88	30,23	38,75	37,14	8,3	68,5	5,4	10,1	7,8	76.918
1982	27,12	26,31	16,45	26,39	29,00	25,72	5,8	70,8	4,5	10,8	8,0	44.430
1983	36,46	36,90	38,81	38,31	39,06	37,31	7,1	64,9	8,6	11,4	8,0	151.367
1984	29,48	32,87	28,26	22,46	18,40	29,87	6,0	73,3	0,8	11,0	8,9	185.703
1985 ^a	-	-	-	-	-	6,22	-	-	-	-	-	240.191
1986	37,15	34,34	28,09	23,87	29,33	31,14	10,4	52,0	8,5	16,4	12,8	258.153
1987	18,45	25,35	25,76	17,45	25,40	22,83	6,3	51,8	8,5	19,1	14,4	201.815
1988 ^b	1,30	4,66	1,00	1,35	1,00	3,66	7,3	68,1	6,8	12,6	5,2	29.626
1989	-	-	-	-	-	9,71	-	-	-	-	-	82.204
1990	-	-	-	-	-	9,02	-	-	-	-	-	145.094
1991	5,52	5,52	5,36	5,43	5,43	5,47	9,5	47,5	6,8	25,0	11,2	62.650

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos de: MS/INAN, informes anuales de actividades, 1975-84, 1986-88 y 1991; y Balance General de Prestación de Cuentas de 1985, Brasilia, marzo de 1986, Vol. 1.

^a El programa comenzó a funcionar en el último trimestre.

^b Hasta octubre de 1988.

Cuadro 3.18. Programa Nacional de Leche para Niños Carentes (PNLCC). Población atendida, volumen de leche distribuida y recursos financieros, 1986-90

Años	Niños beneficiados ^a	Litros de leche distribuidos	Litros de leche per cápita	Recursos US\$ miles/1992
1986	2.652.156	144.099.000	54,3	53.601
1987	6.020.400	635.854.603	105,6	391.428
1988	7.559.520	1.055.288.000	139,6	471.024
1989	7.601.760	1.135.803.862	149,4	467.780
1990	7.818.600	1.157.316.484	148,0	579.294

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos de: informe sintético de actividades de la Secretaría Especial de Vivienda y Acción Comunitaria del Ministerio del Interior (MINTER/SEHAC), período 1985-89, Brasilia, 1989; Secretaría Nacional de Promoción Social (SENPROS)/LBA, informe de actividades 1990.

^a Atención correspondiente al último mes del año.

comprendidos entre una y otra zafra), la rehidratación del producto y la constitución sistemática de existencias reguladoras por parte del gobierno.

Durante el gobierno de Collor, a comienzos de los años noventa, los recursos federales asignados a esta rama se redujeron drásticamente, lo que provocó la eliminación de todos los programas para el grupo materno-infantil y la reducción de los días de atención de la merienda escolar (38 días en 1992).

Las enseñanzas extraídas de los programas examinados

Estos programas, tal como han sido concebidos, constituyen un foco de ineficiencia, clientelismo y disipación de los recursos públicos, y contribuyen muy poco a la lucha contra la pobreza en el país. La superposición de programas y clientelas; la pugna entre entidades; la resistencia a la introducción de formas más racionales de administración de los recursos; la expansión de la atención en detrimento de la cantidad de alimentos distribuidos; la atomización de los recursos; el uso privilegiado de alimentos formulados, y la creación indiscriminada de programas nuevos, configuran un desafío inmenso a la eficiencia y la efectividad en la prestación de estos servicios. Las deformaciones se ven acentuadas por otra característica reiterada, la centralización de la compra de alimentos en la esfera federal, lo que propicia la acción de los carteles, los grupos de presión y mecanismos de corrupción.

La creación de PNLCC respondió, en parte, a las evaluaciones de esta clase: se suponía que un programa basado en la distribución de cupones y en la participación de asociaciones comunitarias ofrecería ventajas en materia de agilidad, flexibilidad y desburocratización, además de la posibilidad de reducir

los costos administrativos³¹. Pero también el carácter informal, descentralizado y con institucionalización precaria del PNLCC abrió margen a formas generalizadas de corrupción en todos los tramos de la ejecución, vale decir en la distribución de los cupones, en el momento de su canje por los comerciantes y en la relación de los dirigentes de las asociaciones comunitarias con la población³².

Es posible consignar otras enseñanzas. En cuanto a la focalización, es probable que, como ilustra el Programa Leche y Salud, pueda aumentarse la eficacia mediante la selección de grupos prioritarios, para los cuales se universalizaría la atención, adecuando los tipos de alimentos distribuidos a los objetivos de los programas y tomando en cuenta la maximización de los recursos. En segundo lugar, la experiencia del Brasil enseña que es necesario mantener, para los grupos en riesgo nutricional, la asociación entre la distribución de alimentos y la prestación de los servicios básicos de salud.

Una política de alimentación eficaz para el país supondría, asimismo, la definición de una política nacional de abastecimiento alimentario, considerando la posibilidad de otorgar subsidios para los alimentos básicos, la formación de existencias estratégicas de seguridad alimentaria y la aplicación de programas especiales en bolsones de pobreza.

Programa de Formación Integral del Niño - PROFIC

El Programa de Formación Integral del Niño constituyó una experiencia innovadora, a escala estatal, en lo que concierne a la estrategia de introducir programas para niños carentes, en el ámbito de las redes públicas de tradición universalista. No se trata de un programa de administración escolar, pero la red escolar pública, junto con ONG y prefecturas municipales, pasa a ser un espacio en el cual se llevan a cabo programas de formación integral para niños pobres.

31 La SEAC/SEHAC afirmaba que éstos representaban menos del 3 por ciento de los recursos gastados para pagar por la leche. En realidad, esta secretaría no contabilizaba en sus costos los recursos humanos cedidos por otras instituciones, ni sus instalaciones fuera de Brasilia. La institución mantenía oficinas prácticamente en todas las capitales y también en los municipios.

32 Conforme a la evaluación realizada por el Proyecto Rondon en 1987, mediante convenio de control realizado por la propia SEAC, el 22,4 por ciento de las familias afirmaban tener dificultades para canjear sus cupones por leche: el comerciante exigía que hiciesen alguna compra o pretendía cobrar una tasa por efectuar el canje. Consta también que había exigencias de pago de tasa de censo por parte de las asociaciones comunitarias, y condicionamiento de la entrega de los cupones al compromiso de apoyo a políticos del lugar. Además, una auditoría del programa realizada en 1989 por el Tribunal de Cuentas de la República señaló los siguientes problemas: (i) los cupones no tenían precio establecido y los precios de la leche tipo C eran diferentes en el territorio nacional; (ii) retención de los cupones por los proveedores en vísperas de reajustes del precio del producto; (iii) retiro de un número de cupones mayor que el que había sido distribuido en el estado respectivo. Esto permitía que los proveedores negociasen clandestinamente sus cupones, aprovechando las ventajas de las diferencias estatales en los precios del producto.

Concepción, objetivos y mecanismos de operación

El PROFIC, que tuvo vigencia entre 1986 y 1993, fue implantado por la Secretaría de Educación del estado de São Paulo. Procuraba ampliar el período de permanencia de los alumnos de bajos ingresos en la escuela elemental (preescolar y de primero a octavo grados), propiciando una red de protección del niño en las distintas etapas de su formación (lactancia, preescolar, alfabetización y período escolar). Se pretendía, por medio de este mecanismo, transformar la escuela, tanto en lo conceptual como en la práctica (la preescuela es enseñanza fundamental), de una institución dedicada a la instrucción formal en una consagrada a la formación integral. Para lograr este objetivo, el programa se dividía en cuatro proyectos, de los cuales fueron ejecutados solamente dos³³:

Proyecto de formación integral del preescolar (2 a 6 años). La Secretaría de Educación establecería convenios con prefecturas municipales y entidades asistenciales privadas para aumentar el tiempo de permanencia de los alumnos en la escuela, ampliando las oportunidades para su desarrollo físico, psíquico, social y emocional.

Proyecto de formación integral del escolar (7 a 14 años). También en este caso se procuraba, por medio de convenios con instituciones filantrópicas y prefecturas municipales, ampliar la jornada escolar de tres o cuatro a ocho horas, incremento que debería influir en las actividades recreativas, artísticas, deportivas y de refuerzo del aprendizaje. Se asignaba prioridad a las escuelas situadas en los grandes centros urbanos y en regiones pobres.

Son esos proyectos, por ende, los que se consideran en el análisis y la evaluación del PROFIC.

PROFIC: supuestos y principales características

El programa procuraba poner en práctica su propuesta por medio de una estrategia explícita y deliberada de asociación con prefecturas municipales y ONG, para aprovechar los recursos públicos y privados ya existentes. En términos concretos, se ofrecería a los niños la oportunidad de realizar actividades extracurriculares en el interior de la escuela, en horarios alternativos a los de las actividades escolares. Se trataba, por ende, de actividades complementarias de las escolares, llevadas a cabo voluntariamente por las escuelas y por los alumnos³⁴. Fue pionero en cuanto a la forma que se encontró para utilizar los

33 Los otros dos eran el *Proyecto de formación integral del niño en los dos primeros años de vida* –que procuraba crear condiciones institucionales para el cumplimiento y el perfeccionamiento de la legislación que obligaba a las empresas a mantener guarderías– y el *Proyecto de atención al menor abandonado*, que tenía por objeto atender a los niños de la calle. No fueron activados principalmente porque dependían de la cooperación de otras secretarías.

34 La participación en el PROFIC fue siempre voluntaria, tanto para las escuelas de la red estatal de enseñanza como para las prefecturas y las entidades asistenciales privadas, y bastaba cumplir algunos requisitos (mínimos, digamos, de aprobación), como ofrecer algunas condiciones de espacio no utilizado y tiempo para llevar a cabo actividades y, más adelante, a partir de 1987, ofrecer un plan de actividades. El instrumento jurídico que rigió esas relaciones fue un modelo de convenio que establecía las obligaciones de las partes intervinientes, para cuya concreción

recursos públicos y privados disponibles, en la medida que buscó (sin gastar, por ejemplo, en nuevas construcciones escolares) coordinar de manera creativa y flexible las disponibilidades de personal, el espacio físico y los recursos financieros, con niveles mínimos de burocratización³⁵.

El programa partía del supuesto de que por medio de las redes estatal y municipal y de las entidades asistenciales podía llegarse a los niños de bajos ingresos, en los grandes centros urbanos y en las regiones pobres, y que éstas se incorporarían a las actividades propuestas. El instrumento de concentración combinaba, de esta forma, la unidad escolar y la adhesión de las familias de los alumnos.

PROFIC: características, desempeño y evolución institucional

El PROFIC experimentó tres etapas distintas a lo largo de su existencia. En su fase de implantación (1986) el programa enfrentó una firme resistencia de la burocracia de la Secretaría de Educación y de la mayoría de las asociaciones de intelectuales de la rama de educación del estado, porque su lanzamiento se produjo en los meses inmediatamente anteriores a la elección del gobierno del estado, cuando la contienda política ingresaba a un tramo caldeado y la participación política y profesional era sumamente intensa.

La idea inicial era implantarlo en la red estatal de enseñanza, pero ante la fuerte oposición que impidió el logro de un consenso en la fase inicial, los formuladores se vieron obligados a buscar apoyo fuera de la Secretaría. Se inclinaron por las prefecturas y entidades asistenciales que parecían —y efectivamente lo eran— un campo fértil para la expansión inicial del programa porque, además de conocer directamente las necesidades cotidianas de búsqueda de recursos, revelaron cierta impermeabilidad frente al debate político e ideológico existente. Prueba de esto es que las prefecturas pasaron, en un año, a atender al 81 por ciento de los niños.

A partir de 1987 el programa creció considerablemente: la red estatal amplió en forma significativa su participación y pasó a ocupar un lugar preponderante. Aumentó también el gasto y el volumen de beneficiarios del programa, expansión que superó proporcionalmente a la de la red estatal de enseñanza (Cuadros 3.19 y 3.21). El programa se implantó en 337 escuelas y alcanzó a tener una asistencia de 335.532 niños. Durante el período comprendido

alcanzaba la manifestación de interés de las prefecturas o las entidades asistenciales, sin mayores complicaciones burocráticas. También era voluntaria la adhesión de los niños a las actividades previstas por las unidades de prestación de los servicios.

35 La estructura de toma de decisiones y control del PROFIC era muy simple. En la fase inicial (1986 y 1987) una vez que una prefectura o una entidad manifestaba su interés, se cursaba una propuesta de convenio por intermedio de la Delegación de Enseñanza y a ésta le correspondía emitir su opinión sobre la viabilidad de la programación, para remitir luego la solicitud al nivel superior (División Regional de Enseñanza) que, a su vez, la dirigía de inmediato al gabinete del Secretario. En el caso de las escuelas de la red de enseñanza que manifestaran interés en participar en el programa, la aprobación se realizaba solamente en el nivel de la Delegación de Enseñanza que, en caso afirmativo, debía encargarse de la inmediata ejecución del proyecto, informando simultáneamente a la División Regional.

Cuadro 3.19. PROFIC. Número de alumnos atendidos. Estado de São Paulo, 1986-93

Año	Red estatal		Prefecturas		Entidad asistencial		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
1986	21.363	9,6	179.880	81,6	19.156	8,6	220.379	100,0
1987	45.638	13,6	248.552	74,1	41.342	12,3	335.532	100,0
1988	99.392	19,7	351.698	69,9	52.427	10,4	503.517	100,0
1989	128.725	48,9	76.246	28,9	58.059	22,1	263.030	100,0
1990	150.901	61,1	88.929	36,0	6.937	2,8	246.767	100,0
1991	42.289 ^a	100,0	0	0,0	0	0,0	42.289	100,0
1992	39.690 ^b	100,0	0	0,0	0	0,0	39.690	100,0
1993	34.164	100,0	0	0,0	0	0,0	34.164	100,0

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos de PROFIC/Secretaría de Educación (SE); y Coordinadora de Enseñanza de la Región Metropolitana de São Paulo.

a Solamente región metropolitana del Gran São Paulo.

b No incluye las DRE este y sur.

Cuadro 3.20. PROFIC. Participación en los recursos de la Secretaría de Educación. Estado de São Paulo, 1986-88

Años	CZ\$ 1.000,00/88 ^a			
	Secretaría de Educación (A)	PROFIC (B)	US\$ miles	Porcentaje (B)/(A)
1986	418.836.972	784.518	3.035	0,2
1987	405.905.878	2.999.014	15.041	0,7
1988	342.663.579	921.156	4.620	0,3

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos de la Secretaría de Educación/Asesoría Técnica de Planificación y Control Educacional (SE/ATPCE).

a IGP-DI medio 1987-88.

entre 1987 y 1990, el PROFIC creció cerca de un 230 por ciento en cuanto a nivel de cobertura de la red estatal de enseñanza: mientras que en el año de implantación registró una participación de menos del 10 por ciento, en 1990 abarcaba al 61 por ciento del total de niños atendidos.

En esta segunda fase se percibe una clara preocupación por formular una "propuesta pedagógica" para el PROFIC. Esta nueva orientación significó una tentativa de "aculturar" el programa en el ámbito de la Secretaría de Educación.

Cuadro 3.21. PROFIC. Recursos estatales destinados. Estado de São Paulo, 1986-88

Año	NCz\$ a precios de 1989 ^a				
	Red estatal	Prefecturas	Entidades asistenciales	Total	Total en US\$
1986	2.494.971	3.391.138	2.647.409	8.533.515	3.014.176
1987	14.108.334	8.577.449	9.935.688	32.621.471	11.522.433
1988	2.409.028	3.504.774	4.105.979	10.019.781	3.539.149

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos del Informe del PROFIC - 1986/Equipo técnico PROFIC, 1987-88.

a IGP-DI medio estimado 1989 - Coyuntura Económica.

Para algunos, la idea de escuela-protección fue abriendo cauce a actividades más convencionales y más compatibles con el clima cultural de una institución compleja, fragmentada y sumamente burocratizada. En realidad, esta "domesticación" fue decisiva para la continuidad y la ampliación del programa en la red estatal de enseñanza.

A partir de 1991, el número de atenciones se redujo abruptamente y sin posibilidad de recuperación. El Cuadro 3.19 ofrece datos correspondientes a la red estatal a partir de 1991, pero esta afirmación puede extenderse a las prefecturas y entidades asistenciales. La declinación se debió a varios factores. En el caso de las entidades asistenciales, la tendencia ya se manifestaba por la aplicación de la disposición constitucional que impide la transferencia de recursos financieros a instituciones de este tipo. En cuanto a las prefecturas municipales, es posible que la prohibición de apartar profesores de la red estatal para que prestaran servicios en otros órganos haya reducido en gran medida el interés de los prefectos municipales en adherirse al programa, puesto que los gastos de personal representaban el rubro más cuantioso de la distribución de recursos. Un segundo factor pueden ser las sucesivas variaciones de orientación política de la Secretaría, provocadas por los cambios de secretario, que alcanzaron a tres en 19 meses de gobierno. Un tercer factor importante pudo ser el cambio de gobierno estatal registrado en 1991. El nuevo gobierno proponía una reforma global de la enseñanza, sin dejar lugar ni oportunidades para otros programas que no se consideraban prioritarios.

La extinción del PROFIC, en 1993, se debió a razones de orden técnico y político. Al cabo de una prolongada huelga de profesores, ocurrida a fines de ese año, cuyo objetivo principal era la recomposición de los sueldos de los docentes y de otras categorías profesionales, con un gran impacto en los gastos, se decidió poner término a todos los programas que no cumplieren con el requisito de atención universal en el ámbito de la red.

PROFIC: costos y características del financiamiento

Los recursos provenían de cuatro grandes fuentes: el Tesoro del Estado, la Cuota Estatal del Salario de Educación³⁶, recursos de la Secretaría de Educación y del gobierno federal. El PROFIC fue financiado esencialmente con recursos del Tesoro del Estado y de la Secretaría de Educación. La participación de esta última no fue muy importante. No obstante, el programa consiguió movilizar, a su favor, buena parte de la infraestructura existente en las escuelas. En 1990, del total de gastos destinados al primer grado –con excepción del personal, que constituye un rubro significativo– su participación equivalía al 0,62 por ciento del total de gastos previstos.

Los recursos eran transferidos directamente a las prefecturas y entidades asistenciales; en el caso de la red estatal de enseñanza, se transferían directamente a los directores de las escuelas³⁷. A partir de 1988 la transferencia de recursos a las prefecturas y las entidades asistenciales pasó a guardar relación con determinados rubros de gastos: merienda escolar, material de consumo y contratación de profesores. En cuanto a las escuelas de la red estatal de enseñanza, los recursos apenas alcanzaban para cubrir la merienda escolar y el material de consumo.

Los gastos referentes a personal, sufragados con recursos del Tesoro del Estado, no constan en ninguno de los informes analizados, aunque haya informaciones según las cuales cerca de las dos terceras partes de los gastos de la Secretaría de Estado de Educación correspondieron al magisterio. Los profesores participantes en el programa eran contratados por la Secretaría y se les pagaba con recursos del Tesoro del Estado. De esta manera, muchos duplicaban su jornada de trabajo y, por lo tanto, su sueldo.

La alimentación de los niños en las escuelas había sido municipalizada, de manera que la merienda y la comida eran contratadas por el municipio. La Secretaría de Educación contribuía con una pequeña ayuda, proveniente de la Cuota Estatal del Salario de Educación, para complementar la merienda escolar.

En el Cuadro 3.22 se procura, ante la escasez de datos, establecer un parámetro para una evaluación de los costos comparados. En verdad, se trata simplemente de evaluar los costos para la Secretaría de Educación, puesto que no se dispone de informaciones relativas a los gastos de las prefecturas municipales y las entidades asistenciales³⁸. De esta manera, puede afirmarse que durante el período 1986-88 resultó sumamente ventajoso para la Secretaría

36 Contribución social cobrada a las empresas (alcuota de 2,5 por ciento de la nómina de pago de las empresas). Estas pueden también optar por el mantenimiento directo de la educación. La recaudación total de este tributo, deducidos los gastos, se divide en dos partes: cuota estatal (2/3) y cuota federal (1/3).

37 Esta es, posiblemente, una de las razones del enorme interés que el programa despertó en los directores de escuelas: tenían acceso a recursos que les permitían gozar de mayor libertad.

38 Las entrevistas y otros datos cualitativos revelan que en el primer caso (prefecturas) se efectuaron inversiones tales como mejoramientos de los espacios físicos, contratación de personal auxiliar, etc. No se obtuvo información con respecto a las inversiones realizadas por las entidades asistenciales.

Cuadro 3.22. PROFIC. Estimación de traspaso anual per cápita por dependencia administrativa. Estado de São Paulo, 1986-88
(En dólares de 1992)

Año	Escuelas estatales			Prefecturas municipales			Entidades asistenciales		
	Alumnos	Traspaso	Per cápita	Alumnos	Traspaso	Per cápita	Alumnos	Traspaso	Per cápita
1986	21.363	881.263	41,25	179.880	1.197.803	6,66	19.156	935.105	48,82
1987	45.638	4.983.285	109,19	248.552	3.029.689	12,19	41.342	3.509.441	84,89
1988	99.392	850.906	8,56	351.698	1.237.941	3,52	52.427	1.450.292	27,66

Fuente: Elaborado por el equipo técnico de NEPP-UNICAMP en base a datos obtenidos de la Secretaría de Educación del Estado de São Paulo.

Nota: Excluidos los gastos de personal.

activar el PROFIC por medio de los convenios con las prefecturas municipales, en comparación con los celebrados con entidades asistenciales y con los proyectos implantados en la red estatal de enseñanza.

El análisis de los planes de trabajo anuales (PTA) de la Secretaría de Estado de Educación en los años posteriores, indicó un tratamiento diferente para el programa; se percibe un claro movimiento en favor de su interrupción; sus acciones figuraban en partidas de recursos generales que incluían desde transporte escolar a bolsas de estudios, sin discriminación de las acciones que se llevaría a cabo ni los órganos encargados.

Estos datos revelan una dualidad de la Secretaría en la administración del PROFIC: por un lado, la asignación de recursos era cada vez menor y, por el otro, se percibía la existencia de algunas presiones para que el programa continuara. Empero, todo indica que ya a partir de 1990 la extinción estaba en marcha.

PROFIC: resultados y enseñanzas de su ejecución

En la perspectiva de los objetivos más generales y del fundamento filosófico, los dos programas que se ejecutaron ("Formación Integral del Preescolar" y "Formación Integral del Escolar") no consiguieron "transformar conceptualmente la escuela". Por otro lado, se logró en gran medida alcanzar el objetivo práctico que era aumentar el tiempo de permanencia del niño en la escuela. En ese sentido, el número de 503.247 niños que adhirieron voluntariamente al programa –dentro de un universo de cerca de 1.279.839 niños "indigentes y pobres" de siete a catorce años de edad matriculados en la red escolar– habla por sí mismo: la cifra equivale al 9,11 por ciento de los alumnos matriculados en instituciones escolares, públicas o privadas, del estado de São Paulo. En 1989, el 93 por ciento

de los alumnos participantes en el PROFIC residía en los grandes centros urbanos y sus familias percibían un ingreso de hasta tres salarios mínimos³⁹.

Por otro lado, los escasos estudios y evaluaciones disponibles sobre el mejoramiento de las condiciones de enseñanza y aprendizaje logrado por el PROFIC, también muestran resultados positivos: la tasa de evasión entre los alumnos que adhirieron al programa era menor que la del conjunto de la escuela en el 82,3 por ciento de las unidades estudiadas; de la misma forma, en el 84,5 por ciento de las escuelas el índice de retención era menor que entre los alumnos del PROFIC. Los profesores (97 por ciento) afirman que el rendimiento escolar de los alumnos inscritos en el programa mejoró. Desde el punto de vista de las relaciones de los niños con su grupo, la mitad de los profesores afirman que mejoraron, el 40 por ciento asegura que se volvieron más sociables y el 76 por ciento dice que mejoró su estado de ánimo. Los niños vinculados con el programa (83 por ciento) mostraron empeño para realizar sus tareas escolares, y aumentó su capacidad para encarar iniciativas (82 por ciento) y de expresarse (90 por ciento)⁴⁰.

El hecho de que el PROFIC haya sido un programa de adhesión voluntaria determina que la respuesta de los agentes haya sido siempre positiva. A diferencia de otras políticas de la Secretaría que prescribían un compromiso obligatorio, este proyecto revelaba un alto grado de participación de los agentes. El análisis de los planes escolares y los estudios realizados sobre las actividades, pusieron de manifiesto una gran libertad en la selección de las actividades por parte de las unidades escolares, prefecturas y entidades asistenciales⁴¹. Visto desde este ángulo, parecería que el énfasis en la descentralización y en la desburocratización tiene la ventaja de integrar, sin procedimientos muy complejos, algunas iniciativas locales que, si no se ajustaban inicialmente a la filosofía del programa, pudieron adaptarse en la medida en que la Secretaría de Educación pasó a financiarlas.

En esta medida el programa beneficiaba, por un lado, a la Secretaría de Educación, mediante la reducción de costos propiciada por la integración de las prefecturas municipales y las ONG, y por el otro, las unidades ejecutoras

39 Según Mendes Jr., C.L., marzo de 1991. Resultados obtenidos sobre la base de los cuestionarios enviados a las unidades escolares participantes en el PROFIC, con el objeto de evaluar el programa.

40 Evaluación efectuada por la Coordinación del PROFIC mediante cuestionarios sin refinamiento técnico enviados a los profesores en 1989. Si bien el informe de esta evaluación presenta resultados bastante favorables en cuanto al desempeño de los alumnos inscritos en el PROFIC, muestra también las dificultades para su consolidación. Aparecen con frecuencia los problemas de infraestructura del programa: falta de material escolar y de recursos financieros (siempre llegan tarde) y ausencia o inconveniencia del espacio físico; orientación técnica insuficiente para el desarrollo del programa, aislamiento en relación con los órganos públicos, falta de participación comunitaria y represión de la demanda.

41 Las actividades incluían varios proyectos: huertas y jardinería; recreación; educación artística; oficina de artes escénicas; oficina de música (coral, banda, fanfarria e instrumentos musicales); oficina de artes plásticas; educación física (deportes) y orientación de estudios (utilización de biblioteca, refuerzo escolar).

(prefecturas, ONG y unidades escolares estatales), carentes de recursos, reforzaron sus actividades con los recursos obtenidos del órgano estatal.

Aunque el PROFIC haya sido idealizado como un plan de acción conjunta de varias secretarías de estado –la de Educación, a la cual correspondía la coordinación de las acciones, y las de Promoción Social, Relaciones de Trabajo, Cultura, Deportes y Turismo– esta arquitectura institucional fue modificada, quedando la ejecución del programa a cargo exclusivo de la Secretaría de Educación. Esto demuestra, por un lado, las posibilidades de fracaso de los programas de cooperación en el mismo nivel jerárquico, sin una coordinación suprainstitucional. Por otro lado, en la práctica, al comienzo de las actividades la Secretaría de Educación era la única que, conforme a la legislación, estaba facultada para impulsar las iniciativas necesarias, capacidad ésta que se consolidaría por medio de normas dictadas después del decreto de creación del programa. En este sentido, lo que aseguró su ejecución fue el hecho de que la Secretaría se encargara de ello.

La posibilidad de asociaciones con prefecturas municipales y entidades asistenciales también resultó bastante fructífera: además de representar una demanda de sus actividades educacionales y de asistencia reprimida por la escasez de recursos, reunían una excelente capacidad para organizar recursos ya existentes.

El proceso de ejecución, en medio de grandes resistencias y, al mismo tiempo, de reacciones encendidas, reveló que es muy alto el costo de implantación de programas que quiebren los patrones convencionales de instituciones complejas y sumamente burocratizadas. Este programa no contó con una buena estrategia para vencer las resistencias y conquistar a la burocracia. Las resistencias estructurales, aliadas a las coyunturas políticas específicas, resultaron barreras muy fuertes para la implantación del programa, que no fueron consideradas al formularlo; de haberse hecho esto, los resultados podrían haber sido diferentes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLITICA

Las conclusiones y recomendaciones se basan en las enseñanzas extraídas (i) de la experiencia brasileña reciente en materia de políticas sociales; (ii) del diagnóstico general sobre estrategias y programas existentes y (iii) de los estudios de programas específicos.

Enseñanzas generales extraídas de la experiencia brasileña reciente

La evaluación de la experiencia brasileña en programas sociales nos permite extraer algunas enseñanzas de estos años de crisis y democratización, en lo que se refiere al gasto social y las estrategias para la superación de la pobreza.

Las paradojas del decenio de crisis y democracia

Dos situaciones paradójicas, la cuestión social y la pobreza, caracterizan la situación brasileña y las enseñanzas que ofrece. Desde luego, la conjugación de la crisis económica y la democratización produce resultados contradictorios: al impulsar la agenda democrática de reforma de los programas sociales, el estado de bienestar brasileño pasó a asentarse sobre un conjunto de definiciones y principios mucho más generosos que los vigentes hasta entonces, aunque divorciados de la realidad. La población pobre e indigente ingresa a los años noventa desprovista hasta de los programas asistenciales con que contaba, si bien precariamente, durante los años ochenta. De esta manera, precisamente en la década de la democratización, se acentuaron las distancias sociales; se ensanchó la brecha entre los que están habilitados para recibir beneficios y servicios sociales y los que no lo están; crecieron las diferencias entre los protegidos y los que cuentan con poca o ninguna protección. Durante este último decenio perdimos varias oportunidades; una de ellas fue la de introducir programas compensatorios de largo alcance y orientados directamente a la población pobre, cuando la crisis no había avanzado tanto.

Mientras tanto, y también paradójicamente, a pesar de la crisis y del consiguiente aumento de la pobreza, los indicadores sociales básicos registraron un comportamiento positivo, inclusive entre los segmentos más pobres de la población. Esta mejoría se debe a la maduración de las inversiones y gastos del pasado, pero especialmente a las plataformas de participación más elevadas que propició la apertura del sistema político: la ampliación de las oportunidades de expresión y procesamiento de las demandas; la intensificación de la vida asociativa y partidaria; las iniciativas inéditas de los niveles subnacionales de gobierno, y el florecimiento de innovaciones y experimentos sociales.

La primera situación invita a reflexionar acerca de los resultados del divorcio entre las decisiones (y las no decisiones) macroeconómicas y de políticas sociales, en un ambiente marcadamente inflacionario y de postergación o fracaso de las medidas estabilizadoras y las reformas estructurales. Entre ellas, una efectiva reforma social que hubiese significado menor compromiso corporativo y clientelista, y más bien una elevación de los grados de equidad e incorporación de las masas pobres, objetivos más coherentes con las expectativas democráticas del período. El atraso de las reformas, además de incrementar el ya elevado costo social de la crisis, tiende a endurecer el campo actual de las alternativas y opciones.

En la segunda, la enseñanza es principalmente política: se refiere a los resultados sociales positivos de movilización, participación y descentralización que se obtienen en ambientes democráticos, aunque la democratización no se haya completado y las condiciones económicas sean adversas.

El gasto social en el Brasil: suficiencia, insuficiencia, ineficiencia

La historia reciente de la política social brasileña ofrece otra enseñanza. El nivel del gasto social del país, aunque muy insuficiente en algunos aspectos y en

relación a algunos grupos sociales, es significativo y así se mantiene, a pesar de las fuertes oscilaciones de los años ochenta. Empero, sus resultados son magros, y es allí donde se revelan los problemas de mala asignación, filtraciones y gran ineficiencia, además de las decisiones irresponsables y las actitudes populistas. Esto reitera, una vez más, la necesidad de reformar los programas sociales, evitando el círculo vicioso que supone "hacer más, del mismo modo".

La pobreza y las estrategias para superarla

La amplitud y la diferenciación de la pobreza exigen, para superarla, una estrategia integrada, continua, compleja y flexible en sus formas y modalidades de acción. Asimismo, debe considerar –con mayor firmeza que los programas actuales para la población carenciada– las características agravantes de la pobreza que registra el diagnóstico: las manifestaciones estructurales o recientes de los grupos pobres, principalmente los desempleados; su distribución entre las zonas rurales, urbanas no metropolitanas y regionales; la concentración de los grupos jóvenes en las familias indigentes y pobres; las familias con un solo progenitor, principalmente las encabezadas por mujeres; los ancianos que viven solos o que aún tienen dependientes a su cargo, etc.

Pero la historia reciente del país recomienda que se observen otros supuestos si se quiere, efectivamente, concretar un proyecto de esa naturaleza:

- La inestabilidad con recesión o con bajo nivel de crecimiento aumenta la pobreza y sobrecarga las políticas sociales, al mismo tiempo que les resta recursos. Un programa efectivo de lucha contra la pobreza, que no se limite a medidas de emergencia, sólo puede ponerse en práctica si está ligado a una estabilización de la economía y a la reanudación del crecimiento, de los sueldos y del empleo. Teniendo en cuenta las tendencias tecnológicas contemporáneas, la estrategia de combate contra la pobreza debe estimular inversiones que tengan efecto en la población de bajos ingresos (deliberadamente intensivas en empleo y/o producción de bienes esenciales de consumo), pero también en programas de tipo "productivo", en especial los de capacitación, que preparen a los grupos jóvenes pobres para hacer frente a las nuevas exigencias de productividad y competitividad.
- El Brasil dispone de capacidad institucional y experiencia para encarar inmediatamente la primera etapa de un programa de combate contra la pobreza. El nivel de gasto en los programas orientados a los segmentos pobres también es significativo. En ellos se requieren correcciones, ajustes y eventuales sustituciones, pero no hay necesidad ni justificación estratégica para crear programas nuevos.
- Si se tiene en cuenta la estructura federal del país y los elevados grados de desigualdad y heterogeneidad regionales, un programa de lucha contra la pobreza necesariamente debe tener carácter nacional y asentarse sobre un "pacto federal" efectivo que no se reduzca a la mera, aunque necesaria, descentralización operativa o administrativa.

Lo que enseñan los programas evaluados

Los programas evaluados nos permitieron identificar aspectos estratégicos relativos al papel de las redes públicas, a la distribución de competencias entre los niveles de gobierno, a los problemas de coordinación institucional de los programas, al tema de las asociaciones y a la focalización en un país con las características que presenta el Brasil.

El papel estratégico de las redes públicas gratuitas de educación y salud para los grupos pobres

Ciertas indicaciones de los estudios sobre acceso, así como algunos resultados de los programas analizados, confirman que las redes públicas de educación básica y de salud son cruciales y estratégicas para alcanzar a las masas pobres y atraerlas, y, claramente, porque son gratuitas y dirigidas a la población en forma universal. Son estratégicas, desde luego, por los servicios que prestan (educación y salud, propiamente dichas): finalmente, allí se concentran los mayores volúmenes de gasto para los grupos pobres. Pero también lo son porque pueden sustentar con cierta eficacia programas alimentarios y nutricionales, así como otras actividades culturales, deportivas, de refuerzo educacional, de educación no formal e inclusive –como lo reveló el PROFIC– "para sacar a los niños de la calle". Son también estratégicas por otras dos razones no desdeñables. En primer lugar, por su elevada capilaridad, puesto que (principalmente la educacional) están presentes en casi todos los puntos del territorio (salvo ciertas zonas rurales distantes de los centros urbanos, aunque cada vez más atendidas por los servicios de transporte escolar de las prefecturas). En segundo lugar, por la mayor garantía de continuidad que ofrecen estos servicios públicos universales a programas que, incorporados a sus prácticas, pasan a abarcar redes más amplias de apoyo con poder de influencia y de presión como profesores, médicos y otros grupos profesionales. Sin embargo, tal como lo enseña el PROFIC, allí reside una de las dificultades constatadas: la de introducir programas focalizados en redes con una firme tradición universalista. De todos modos, en países como el Brasil, la inversión en la ampliación y el mejoramiento de las redes públicas básicas de educación y salud parece constituir el núcleo de las políticas de lucha contra la pobreza.

Centralización, descentralización y municipalización en un país muy heterogéneo y de estructura federal de gobierno

El estudio muestra que se obtuvieron mejores resultados cuando se trabajó con formas descentralizadas de administración, operación y control de los programas. Mostró también las virtudes del compromiso de las autoridades y entidades municipales en favor de los programas. Desburocratización, simplificación y flexibilización de los procedimientos; menores resistencias corporativas; mayor empeño para la ejecución completa de los proyectos: estas ventajas se registraron en los programas descentralizados y municipalizados

como el PROFIC o la merienda escolar. También se comprobó un menor costo de los servicios o beneficios cuando los prestaban las prefecturas y unidades locales. Por último, aunque no haya sido posible verificarlo, es muy probable que la selección de los beneficiarios sea más adecuada cuando se realiza en los programas descentralizados.

Existe, empero, un aspecto de la descentralización y la municipalización que merece considerarse y que guarda relación con la organización federal del país. Ciertas formas de municipalización pueden, de hecho, deformarla, centralizando o volviendo a centralizar el poder de la Unión, cuando los mecanismos utilizados se limitan a establecer relaciones directas entre el gobierno central y los municipios, pasando por encima del poder de los estados. En ese plano, la mejor enseñanza que puede extraerse se refiere a la necesidad de una definición clara y precisa de los papeles del gobierno central, los estados y los municipios en los programas descentralizados, que reserve a los niveles federal y estatal funciones de formulación y supervisión, definición de criterios y normas, capacitación técnica, etc., y asignándose a los municipios la administración y la operación, con autonomía para adaptarlos y flexibilizarlos.

Entretanto, no pueden desconocerse las dificultades que entraña este esquema. En primer lugar se encuentra el número excesivo y creciente de municipios y la enorme heterogeneidad de su capacidad financiera, administrativa y de gestión, de recursos humanos, de grados de organización y de disponibilidad de recursos no públicos para ser movilizados. Esa situación refrenda la presencia y actuación de la Unión, evitando también la atomización de recursos en el territorio nacional (o inclusive dentro de un estado, como sugiere el PROFIC), sin haberse ceñido a prioridades sociales, con lo cual los programas pierden energía y efectividad para superar situaciones de pobreza.

En segundo lugar, varios estudios confirman que, si bien es verdad que durante el último decenio se registró una mejoría en la capacidad de las prefecturas para trazar programas descentralizados, todavía son los problemas de administración, gestión y recursos humanos los que más las afectan, situación que exige programas especiales de capacitación y de refuerzo técnico por parte de los estados y del gobierno central.

Problemas de coordinación institucional e integración de programas

Existe consenso en cuanto a que los programas para grupos pobres tienden a ser más efectivos cuanto mayor sea su integración, formando redes de protección y afectando simultáneamente diferentes necesidades de las familias y de sus miembros. No estudiamos programas de esta índole, pero examinamos uno –el PROFIC– que procuró integrar, a partir de la escuela, distintos tipos de acción. Ahora bien, una de las razones de su fracaso fue precisamente la falta de coordinación de los órganos públicos que, aparentemente, sólo trabajarían en forma más armónica si estuvieran dirigidos por un órgano de jerarquía superior. Esta situación se repite en los programas de alimentación y en el PCFM.

Asociaciones: éxitos y límites de la conjugación de esfuerzos públicos y privados

Los programas examinados contienen indicios bastante claros de la importancia de la asociación de las capacidades y recursos no gubernamentales y de la acción pública. El PROFIC mostró una forma auspiciosa e inédita en el Brasil, de asociación efectiva entre el estado y las entidades filantrópicas, o entre los niveles de gobierno en la prestación de un mismo servicio para un mismo beneficiario, en el marco de un programa coordinado exclusivamente por el sector público. Por su parte, el Programa de leche mostró que puede lograrse una mayor agilidad en la distribución de vales para alimentos cuando se utilizan redes de asociaciones voluntarias, aunque también mostró la fragilidad de estas últimas, cuando se volvieron fácil presa del clientelismo político y de la corrupción. El PCFM también sugiere que podría lograrse una mayor eficacia en las asociaciones entre organizaciones no gubernamentales y las prefecturas municipales. Ahora bien, las zonas y regiones pobres tienden también a ser pobres en cuanto al grado de organización social, los recursos, la capacidad de gestión de sus prefecturas y hasta la presencia de ONG, lo que exige políticas e instituciones públicas especiales.

En este aspecto, es cierto que un país con las dimensiones de la pobreza brasileña y con la evidente fragilidad del sector público, no puede renunciar a la asociación con redes no gubernamentales en una estrategia de lucha contra la pobreza. Con todo, la posibilidad de que esta estrategia sea eficaz supone reforzar la capacidad de coordinación del sector público, a fin de dotar de racionalidad y eficiencia a la ejecución de los programas.

La focalización de los programas y el gasto social

El estudio detectó problemas de focalización, confirmando que los más pobres entre los pobres se benefician menos, aunque también se haya constatado cierta concentración de recursos en el nordeste. Empero, también mostró que en general son las poblaciones carentes las que integran el mayor contingente de beneficiarios. ¿Qué significa esto, en definitiva? Sin duda, hay problemas de focalización, que podría mejorar si esos programas contaran con mejores mecanismos de control, fiscalización, etc. Entretanto, al observar las grandes cifras se torna evidente que para los programas masivos, como los brasileños, dirigidos a millones de beneficiarios, los instrumentos muy refinados de focalización se vuelven sumamente costosos y absorben una porción significativa de los recursos disponibles. Por otro lado, principalmente en las ciudades pequeñas y medianas y en las zonas rurales adyacentes, donde se concentra la pobreza, las formas tradicionales de identificación de los grupos pobres –por los profesionales de la salud, los administradores escolares, los asistentes sociales vinculados al Poder Judicial, los organismos de la prefectura, las entidades no gubernamentales– no parecen contener márgenes de error muy grandes. En fecha más reciente las asociaciones comunitarias, los consejos municipales y los comités vinculados al Movimiento de Acción de la Ciudadanía, parecen haber avanzado en la definición de criterios para censar las familias pobres. Por

consiguiente, cabe esperar que las mejoras en la focalización acompañen a la descentralización y la municipalización de los programas, sin que sea necesario introducir mecanismos muy onerosos de identificación de los pobres. Por otro lado, la utilización de otros criterios de focalización que no sean solamente el ingreso personal de los domicilios –como el rural y el regional, el de establecimientos públicos deficitarios, el de comunidades pobres identificadas geográficamente– son alternativas que ya han mostrado sus virtudes y, por lo tanto, deben integrar el conjunto amplio y flexible de opciones de focalización.

En lo que atañe al gasto, no parece viable una visión muy estrecha de la focalización: existen, sin duda, márgenes para mejorar la eficacia en el uso de los recursos, pero es difícil imaginar un escenario en el país, en el cual, manteniendo la apertura del sistema político, se produzca simultáneamente una reducción del gasto social y su plena focalización en programas orientados a los estratos más pobres. En el Brasil se hallan bien arraigados los ideales democráticos de atención universal de los servicios sociales básicos; por ello, los costos políticos de las formas de focalización muy restrictivas tenderán a ser sumamente altos. También, considerando la importancia de las redes públicas para los enormes contingentes pobres, las propuestas restrictivas condenarán a la ineficacia a las estrategias de lucha contra la pobreza. Por último, es seguro que, además de los aspectos valorativos, la fuerza del corporativismo y del clientelismo, constituirían barreras importantes que se opondrían a esta solución.

Sin embargo, el estudio mostró que parecen ya estar en curso formas más adecuadas y focalizadas de gasto, que combinan la escasez de los recursos y la urgencia por establecer prioridades para los grupos más pobres. Es lo que muestra el nuevo programa de distribución de leche a través de puestos de salud, cuya solución fue fijar una prioridad –los niños desnutridos de una determinada faja de edad– y atender universalmente a todo el grupo destinatario, considerando sólo la carencia nutricional y no el ingreso. Ese modo de focalización parece adecuarse mejor a la cultura y la tradición nacionales.

Las evaluaciones también registraron deformaciones conocidas que tienden a comprometer los efectos de los programas. Son considerables las discontinuidades: son discontinuos los propios programas, que tienden a agotarse durante un solo período presidencial y son "olvidados" por las nuevas autoridades, que se inclinan a introducir innovaciones sin formulación ni preparación adecuadas. Los programas más continuos registran una excesiva oscilación de su contenido, valores y mecanismos de operación y no siempre beneficiarios de similares características reciben el mismo tipo de atención. Por último, es generalizada la ausencia de control, fiscalización y evaluación, y por eso mismo, de correcciones.

Estas características sugieren recomendaciones adicionales para la formulación adecuada de estrategias y programas de lucha contra la pobreza:

- En la formulación de cada política sectorial es preciso establecer prioridades, líneas de actuación que se consideren urgentes, eficaces y compatibles con los recursos disponibles.

- Es absolutamente necesario garantizar recursos específicos, así como la continuidad y la regularidad de su flujo, para la ejecución de cada programa prioritario.
- Es necesario capacitar, fortalecer institucionalmente y mejorar la calidad de los recursos humanos de los órganos encargados de la coordinación y ejecución de los programas, especialmente los que abarcan a varios organismos.
- La canasta de bienes y servicios que haya de ofrecerse a escala nacional debe caracterizarse por la flexibilidad para que, ejecutada principalmente a nivel local, haya posibilidad de adaptarla a las necesidades, condiciones y características de cada ciudad o región.
- Los mecanismos de planificación, control y evaluación deberán definirse en instancias más centrales para todas las unidades participantes, en el sentido de sistematizar informaciones y permitir las evaluaciones y correcciones necesarias.
- Por último, es recomendable que el diseño de los programas incluya estrategias para la obtención de consenso, identificando los conflictos potenciales, así como los diferentes intereses en el momento de la formulación. En estas estrategias y en la ejecución deberán considerarse, por ende, los intereses y las características de las culturas y subculturas políticas que interactúan en la "comunidad de políticas" (idealizadores, funcionarios de gobierno, educadores, profesores, estudiantes, entidades no gubernamentales, etc.) tanto en lo que concierne a las adhesiones como a las resistencias.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BANCO MUNDIAL. (1988), *Brazil: Public Spending on Social Programs: Issues and Options*, (1): 11-25.
- CENTRO DE PESQUISA PARA A EDUCAÇÃO E CULTURA (CENPEC). (1993), "A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros", en el projeto *Educação e Desenvolvimento Municipal*, São Paulo: CENPEC.
- DRAIBE, S.M. (1989), "As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas", en: *Para a década de 90 - Prioridades e perspectivas de políticas públicas* (pp. 1-66). Brasília: IPEA/IPLAN.
- DRAIBE, S.M., GUIMARÃES DE CASTRO, M.H. Y AZEREDO, B. (1991), "O sistema de proteção social no Brasil", en el projeto *Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America*.
- FAVA, V.L. (1984), *Urbanização, custo de vida e pobreza no Brasil*, São Paulo: IPE/USP.
- IESP/FUNDAP. (1994), "O gasto social consolidado nas três esferas de governo. Relatório de pesquisa, projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil", IESP, mimeo.
- IPEA. (1993), "Gasto social federal por áreas, 1980-1992", Brasília: IPEA, julho de 1993, mimeo.
- LOBO, T. Y OTROS. (1993), "Descentralização - cenário brasileiro pós-constituição", Rio de Janeiro: CEPP. Documento mimeografado.
- LOPES, J.R.B. (1993), "Brasil 1989: um estudo sócioeconômico da indigência e da pobreza urbanas", *Cadernos NEPP* Nº 25. Campinas: NEPP.
- MACEDO, R. (1987), "The (Mis) targeting of Social Programs in Brazil: The Federal Health and Nutrition Programs", Documento mimeografado.
- MELLO, G.N. Y SILVA, T.R.N., "A política educacional no Governo Collor: antecedentes e contradições", São Paulo: *Textos IESP*, 3.
- MENDES JUNIOR, C.L. (1991), "Relatório preliminar de uma avaliação do PROFIC - ano base 1989", São Paulo: Secretaria de Estado da Educação. Documento mimeografado.

- MESA-LAGO, C. (1978), *Social Security in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- NEPP. (1987), *Brasil 1986: Relatório sobre a situação social do país*, Campinas: UNICAMP.
- PELLIANO, A. M. (org). (1994), *Um balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria - 1993*, Brasília: IPEA.
- _____ (1990), "Quem se beneficia dos programas governamentais de suplementação alimentar", en *Textos para discussão* (205). Brasília: IPEA.
- ROCHA, S. (1991), "Pobreza metropolitana e os ciclos de curto prazo: um balanço dos anos 80", en: *Boletim conjuntural* 12: 35-39. IPEA.
- ROCHA, S. (1994), "Pobreza, o desafio dos números", São Paulo: OESP (17/07/1994).
- ROMÃO, M. (1991), "Distribuição de renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil", en: J.M. Camargo y F. Giambiagi. *Distribuição da renda no Brasil* (págs. 97-120). São Paulo: Paz e Terra.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. (1993), *Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar*, Brasília.

ANEXOS

1. Metodología de las mediciones de la pobreza

Los datos que constan en los cuadros de este texto, así como los de Lopes, 1993, contruidos a partir de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición –PNSN, de INAN/Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)/IPEA, de 1989– se utilizan como líneas de indigencia y pobreza calculadas a partir de los valores obtenidos por Rocha (1991) para las regiones metropolitanas brasileñas. Rocha llegó a sus valores a partir de la actualización de los precios de las canastas básicas de los estratos de bajos ingresos de la encuesta de presupuestos familiares del ENDEF de 1974/75 (se usaron para esto las estructuras de consumo alimentario del 2º decil inferior de la distribución de gastos corrientes del ENDEF y el coeficiente de Engel del 4º decil). El estudio de Lopes (1993) llegó a valores de las líneas de indigencia y pobreza para la población urbana no metropolitana y para la rural, de cada región del país, mediante la extrapolación de los datos de las zonas metropolitanas de esas regiones. Para esto se utilizaron los datos de población y los valores de las canastas alimentarias y no alimentarias constantes del Estudio Nacional de Gastos Familiares (ENDEF, véase Fava, 1984). Este era el único procedimiento posible, puesto que en el Brasil no existen series de precios de las zonas no metropolitanas y mucho menos de las rurales. Los valores obtenidos, en dólares mensuales per cápita, de las líneas de indigencia y pobreza, respectivamente, para cada región, son los siguientes: i) Sur (urbanas US\$19,3 y US\$38,9; rurales, US\$14,7 y US\$23,7); ii) Sudeste (urbanas US\$20,4 y US\$48,4; rurales US\$13,1 y US\$20,7); iii) Nordeste (urbanas US\$16,4 y US\$35,4; rurales US\$12,9 y US\$19,0), y iv) Norte y centro oeste, donde solo fue posible calcular las líneas para las zonas urbanas: US\$22,9 y US\$54,4.

También se construyó un indicador de necesidades básicas satisfechas (NBS) e insatisfechas (NBI) a partir de seis variables, cuatro de ellas relacionadas con la calidad de la vivienda (por ejemplo la existencia o ausencia

de alcantarillado), además de la densidad de uso de los dormitorios y la presencia o ausencia de niños en edad escolar que no frecuenten la escuela. Para clasificar un hogar como NBI basta que una de las variables se encuentre en malas condiciones, aunque las restantes se clasifiquen como NBS.

El cruce del indicador NBS/NBI con el que separa la población según la línea de pobreza permite una aproximación de la pobreza estructural, separada de la pobreza más reciente que es resultado de la crisis de los años ochenta. Mediante la aplicación de esta metodología se obtienen cuatro tipos de pobreza: i) pobreza estructural, cuando las familias se encuentran por debajo de la línea de pobreza y sus necesidades básicas se hallan insatisfechas (por lo menos 12 por ciento del total en 1989, según el PNSN); ii) pobreza más reciente, cuando las familias se encuentran por debajo de la línea de pobreza, pero satisfacen sus necesidades básicas (21 por ciento del total); iii) pobreza por NBI, cuando las familias, aunque están por encima de la línea de pobreza, no logran satisfacer sus necesidades básicas (por lo menos 6 por ciento del total); y por último, los iv) no pobres *strictu sensu*, o sea las familias que están por encima de la línea de pobreza y tienen satisfechas sus necesidades básicas (60 por ciento del total).

Debe señalarse que el método utilizado para calcular las líneas de indigencia y pobreza resulta, en el caso de las líneas rurales, en una subestimación de las tasas de pobreza e indigencia. Esto se debe a que el método de extrapolación seguido, a partir de las líneas de las metrópolis, presupone que el costo de vida en el medio rural (y en el urbano no metropolitano) evolucionó a partir de 1974-75 (dato del ENDEF) en forma semejante al costo de vida metropolitano. Como es probable que el costo rural haya aumentado más, tenemos una subestimación de las tasas.

2. Brasil: Experiencias recientes de descentralización de la enseñanza

En respuesta a los diversos problemas que afectan a la educación elemental, en el país se hallan en curso varias experiencias de descentralización (municipalización, asociaciones, coparticipación y autonomización de las unidades escolares). En un estudio sobre tres estados, Lobo (1993) comprobó que el estado de Ceará lleva a cabo la descentralización transfiriendo funciones, recursos y poder a los municipios. Estos se responsabilizan gradualmente por la administración de la red y los gastos de personal, aunque se resisten a esto último. El estado sigue a cargo de los programas de capacitación, el material didáctico y las inversiones. En cambio el estado de Santa Catarina –teniendo en cuenta su firme tradición asociativa y comunitaria– está implantando con mejores resultados sus propuestas de descentralización basadas en la autonomía municipal. El tercer estado, Espírito Santo, que no tiene tradición de participación municipal en la educación (en 1989 el 79 por ciento de la matrícula era estatal) optó por una política de municipalización, transfiriendo a las prefecturas recursos pero no funciones de poder. En realidad, pocos son los municipios de este estado que cuentan con una infraestructura mínima para asumir responsabilidades educacionales.

La heterogeneidad de los municipios brasileños ha arrojado resultados inesperados en materia de descentralización educacional. Los estudios sobre experiencias municipales (CENPEC, 1993; Mello y Silva, 1992) revelan que fueron precisamente los pequeños municipios de las regiones más pobres los que municipalizaron profundamente la enseñanza elemental, en especial los cuatro primeros grados y las escuelas rurales. Esos procesos se produjeron sin que hubiese articulación entre las diferentes esferas de poder, sin metas definidas, bajo fuerte influencia del clientelismo político y con discontinuidades de financiamiento. Los estudios también muestran que los grandes municipios son los que más resisten al proceso de municipalización (a excepción de las capitales) y que, cuando participan de la oferta educacional crean sus propias redes, instituyendo paralelismo en las acciones. Se constataron experiencias auspiciosas en las iniciativas de los pequeños municipios encaminadas a integrar y garantizar la permanencia en la escuela de alumnos de las familias rurales y de bajos ingresos, de niños que trabajan y de niños de la calle. De esta manera, Iguatu (Ceará), que en 1988 tenía 18 maestras analfabetas, una evasión escolar cercana al 70 por ciento y más de la mitad de la población escolar de siete a catorce años de edad fuera de la escuela, está a punto de universalizar la enseñanza utilizando mecanismos de movilización de todos los recursos existentes en el municipio y, principalmente, racionalizando el espacio físico. Otro municipio de este mismo estado, Icapuí, fue premiado por la UNICEF por haber logrado la universalización del acceso a la escuela por medio de la municipalización de todas las acciones educacionales y de un fondo específico para la educación. Jaguaré, en el estado de Espírito Santo, movilizó al movimiento comunitario para universalizar la enseñanza elemental, principalmente para los niños del medio rural. Diversos municipios vienen experimentando con asociaciones auspiciosas entre el sector público y los sectores privado y comunitario, del tipo del PROFIC, con vistas a mejorar la oferta y la calidad de la enseñanza. Marechal Rondon y Vitória (en Espírito Santo) y Belo Horizonte (Minas Gerais) optaron por la asociación entre el estado y el municipio para racionalizar la atención de la demanda. Los estudios citados también recogen enseñanzas y recomendaciones: es esencial que los tres niveles de gobierno convengan los procesos de decisión y división de competencias, funciones y cometidos, con el objeto de i) minimizar los impactos y las inestabilidades políticas y partidarias de las gestiones, y ii) evitar la duplicación y la superposición de acciones. El financiamiento de las acciones educacionales descentralizadas exige mecanismos de estabilidad y continuidad. Si se tiene en cuenta la heterogeneidad del país, es fundamental posibilitar la experimentación diversificada, acompañada por procesos permanentes de evaluación y control de los resultados.

3. Programas habitacionales para grupos de bajos ingresos en los años ochenta

En 1964 se creó el Banco Nacional de la Vivienda que, a partir de 1966, pasaría a administrar el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS)

constituido sobre la base de una recaudación del 8 por ciento de las nóminas de pagos de las empresas. El fondo resultó prácticamente inaccesible para los grupos de más bajos ingresos. Apenas el 6,4 por ciento de los financiamientos habitacionales concedidos en el período 1965-84 se canalizó a personas con ingresos inferiores a 3,5 salarios mínimos (NEPP, 1987: 5).

A partir de 1985 se elaboraron en el ámbito del gobierno federal programas de vivienda orientados a la población cuyo ingreso familiar fuera inferior a tres salarios mínimos. Se trata de programas financiados con recursos del presupuesto general de la nación y representan una alternativa al sistema existente hasta entonces. Son ellos: i) el Programa Nacional de Cooperativas Habitacionales; ii) el Programa Nacional de Apoyo a las Comunidades Fala Favela; iii) el Programa Presupuestario, y iv) los Programas Morar-Municipio y Habitar-Brasil.

Si bien hay diferencias entre ellos, básicamente consisten en la oferta de recursos por parte del gobierno federal para que las prefecturas municipales lleven a cabo programas de oferta de lotes y/o unidades residenciales. Son cofinanciados, toda vez que los dos niveles de gobierno deben invertir recursos para su ejecución. El gobierno federal establece un monto máximo de recursos ofrecidos (ha variado entre US\$ 1.200 y US\$ 1.600) y las prefecturas se encargan de su ejecución, la mayoría de las veces recurriendo a procesos de autoconstrucción.

Esos programas caracterizan una nueva estrategia de acción estatal, diferente a la que rigió durante el período del BNH, cuyos rasgos distintivos son los siguientes: i) están concebidos específicamente para las poblaciones carentes o en situaciones específicas de precariedad habitacional; ii) incorporan la reivindicación, ya antigua, de la necesidad de destinar subsidios para esta clase de programas; iii) se basan en la capacidad de promoción pública de las prefecturas municipales y en la capacidad de movilización de las poblaciones afectadas; iv) buscan agilizar los procesos de desembolso de los recursos y flexibilizar las formas locales de ejecución, y v) trazan estrategias de abaratamiento de los costos de producción.

Estos programas son todavía incipientes: los recursos desembolsados corresponderían a la construcción de casi 200.000 unidades, estimándose que el déficit de viviendas asciende a cerca de siete millones. Además, son discontinuos: corresponden a distintas gestiones gubernamentales y no se inscriben en una estrategia gubernamental claramente trazada.

Sin embargo, no es desdeñable la innovación que representan en términos de su contribución para la formulación de una estrategia para el sector. Por otra parte, tal como vienen siendo ejecutados, han dado margen para formas claras de clientelismo, sea del gobierno federal en relación con las prefecturas, sea de éstas frente a la población beneficiada. Por ejemplo, por medio de los rubros de gastos incluidos en el presupuesto general de la nación (llamado Programa Presupuestario) se desembolsaron recursos para la construcción de 43.500 unidades en 1990 y 35.691 en 1991. Estos montos fueron distribuidos, respectivamente, a 474 y 662 municipios, lo que representa un promedio de 92

unidades por municipio en 1990 y 54 unidades en 1991. Este dato ilustra acerca de la atomización de los recursos en el territorio nacional, rasgo característico de una política de atención a las clientelas electorales.

Las formas más flexibles, ágiles y desburocratizadas de desembolso de los recursos pueden dar margen a formas de ejecución más creativas, en las cuales las prefecturas utilicen los recursos para adecuar el programa a las necesidades y realidades locales. Por otro lado, también han dado margen a modalidades clientelistas de distribución de unidades residenciales para familias beneficiadas más en razón de sus vínculos electorales que de sus necesidades. En este sentido, estos programas aún enfrentan la prueba –nada sencilla– de perfeccionar sus mecanismos de fiscalización, control y evaluación.

ANEXOS

**Cuadro 3.A.1. Programas sociales dirigidos a la población pobre
(Excluidos educación, salud y saneamiento)**

<i>Tipo</i>	<i>Programa</i>	<i>Institución</i>	<i>Objetivos/ características</i>
Empleo de emergencia	Frente de trabajo	MIR	-Creación de empleos temporales en frentes agrícolas del nordeste
Distribución de alimentos	PNS/PSA PAN/PCA PNAE PNLCC "Leche y salud"	MS/INAN	-Suplemento alimentario para mujeres embarazadas, en período de lactancia y niños de 6 a 36 meses
		MBES/LBA	-Suplemento alimentario para mujeres embarazadas, en período de lactancia y niños de 3 a 36 meses
		MEC/FAE	-Merienda escolar para niños de la red pública y filantrópica (preescolares y primer grado)
		SEAC/SEHAC	-Niños de 0 a 7 años, familias hasta dos salarios mínimos
		MS/SUS	-Atención a desnutridos y embarazadas en peligro nutricional mediante la red básica de salud
	Distribución de alimentos a las familias	MAARA/CONAB MBES/SPH	-Distribución de canastas básicas en los frentes productivos de trabajo del nordeste -Distribución de frijoles (100.000 toneladas)
Guardería infantiles y educación básica	Guarderías infantiles Niños y niñas de la calle	MBES/LBA	-Guarderías para niños carentes
		MBES/SPH	-Apoyo a actividades productivas, acciones contra el uso de drogas; construcción/reforma de unidades
	Amparo al niño y al adolescente Política de Protección Especial	MBES/CBLA	-Acciones de protección e iniciación profesional, aplicación del Estatuto del Niño -Mejoramiento de la calidad de la enseñanza, distribución de material escolar y libros didácticos
	Proyecto Nordeste (educación elemental)	MEC	-Extensión de la jornada escolar, recuperación del atraso escolar y educación para el trabajo
	PRONAICA Programa Nacional del Libro Didáctico	MEC/Estados/ municipios/ONGS MEC/FAE	-Distribución de libros a alumnos de primero a octavo grados
Apoyo a los discapacitados	Acciones integradas de atención especializada	MBES/CORDE	-Efectividad en las acciones de prevención de deficiencia, rehabilitación y eliminación de barreras
	Capacitación profesional	MBES/CORDE	-Formación de recursos humanos en la rama de atención a los discapacitados

(Continúa en la próxima página)

<i>Público destinatario</i>	<i>Beneficiarios</i>	<i>Recursos/año US\$ millones</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Año de comienzo/término</i>
- Población adulta afectada por la sequía	2 millones (1993)	Sin información	En vigor	1993/-
- Meta (1990) 13 millones	6,7 millones (1990)	145,1 (1990)	Terminado	1975-92
- Lo mismo	1,1 millón (1990)	74,7 (1990)	Terminado	1977-92
- Meta (1990) 37 millones de niños	29,7 millones (1990)	340,7 (1990)	En vigor descentralizado 1993	1974-
- Meta (1990) 11,8 millones	7,8 millones	579,3 (1990)	Terminado	1986-91
- Meta 2,7 millones de niños desnutridos y 2,1 millones de embarazadas	Sin información	105,0 (1993)	En vigor	1993-
- Familias de la región semiárida del nordeste	1 millón de familias (1993)	1,2	En vigor	1993-
- Población en la línea de pobreza absoluta	9 millones de familias (meta)	Sin información	Acción única	1993
- Niños de 0 a 6 meses	1,4 millones/mes	93,3	En vigor	1993-
- Niños y adolescentes de la calle	95,4 millones/mes	1,0	En vigor	1993-
- Niños y adolescentes en peligro social y/o personal	607.000	36,7	En vigor	1993-
- Alumnos de primero a cuarto grados del nordeste	6 millones	418,6 (BIRF) 317,7 (gobierno federal)	En vigor	1989-
- Alumnos de 10 a 14 años de zonas urbanas periféricas	1,2 millones	Sin información	Actividad parcial	1993-
- Alumnos de la red pública de regiones más pobres	8 millones de libros (1992)	17,7 (1992)	En vigor	1972-
- Discapacitados	Sin información	312.000	En vigor	1993-
- Profesionales de las redes de asistencia a los discapacitados	97 proyectos	300.000	En vigor	1993-

(Continúa en la próxima página)

<i>Tipo</i>	<i>Programa</i>	<i>Institución</i>	<i>Objetivos/ características</i>
Transferencias de dinero	Renta mensual vitalicia	MPS	-Pensión social para ancianos carentes
	Crédito educativo	MEC	-Bolsas de estudio para estudiantes universitarios de instituciones de enseñanza acreditadas
Apoyo comunitario e incentivo a la generación de ingreso	Apoyo a las acciones comunitarias	MBES/LBA	-Apoyo al ciudadano, a la familia y al discapacitado; formación y reciclado de profesionales; apoyo a las acciones informales de microunidades productivas
	Apoyo a los ancianos carentes	MBES/LBA	-Integración a la comunidad, oficinas de trabajo, construcción de centros de convivencia
	Convenio c/Pastoral de Niño	LBA/CNBB	-Apoyo a comunidades, guarderías, capacitación de recursos humanos, proyectos comunitarios
	Programa del Artesanado Brasileño	MBES/SPH	-Incentivo a la generación de ingresos (crédito, asistencia técnica, informaciones) por medio del artesanado
Programas habitacionales	PROFILURB PROMORAR E JOÃO DE BARRO MUTIRÓES	BNH	-Lotes urbanizados, urbanización de favelas y cooperativas para construcción de viviendas
	HABITACIONAIS FALA-FAVELA	MBES/SEHAC MBES/SEHAC	-Construcción de moradas por cooperativa -Urbanización de favelas y reparación de viviendas
	PAIH	MBES/CEF	-Financiamientos con recursos FGTS para viviendas populares, lotes urbanos, canasta básica y acción municipal para la vivienda popular
	PRODURB	MBES/CEF	-Financiamiento con recursos FGTS para reglamentación de terrenos y/o urbanización de zonas ocupadas para asentamientos
	MORAR-MUNICIPIO Y	MBES/Estados/ Municipios	-Construcción de viviendas, urbanización de favelas, lotes y mejoras habitacionales
	HABITAR-BRASIL Enmiendas presupuestarias	MBES/Municipios	-Construcción de viviendas y lotes urbanizados con recursos federales y de los municipios

(Continúa en la próxima página)

<i>Público destinatario</i>	<i>Beneficiarios</i>	<i>Recursos/año US\$ millones</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Año de comienzo/término</i>
- Ancianos carentes mayores de 70 años	1,3 millones (1992)	830 millones (1992)	En vigor	1974-
- Estudiantes universitarios carentes	100.000 (1993)	1,8 (1993)	En vigor	1976-
- Población de bajos ingresos	700.000/mes 1.120 unidades	27,6 3,1	En vigor En vigor	1992- 1992-
- Ancianos carentes mayores de 60 años	226,5 millones de ancianos/mes	14,1	En vigor	1960-
- Comunidades y familias pobres, niños de 0 a 6 años, embarazadas	14.000 comunidades 1 millón de familias 1,5 millón de niños 75.000 embarazadas	620.000	En vigor	1993-
- Pequeños artesanos, gobiernos estatales, municipios, asociaciones	Meta (1993) 5 millones	5,7	En vigor	1993-
- Familias con ingreso mensual de hasta 3 salarios mínimos (dos veces)	242.000 familias (1980-91)	87 millones (medio/año)	Terminado	1975-88
- Familias con ingreso hasta 3 meses	125.000 unidades	61,4 (medio)	Terminado	1987-89
- Población de favelas	Beneficio indirecto	Sin información	Terminado	1987-89
- Familias con ingreso mensual de hasta 5 salarios mínimos	320.000 unidades	100 millones (medio/año)	En vigor	1990-
- Familias con ingreso mensual de hasta 3 salarios mínimos	12.000 unidades	18,5 (1991)	En vigor	1991-
- Familias con ingreso mensual hasta de 3 salarios mínimos	13.000 familias (1993)	18,1 (1993)	En vigor	1993-
- Familias con ingreso mensual de hasta 3 salarios mínimos	6.000 familias (1993)	22,7 (1993)	En vigor	1990-

Cuadro 3.A.2. Programas federales de suplemento alimenticio

<i>Programas</i>	<i>Creación</i>	<i>Destinatarios</i>
Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)	1954	Escolares de primer año y preescolares matriculados en las escuelas públicas y filantrópicas
Programa de Nutrición en Salud (PNS)	1975	Embarazadas, nodrizas y niños de 6 a 60 meses de edad, de familias con ingreso mensual de hasta dos salarios mínimos
Programa de Alimentación del Trabajador (PAT)	1976	Trabajadores con bajos ingresos
Programa de Complemento Alimenticio (PCA)	1977	Embarazadas, nodrizas y niños de 6 a 36 meses de edad
Proyecto de Adquisición de Alimentos Básicos en Zonas Rurales de Bajos Ingresos (PROCAB)	1977	Pequeños productores de alimentos de las regiones norte y nordeste
Programa de Abastecimiento en Zonas Urbanas de Bajos Ingresos (PROAB)	1979	Población de la periferia de las grandes ciudades del nordeste
Programa de Alimentación Popular (PAP)	1985	Población de la periferia de las ciudades (donde no actuaba el PROAB)
Programa de Suplemento Alimenticio (PSA)	1985	Embarazadas, nodrizas y niños de 6 a 36 meses de edad, de familias con ingreso mensual de hasta dos salarios mínimos
Programa Nacional de Leche para Niños Desprovistos (PNLCC)	1986	Niños de hasta 7 años de edad de familias con ingreso mensual de hasta dos salarios mínimos
Programa de Alimentación de los Hermanos de los Escolares (PAIE)	1986	Niños de 4 a 6 años de edad, fuera de la escuela
Programa de Apoyo Nutricional(PAN)	1987	Embarazadas, nodrizas y niños de 6 a 36 meses de edad

(Continúa en la próxima página)

<i>Características</i>	<i>Vinculación institucional</i>	<i>Situación reciente</i>
Distribución de merienda escolar	Fundación de Asistencia al Estudiante (FAE), del Ministerio de Educación	En 1992 funcionó durante 38 días Reformulado en 1993 (PDAE)
Distribución de alimentos en estado natural	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAM) vinculado al Ministerio de Salud	Transformado en PSA (1985)
Suministro de cupones de refacción financiado por el empleado (20%) y por la empresa y el gobierno (80%)	Secretaría de Promoción Social del Ministerio de Trabajo	Vigente. En proceso de reformulación (1993)
Distribución de alimentos formulados y actividades de salud	Fundación Legión Brasileña de Asistencia (LBA), vinculada al MPAS	Se fusionó con el Programa de Promoción Nutricional, dando origen al PAN (1981)
Financiamiento y adquisición de productos alimenticios con pequeños productores rurales	INAM/MS y COBAL/CONAB del MA/ Ministerio de Agricultura, Abastecimiento y Reforma Agraria	Finalizó en 1990
Subsidio al comercio minorista para la comercialización de una canasta de alimentos básicos	INAM/MS y COBAL, Ministerio de Agricultura	Finalizó en 1990
Eliminación de los intermediarios en la comercialización de los productos y programación de compras para abaratar su precio	COBAL/CONAB, MA	Finalizó en 1990
Distribución de alimentos formulados y actividades de salud	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAM), vinculado al Ministerio de Salud	Finalizó en 1991
Distribución de un litro de leche por familia	Secretaría Especial de Acción Comunitaria (SEAC) vinculada a la Presidencia de la República/Secretaría Especial de Vivienda y Acción Comunitaria vinculada la Secretaría de Planeamiento (SEPLAN). SEHAC vinculada al Ministerio del Interior. La extinción de la SEHAC, en 1990, dejó al PNLCC a cargo de la LBA y de los SENPROS en el MAS	Finalizó en 1991
Distribución de meriendas	Fundación de Asistencia al Estudiante (FAE), del Ministerio de Educación	Finalizó en el 2do. semestre de 1990
Distribución de alimentos formulados y en estado natural	LBA vinculada desde diciembre de 1990 al Ministerio de Acción Social	Finalizó en 1991

Fuente: NEPP/UNICAMP, 1994.

Página en blanco a propósito

COSTA RICA: LA RESPUESTA ESTATAL FRENTE A LA POBREZA*

JUAN DIEGO TREJOS

INTRODUCCION

El alivio de la pobreza es un imperativo moral, político y económico, esencial para garantizar el desarrollo sostenido de una sociedad en el largo plazo. Históricamente, el Estado costarricense lo ha entendido así, al encarar acciones buscando que el crecimiento económico esté acompañado de un mejoramiento efectivo en las condiciones de vida de los estratos de menores ingresos; esta tradición se ha visto apoyada y reforzada por un sistema político estable.

En este capítulo se analiza la respuesta estatal al combate contra la pobreza, analizando tres programas que abarcan distintos tipos de intervención: el de Informática Educativa, los Talleres Públicos de Capacitación-Producción y el Cupón Alimentario. Con este análisis se busca extraer enseñanzas concretas de política, tanto para el país como para la región.

LA POLITICA SOCIAL EN COSTA RICA

La década de 1940 marca el inicio de la institucionalización de la política social, al ampliarse el marco jurídico para que el Estado intervenga en la prestación de servicios sociales masivos en campos distintos a la educación y la salud, que hasta entonces habían sido sus principales áreas de acción (Trejos, 1991). Producto de la concertación entre la Iglesia católica, el partido comunista, y el gobierno del presidente Calderón (1940-44), se crearon la Universidad de

* Este trabajo es producto de un esfuerzo de cooperación entre el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica y la Asociación Alternativas de Desarrollo. En su elaboración colaboraron investigadores de ambas instituciones, entre los cuales cabe destacar a Xinia Picado G., quien preparó una primera evaluación del Programa de Talleres Públicos; María Inés Sáenz, quien recopiló, ordenó y realizó un primer análisis de los Programas de Informática Educativa y del Cupón Alimentario, y Adrián G. Rodríguez, que revisó parte del material escrito y colaboró en la elaboración de las conclusiones finales. No obstante, la redacción e interpretación final, así como los errores u omisiones que pueda contener son de entera responsabilidad del suscrito.

Costa Rica (UCR), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y se aprobaron las Garantías Sociales y el Código de Trabajo, elementos que configuraron el marco institucional de la política social hasta principios de los años cincuenta.

Características y evolución de la política social

Sin embargo, recién después de la guerra civil de 1948 se configuró un estilo de desarrollo en el que se buscaba un complemento explícito entre el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Dicho estilo de desarrollo implicó la introducción de reformas institucionales, económicas y sociales. La reforma institucional procuró tecnificar y profesionalizar al Estado, incluida la abolición del ejército, y consolidar la democracia. La reforma económica se orientó a darle al Estado un papel protagónico en la modernización y la diversificación de la agricultura, y la promoción de la industrialización sustitutiva de importaciones. La reforma social se encaminó a ampliar el horizonte de acción de la política social, mediante la creación de nuevas instituciones, con autonomía administrativa y financiera dentro del sector público, así como el fortalecimiento de las instituciones y los programas existentes (Garnier e Hidalgo, 1991).

De los años cincuenta al final de los setenta

Este estilo de desarrollo dio resultados positivos durante 30 años, aunque deben distinguirse dos etapas. La primera abarca las décadas de 1950 y 1960. En lo económico, esta etapa corresponde al auge del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones dentro de un mercado regional. En lo social, se procuró universalizar la cobertura de los servicios prestados por el Estado, especialmente en materia de educación y salud. Mediante la creación de instituciones autónomas en diversos campos se procuró crear programas sociales que favorecieron en mayor medida, aunque no exclusivamente, a los estratos de bajos ingresos. Entre ellas cabe señalar el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).

La segunda etapa comprende la década de 1970. En lo económico se caracterizó por el agotamiento del estilo de crecimiento, que empezó a encontrar sus límites estructurales, incrementados primero por la crisis energética y más tarde por la crisis de la deuda. En lo social, a los esfuerzos por concretar la universalización de los programas de salud y educación, se sumaron esfuerzos pioneros de "focalización" del gasto social¹. Las dos medidas más importantes fueron la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971,

1 Estas medidas se iniciaron durante el tercero y el último gobierno de José Figueres (1970-74) cuyo lema fue la "guerra a la miseria".

destinado a atender directamente los problemas de la pobreza, y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en 1974. Este fondo, que antecede en más de una década a los actuales fondos de inversión social y que ha movilizado más de US\$ 1.000 millones desde entonces, permitió crear nuevos programas de apoyo a los pobres o fortalecer los existentes².

Los programas de lucha contra la pobreza surgieron en un contexto de crecimiento económico, con una concepción de complementariedad con las políticas sociales universalistas y como respuesta a evidencias, no totalmente sistematizadas, de que no toda la población estaba accediendo efectivamente a los programas sociales ni beneficiándose en igual medida del crecimiento alcanzado. Se asignó énfasis a la salud y la educación, y se apoyó directamente la formación y el mejoramiento de los recursos humanos en su etapa inicial de desarrollo, incrementando su potencial a largo plazo.

La década de 1980

El inicio de esta década marcó la ruptura del estilo de desarrollo que había venido adoptándose. La crisis económica y los programas de estabilización y cambio estructural llevaron a un primer plano la necesidad de la compensación, para aliviar el costo de la crisis y del ajuste. Este giro del desarrollo social hacia la compensación sentó las bases de un cambio en la concepción de la política social, que se profundizó a principios de los años noventa.

La crisis económica implicó, entre 1980 y 1982, una disminución de los recursos reales de las instituciones sociales, que condujo a un deterioro de la calidad de los servicios más que a una reducción en su cobertura (Sanguinety, 1988a y 1988b; Banco Mundial, 1990). El gobierno del presidente Monge (1982-86) enfrentó la crisis con un proceso de estabilización heterodoxo, que incluía programas de apoyo a los pobres dentro de un plan de compensación social, que captó recursos externos e internos para financiar un programa transitorio de ayuda alimentaria, un programa de subsidios por empleo y programas de apoyo productivo a los pobres, que se dirigieron tanto al sector informal urbano (crédito y capacitación) como al sector campesino (crédito y alimentación). En este contexto se crearon los talleres públicos. Este proceso también contempló la protección y el fortalecimiento de las instituciones sociales, y se incrementaron los recursos y se adoptaron medidas para mejorar la eficiencia administrativa y la coordinación interinstitucional e intersectorial.

La coordinación era importante en un sector público que había crecido a través de la creación de instituciones especializadas con autonomía administrativa y en no pocos casos con independencia financiera. Estos esfuerzos surgieron desde los años setenta con la creación de las presidencias ejecutivas en cada institución autónoma y del sistema nacional de planificación, pero recién en 1983 se avanzó con la creación del Consejo Social. Este es presidido por el

2 Una descripción de las características de FODESAF puede encontrarse en Trejos y otros (1993).

segundo vicepresidente de la República, transformándose en la "Autoridad Social", integrada por los ministros del sector social, junto al de planificación y al de la presidencia como asesores. La creación de este consejo estuvo acompañada de una sectorización que se mantiene hasta el presente, donde los ministros de cada subsector social (Salud, Educación, Trabajo, Vivienda y Cultura) se transformaron en sus rectores³.

Durante el gobierno del presidente Arias (1986-90), el énfasis en lo económico se centró en el cambio estructural, promoviéndose un sector exportador no tradicional a mercados situados fuera de la región centroamericana. En el ámbito de la política social, se continuaron los esfuerzos por mejorar la eficiencia de las instituciones sociales, incluyendo experiencias de descentralización y uso de administradores privados en el sector de la salud y mejoras en la selectividad geográfica de los programas de nutrición. En este período surgieron dos programas de apoyo a los pobres, que se caracterizaron por un mayor papel del sector privado en su ejecución, el Bono Familiar para la Vivienda (BFV) que busca ampliar las posibilidades de la población pobre para acceder a la vivienda propia y el Programa de Informática Educativa (PIE), que busca subsanar el deterioro en la calidad de la educación básica y reducir las brechas entre estratos de ingresos. En el ámbito laboral y siguiendo esquemas más tradicionales, se reactivó el subsidio por empleo y se inició en el MTSS otro programa de apoyo crediticio a la microempresa.

Los años noventa

Este decenio se inició con la asunción al poder del gobierno del presidente Calderón (1990-94). En el ámbito económico implicó una aceleración y una profundización de las reformas de cambio estructural. En el ámbito social se promovió una contracción de la política social tradicional, y del Estado en general, un incremento del asistencialismo como política de lucha contra la pobreza, aunque asignando menos recursos, un mayor protagonismo de los organismos internacionales en su formulación y la búsqueda de un mayor espacio para el sector privado⁴. Poco se avanzó sin embargo en los esfuerzos por descentralizar la acción de las instituciones, aunque se desarrollaron propuestas en ese sentido⁵. Se establecieron el Cupón Alimentario, el Bono Escolar y el BFV se transformó de un crédito subsidiado a un regalo. Esta orientación

3 Esto es posible gracias a que la ley General de Administración Pública, aprobada en 1979, introdujo un régimen jurídico que fortaleció la acción directiva del gobierno, en particular sobre los entes descentralizados.

4 Ello se concretó en proyectos de ley como la ley de Democratización Económica del Sector Público, que busca posibilitar el suministro privado de los servicios sociales sustantivos en educación y salud. Esta ley no ha recibido aún el aval legislativo.

5 El sector de la salud es el que más ha avanzado con propuestas de reforma apoyadas con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM). Las reformas buscarán fortalecer el papel rector del Ministerio de Salud, cuyo financiamiento del BID se aprobó en diciembre de 1993, readecuar el modelo de atención con un énfasis en la prevención y atención integral y la descentralización de la CCSS. Esto último se lleva a cabo con el apoyo financiero del BM y se halla en proceso de negociación.

implicó una nueva concepción en el ámbito costarricense, de que el gasto social debe focalizarse totalmente en los pobres.

Los resultados de la política social

Una esperanza de vida de 75 años, una mortalidad infantil de 15 por mil y un alfabetismo adulto del 93 por ciento, indican que Costa Rica ha alcanzado un conjunto de indicadores sociales que se acercan más a los que registran los países industrializados y superiores para su escala de desarrollo económico (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 1993). El éxito es más claro si se contrastan estos guarismos con los del resto de América Central⁶, países con los que compartió no sólo un mismo territorio sino también un modelo económico similar. En ellos, la esperanza de vida es de 64 años, la mortalidad infantil supera los 54 por mil y el alfabetismo adulto llega apenas al 67 por ciento. La comparación permite destacar el papel diferenciador que puede desempeñar el Estado, en particular con una política social activa, aunque una mayor homogeneidad étnica y cultural y una favorable relación población/tierra son también factores que contribuyen a explicar estos resultados (Lizano, 1990):

Los recursos de la política social

Como la provisión de los servicios sociales ha descansado casi exclusivamente en el Estado, la importancia asignada a la política social puede aproximarse por la magnitud de los recursos públicos destinados a esos fines⁷.

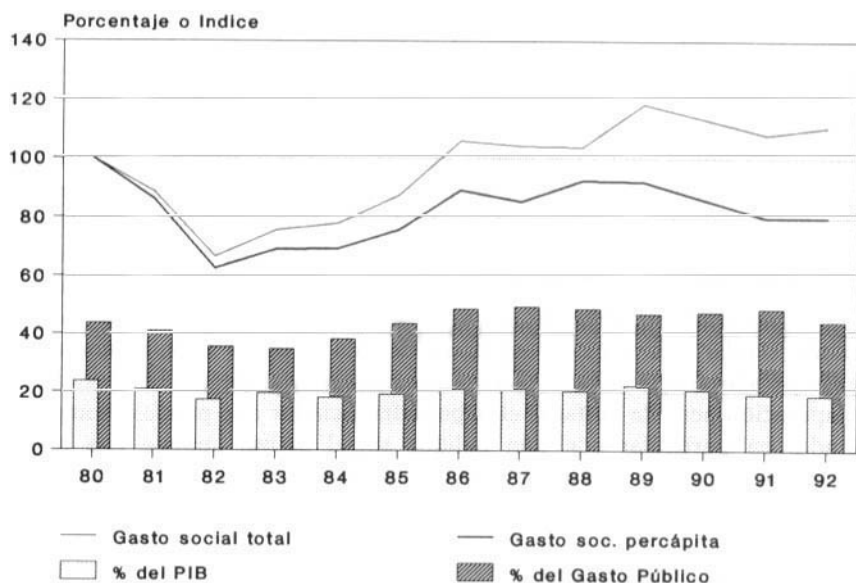
La magnitud y la evolución del gasto social

En 1992, el gasto público social alcanzó a US\$ 1.230 millones para un monto per cápita de US\$ 390, lo que equivale al 19 por ciento del producto interno bruto (PIB) y al 44 por ciento del gasto público total. El Gráfico 4.1 muestra la evolución a partir de 1980. Del cuadro se desprende que el gasto público social se redujo drásticamente durante la crisis de principios de los años ochenta, tanto en términos reales como en relación al PIB y al gasto público total. Entre 1980 y 1982 el gasto social se redujo a un ritmo anual del 18,5 por ciento, superior al 9,4 por ciento en que se redujo el gasto público total o al 4,8 por ciento en que se

6 Pienso que los países centroamericanos compartieron un mismo modelo económico, definido en sentido estricto. Economías agroexportadoras de café, con enclaves bananeros; un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones que se inició en los años setenta, en el marco de un mercado común que estableció una zona de libre comercio, un arancel externo común y un instrumental de política económica también común. Panamá, por su parte, comparte el mismo territorio pero siguió un modelo de desarrollo totalmente distinto por lo que las comparaciones son menos sólidas.

7 En el Anexo 2 se detallan las fuentes existentes, las instituciones incorporadas y los pasos seguidos para construir una serie comparable de gasto social. Este abarca la totalidad del gasto público dedicado a servicios sociales, incluyendo concesión neta de préstamos y gastos de capital, según la clasificación funcional, esto es, salud, educación, seguridad social, vivienda y servicios culturales.

Gráfico 4.1. Evolución del gasto público social, 1980-1992



Fuente: Ministerio de Hacienda, Banco Central y segunda Comisión para la Reforma del Estado.

redujo el PIB. Este deterioro se produjo en ausencia de un ajuste fiscal, pues el déficit se expandió hasta el 9 por ciento del PIB en 1982.

A partir de 1983 se inició la recuperación, y la economía creció a un ritmo medio anual del 12,4 por ciento hasta 1986, en que superó los guarismos de 1980, tanto en términos reales como en relación al gasto público total. Luego se mantuvo estable en términos reales hasta 1989, con una expansión promedio del 3,8 por ciento, en el marco de enérgicas medidas destinadas a reducir el desequilibrio fiscal. El gasto social parece haber sido un componente prioritario dentro de las políticas de ajuste en ese decenio. Sin embargo, a partir de 1990 ese patrón se quiebra. Dentro de un marco de crecimiento económico, se produjo un ajuste fiscal muy fuerte, en magnitud y velocidad, que afectó desproporcionadamente a los gastos sociales. En este lapso, la política social perdió prioridad y se tornó subsidiaria de la política económica⁸. A pesar de ello, en 1992 el gasto social representó en términos reales un 11 por ciento más que su valor en 1980 y un mayor peso dentro del gasto público total, no así en relación con el PIB. En términos per cápita la evolución es similar, con la diferencia de que no logró en ningún momento recuperar los niveles reales de 1980. Al final

8 En términos per cápita y utilizando otros deflatores de precios, el divorcio entre la evolución de la economía y el gasto social se empieza a percibir desde 1987. Véase el Anexo 2.

del período el gasto social per cápita resultó un 20 por ciento inferior al que existía 12 años antes⁹.

La estructura y la evolución sectorial del gasto social mostrada en Cuadro 4.1 no refleja, a nivel de macrosectores sociales, cambios significativos en su composición. El sector de la salud mantiene su predominio y en conjunto con la educación siguen absorbiendo cerca de las dos terceras partes del gasto social, evidenciando que la prioridad en programas universales, que buscan la formación de recursos humanos, no ha cambiado sustantivamente. Sin embargo, vista en términos per cápita, la evolución el gasto social evidencia un importante deterioro acumulado y grandes cambios dentro de los macrosectores y en el tiempo¹⁰. En 1992, el gasto social per cápita en educación fue un 17 por ciento inferior al registrado en 1980. El sector más afectado fue la educación secundaria, área que se torna crítica pues estuvo acompañada en este lapso por un descenso en la escolaridad de un 50 por ciento en 1980, a un 40 por ciento diez años más tarde (EEUNA/MIDEPLAN, 1992).

En el sector de la salud, la pérdida acumulada es mayor (20 por ciento) y concentrada mayoritariamente en la atención primaria¹¹. Ello podría explicar la aparición a fines de los años ochenta de enfermedades ya prácticamente erradicadas, prevenibles por vacunación o por el control del medio ambiente. En el sector de la seguridad social también se evidencia un deterioro, con una caída acumulada del 24 por ciento que se concentra en los programas de atención a los grupos vulnerables¹². Por el contrario, en el ámbito de los programas de vivienda, los subsidios directos, en particular el BFV, explican su mejor evolución y como se verá a continuación permiten que los pobres mantengan su participación global en el gasto social.

El gasto social y los pobres

Las estimaciones existentes respecto a la distribución del subsidio que surge del gasto social por grupos de ingreso, señalan que a principios de los años ochenta la fracción del subsidio que surge de los programas sociales recibida por los pobres era equivalente a su peso relativo, que el subsidio provenía

9 La comparación con el año 1980 puede ser engañosa, pues ese año marcó el final de 30 años de fuerte crecimiento económico y un lustro de auge económico generado por los altos precios del café. En esa medida puede corresponder a niveles no sostenibles de gasto.

10 Si bien es cierto que una reducción del gasto real no significa automática ni inmediatamente una reducción de los servicios, pues puede estar acompañada de mejoras en la eficiencia, estas restricciones han sido mayores en los gastos de capital. Este proceso de desinversión tiene resultados mediatos muy significativos.

11 Por atención primaria se considera el gasto del Ministerio de Salud (MS) y sus instituciones adscritas, pues ahí se concentra este tipo de servicio en particular a partir de 1979, en que concluye el traspaso de hospitales a la CCSS. No obstante, ésta es sólo una aproximación, pues el MS continúa con algunos servicios curativos y la CCSS ha estado apoyando con insumos la atención primaria del MS.

12 Aquí se incluyen las instituciones y programas que atienden exclusivamente a los niños abandonados o maltratados, las madres solas, los ancianos, los discapacitados, los indígenas y los pobres en general.

Cuadro 4.1. Evolución del gasto social per cápita, 1980-92
(Cifras relativas)

	<i>Tasa media de variación anual</i>				<i>Variación acumulada</i>	<i>Estructura relativa^a</i>	
	1981-82	1983-86	1987-89	1990-92	1981-92	1990	1992
Gasto social total	-20,9	3,9	1,1	-4,6	-20,0	100,0	100,0
Educación	-20,3	5,7	-2,7	4,4	-17,1	26,3	27,2
General	-22,6	4,9	-4,0	7,7	-19,9	61,9	59,8
Preescolar	-12,1	12,0	-2,4	13,7	66,0	2,0	4,0
Primaria	-22,5	5,6	-3,5	8,3	-15,0	34,9	35,8
Secundaria	-23,6	3,0	-5,0	8,7	-33,6	25,0	20,0
Formación profesional	-23,1	14,3	10,2	-0,1	35,0	4,7	7,7
Universitaria	-15,9	5,7	-3,3	0,3	-19,3	33,4	32,5
Salud	-22,3	8,7	3,8	-5,1	-19,5	36,9	37,2
Atención primaria	-22,8	2,0	-12,2	-9,9	-68,0	25,2	10,0
Atención curativa	-22,7	8,9	9,1	-3,5	-1,9	67,2	81,9
Agua y alcantarillado	-17,6	22,2	-5,4	-12,8	-14,5	7,7	8,1
Seguridad social	-16,6	11,0	-6,8	-3,8	-23,8	26,7	25,5
Pensiones y jubilaciones	-20,0	17,3	-8,1	3,8	4,9	47,6	65,4
Apoyo grupos vulnerables	-13,6	5,2	-5,2	-13,7	-49,8	52,4	34,6
Vivienda	-33,2	17,6	25,0	-19,9	-14,0	8,5	9,1
Gestión y financiamiento	-33,7	15,9	11,8	-42,1	-79,5	35,4	8,9
Subsidios directos	-40,1	91,9	133,3	-24,0	2.602,4	1,3	39,4
Ordenamiento urbano/rural	-32,7	15,7	-0,6	-4,1	-31,7	63,3	51,7
Otros servicios sociales	-10,0	7,1	-12,8	-10,8	-46,8	1,6	1,0

Fuente: Estadísticas Fiscales del Ministerio de Hacienda y de la Segunda Comisión para la Reforma del Estado.

Nota: Los gastos sociales han sido deflactados por el índice de precios al consumidor. Los detalles sobre su composición sectorial aparecen en el Anexo.

a Los datos dentro de cada sector se relativizan con relación al total del sector. La estructura se refiere al gasto social total.

fundamentalmente de programas universalistas de educación general y de salud, y que representaba un ingreso en especie que equivalía al 80 por ciento de su ingreso autónomo (Taylor-Dormond, 1991; Trejos, 1990).

En el Cuadro 4.2. se presenta una estimación del gasto público social que recibe el primer quintil de la distribución del ingreso, e indica que los resultados anteriores parecen mantenerse¹³. Del cuadro se desprenden dos conclusiones: en primer lugar, a pesar de que los grupos pobres reciben una porción

13 En el Anexo 2 se detallan los pasos seguidos, las fuentes de información utilizadas, y los criterios de asignación para cada subprograma.

Cuadro 4.2. Estimación de la participación del 20 por ciento más pobre en el gasto social por subperíodos
(Cifras relativas)

<i>Sector social</i>	<i>Porcentaje del gasto social recibido</i>			<i>Distribución del gasto social</i>	
	<i>1980-82</i>	<i>1984-86</i>	<i>1989-91</i>	<i>1980-82</i>	<i>1989-91</i>
Total	21,8	20,7	20,9	100,0	100,0
Educación	18,6	18,7	17,1	21,2	18,9
Salud	29,4	24,5	25,3	47,1	46,3
Seguridad social	20,2	16,6	15,8	24,3	19,4
Vivienda	17,7	20,3	23,1	5,5	14,0
Otros sectores	23,3	23,3	23,6	1,9	1,3

Fuente: Elaboración propia con base a estadísticas fiscales del Ministerio de Hacienda y de la Segunda Comisión para la Reforma del Estado y encuestas de hogares del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, la Dirección General de Estadística y Censos y el Ministerio de Planificación Nacional.

Nota: Los hogares han sido ordenados según su ingreso per cápita, véase Anexo 2.

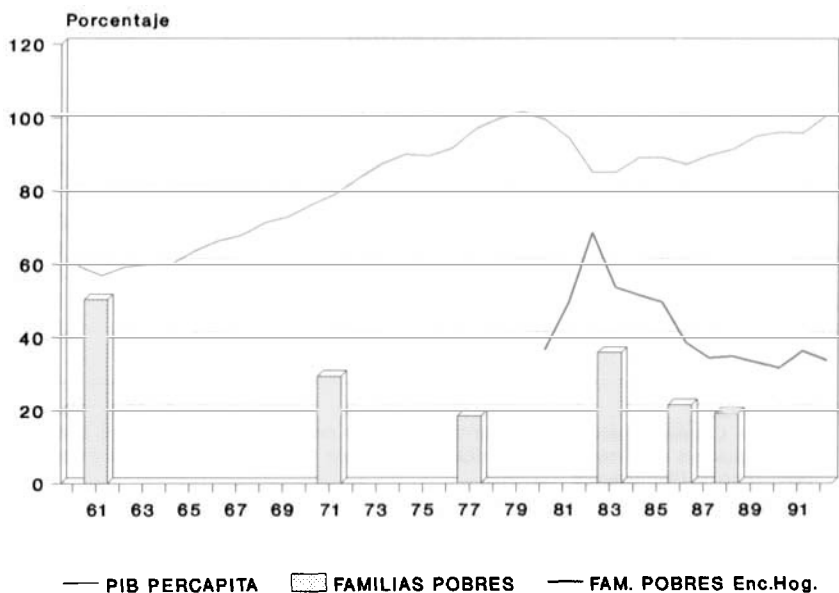
importante del gasto social, éste no se ha orientado con mayor énfasis hacia dichos grupos (es decir, no está más focalizado). En segundo término, los programas para combatir la pobreza, en particular el BFV, si bien no han logrado hacer que una mayor porción del gasto social llegue a los pobres, por lo menos han evitado un deterioro de su participación.

LA POBREZA, SUS CARACTERÍSTICAS, EVOLUCION Y DETERMINANTES

La extensión y la intensidad de la pobreza dependerá de la metodología seguida y de la coyuntura del período en que se realiza la estimación. Para la segunda mitad de los años ochenta, las estimaciones más completas de pobreza según insuficiencia de ingresos oscilan entre el 17 y el 25 por ciento de las familias¹⁴. Dichas estimaciones tienden a confirmar el mayor tamaño de las familias pobres y la mayor extensión e intensidad de la pobreza en el ámbito rural. Por lo menos las tres quintas partes de las familias pobres residen en las zonas rurales, proporción que alcanza los dos tercios en el caso de las familias en situación de pobreza extrema. La brecha de pobreza se sitúa por debajo del 5 por ciento del ingreso familiar, lo que indica que el fenómeno se asocia más con un problema de distribución que de insuficiencia estructural de recursos.

14 Dentro del concepto de ingresos insuficientes, las estimaciones de la CEPAL (1991, 1992) se ubican en este rango, no así las del Banco Mundial (1993) y el BID (Morley y Alvarez, 1992) que se encuentran sistemáticamente por debajo. El tratamiento de los ingresos y las líneas de pobreza utilizadas explican estas discrepancias.

Gráfico 4.2. Evolución de la pobreza y del producto per cápita, 1960-92



Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, IICE (1988) y Banco Central de Costa Rica.

Evolución de la pobreza

Las informaciones disponibles que se resumen en el gráfico 4.2 muestran que, vista como una insuficiencia de ingresos, la incidencia de la pobreza marcha a la par del ciclo económico¹⁵. Durante los años sesenta y setenta, la pobreza se habría reducido en el marco de un fuerte crecimiento económico (Piñera, 1979; Fields 1980; CEPAL, 1991)¹⁶. Esta vinculación es más clara durante los años ochenta, en que los grupos urbanos asalariados de baja calificación se muestran como los más vulnerables a coyunturas restrictivas (Sauma y Trejos, 1990)¹⁷. Los primeros años de la década de 1990 muestran, según la encuesta continua de hogares, un fuerte repunte de la pobreza durante 1991, en el marco de un proceso de estabilización más ortodoxo, aunque el proceso se revirtió a partir de 1992 (Trejos, 1994).

15 A menos que se indique lo contrario, las mediciones de pobreza corresponden a tasas obtenidas a partir de líneas de pobreza.

16 En un mercado de trabajo en el que predominan las relaciones salariales, el ingreso familiar depende marcadamente de esta fuente. Así, la incidencia de la pobreza evoluciona junto con la tasa de desempleo y el nivel de los salarios reales (Trejos, 1992).

17 La encuesta continua de hogares es la que permite tener una visión global de este período. No obstante, como ella capta sólo una parte del ingreso (ingreso laboral en dinero y transferencias corrientes) tiende a sobredimensionar la magnitud relativa de la pobreza, aunque permite destacar la tendencia (véase el Gráfico 4.2).

Características de los pobres

El Cuadro 4.3 recoge algunas características de las familias pobres. Los datos indican que las familias pobres son más numerosas por la presencia de una mayor cantidad de niños, lo que se traduce en una mayor carga de dependientes por ocupado. Ello significa que los niños sufren en mayor proporción el flagelo de la pobreza y la transfieren de una generación a otra a través del ciclo de desnutrición, problemas de aprendizaje y de salud, abandono temprano del sistema educativo e inserción precoz y precaria en el mercado de trabajo. Una estrategia que busque erradicar la pobreza debe darle un tratamiento prioritario al binomio madre-niño a través del apoyo integral en materia de salud y educación. La atención primaria de la salud, los centros de atención integral de niños, los estímulos para retenerlos dentro del sistema educativo y los servicios de calidad son algunas áreas de intervención. Como el acceso y el mantenimiento de los niños en la escuela primaria es bastante generalizado tanto entre las familias pobres urbanas como en las rurales, programas que busquen mejorar la calidad de la educación para estos grupos, como el Programa de Informática Educativa, se tornan de mayor interés.

Cuadro 4.3. Algunas características de las familias por estrato de ingreso y zona, 1986
(Cifras absolutas y relativas)

Indicador	País		Zona urbana		Zona rural	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
Porcentaje de familias	18,1	81,9	11,1	88,9	24,5	75,5
Composición del hogar						
Personas por hogar	5,6	4,3	5,2	4,2	5,7	4,4
Menores de 12 años por hogar	2,2	1,2	2,0	1,1	2,3	1,2
Ocupados por hogar	1,2	1,6	0,9	1,5	1,2	1,6
Dependientes por ocupado	3,7	1,7	4,8	1,8	3,8	1,8
Educación						
Tasa de escolaridad primaria	91,7	94,6	95,2	96,1	90,5	93,1
Tasa de escolaridad secundaria	35,7	46,4	52,0	63,9	30,0	31,5
Años de educación del jefe	3,7	6,8	4,8	8,4	3,3	5,1
Años de educación jefe mujer	3,3	6,7	4,1	7,9	2,4	4,5
Acceso a los servicios de salud						
% Jefes con seguro enfermedad	68,9	83,0	53,1	82,5	75,3	83,4
Mujeres jefes de hogar						
% Mujeres jefes	21,4	17,0	38,9	21,8	14,3	11,8
Participación laboral						
Tasa de participación jefe	72,3	84,0	65,8	82,2	75,0	86,0
Tasa de participación jefe mujer	29,6	51,7	28,0	55,3	31,4	44,4
Tasa de desempleo abierto	10,2	3,9	17,4	4,1	7,6	3,6
Condiciones de vivienda						
% Sin vivienda propia	36,8	30,9	50,2	28,8	31,3	33,3
% Con vivienda en mal estado	61,5	31,8	43,5	21,5	68,9	42,7
% Con 3 o más personas/aposento	18,2	1,8	12,4	3,8	20,6	5,9
Origen de los ingresos						
% De ingresos laborales/ingreso total	65,6	80,2	69,2	77,4	63,8	85,0
% De ingresos salariales/ingreso total	49,2	61,2	51,8	61,0	47,9	61,7

Fuente: IICE (1988)

Las familias pobres no parecen diferir de las no pobres en cuanto al número de personas potencialmente activas (alrededor de tres por familia), aunque sí presentan una menor y menos exitosa incorporación al mercado de trabajo, lo que explica también su alta dependencia por ocupado y el peso de los ingresos primarios en los ingresos familiares. En el caso de los hombres, la menor educación explica el predominio de la precariedad del empleo, esto es, mayor desempleo y desempeño de ocupaciones en el sector informal urbano y tradicional agrícola. Cerca del 9 por ciento de los jefes de hogares pobres trabaja en el sector informal urbano y cerca del 40 por ciento en el sector agrícola. Los primeros representan al 59 por ciento de las familias urbanas pobres con jefe ocupado, y los segundos al 79 por ciento de las familias rurales pobres con jefe ocupado (Trejos, 1994). Como la baja educación es producto de un retiro del sistema educativo que empieza a observarse en la educación secundaria, ello destaca la importancia de programas de capacitación como los talleres públicos que busquen sufragar esas deficiencias y aumentar las posibilidades de una inserción más productiva.

En el caso de las mujeres y en especial las que están a cargo del hogar, la baja educación, junto con la presencia de niños, se transforman en barreras que les impiden acceder completamente al mercado de trabajo o las obligan a retirarse prematuramente después de una inserción precoz. Ello adquiere particular intensidad en las zonas urbanas donde la inactividad y la jefatura femenina tiende a traslaparse en los hogares pobres (Trejos, 1992 y Pollack, 1987). Aquí se reafirma la pertinencia tanto de los programas de capacitación como aquellos que busquen el cuidado, la educación y la protección de los niños y aun de aquellos de corte asistencial que, como el Cupón Alimentario, pretenden apuntalar las posibilidades de consumo de estas familias. Estos programas de apoyo al consumo son también importantes entre los hogares pobres con jefe inactivo de las zonas rurales, donde un menor acceso a la seguridad social acrecienta el riesgo de pobreza y, con carácter compensatorio y transitorio, entre los hogares pobres cuyo jefe se encuentra desempleado, pues son estos hogares los que muestran en general una mayor vulnerabilidad en ambas zonas (Trejos, 1994).

Determinantes de la pobreza

Los resultados de análisis de sensibilidad utilizando modelos "logit" indican que las mayores reducciones en la probabilidad de pobreza de los hogares se asocian con el incremento en el nivel educativo de los jefes de hogar, especialmente entre familias urbanas y entre familias rurales no finqueras (Rodríguez y Smith, 1994). Le siguen en orden de importancia la incorporación de un segundo miembro al mercado de trabajo, y mejoras en la condición de empleo, tales como el cambio de un empleo transitorio a uno permanente, o de un empleo informal a uno formal. Entre las familias rurales finqueras, un factor que reduce significativamente la probabilidad de pobreza es el tener un empleo fuera de la finca, así como el estar ubicado en el sector agrícola de exportación.

En la mayoría de los casos, las reducciones en la probabilidad de pobreza son más significativas si las familias residen en el Valle Central¹⁸.

A partir de estos resultados se derivan algunas implicaciones de política que se relacionan con los programas analizados. La comprobación de que la residencia en el Valle Central incrementa el efecto reductor de la pobreza de mejoras en el nivel educativo y en la condición de empleo, implica la necesidad de que este tipo de políticas tenga una dimensión regional explícita. El Programa de Informática Educativa tiene esa dimensión. El Programa de Talleres Públicos y el Cupón Alimentario, por el contrario, tienen un sesgo urbano.

Otra implicación es que el impacto favorable de un empleo permanente y de la disponibilidad de empleo fuera de la finca indican la necesidad de esfuerzos de desarrollo, particularmente de desarrollo rural, mediante los cuales se generen esos empleos. El programa de Talleres Públicos busca apoyar en esa misión. Una tercera implicación es que las políticas de educación y empleo no deben ser vistas como esfuerzos separados. Nuevamente, el programa de talleres públicos parece cumplir este requisito.

PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Aunque la focalización no ha sido un eje central en el diseño de la política social, es posible identificar un conjunto de programas estatales que en su diseño o aplicación buscan llegar selectivamente a los pobres. El perfil de cada uno de los 38 programas identificados se presenta como Anexo 1 y se resume en el Cuadro 4.4. Una estimación preliminar de los recursos que manejaron estos 38 programas en 1992 indica que equivalen aproximadamente al 17 por ciento del gasto social en ese año¹⁹.

En términos del número de programas, recursos y beneficiarios, los de salud son los predominantes. Son programas diseñados para que los pobres accedan efectivamente a los programas universales de salud. Su éxito puede visualizarse tanto en términos de los indicadores de salud logrados, como por el hecho de que este campo proviene casi la mitad del gasto social que llega a los pobres. Se caracterizan en conjunto por llegar en mayor proporción a las familias rurales, zona donde se concentra la pobreza. Este hecho, junto al tipo de apoyo prestado a las familias pobres (protección y mejoramiento del capital humano), muestran su pertinencia y congruencia con el diagnóstico de la pobreza.

Los programas de educación buscan asegurar la permanencia y el aprovechamiento de los estudiantes provenientes de hogares pobres en programas universales de educación básica. Por el tipo de servicio que apoyan (educación general), tienen amplia capacidad para llegar a familias pobres rurales, lo que se manifiesta en una alta cobertura aparente. Estos programas,

18 En esta zona se encuentran la capital y las tres ciudades más grandes del país, y en ella habitan dos terceras partes de la población del país.

19 Existen importantes dificultades para tratar de estimar los recursos y los costos de estos programas, pues la mayoría están insertos dentro de instituciones cuyas prácticas contables no permiten tales separaciones. Por ello estos datos deben considerarse con cautela.

Cuadro 4.4. Síntesis de los programas sociales para combatir la pobreza, 1993
(Cifras absolutas y relativas)

Área	Número de programas	Período inicio (decenios)				Recursos (%)	Beneficiarios	
		Antes 1970	1970	1980	1990		Distribución ^a	Cobertura ^b
Total	38	8	16	10	4	100,0	100,0	37,5
Salud	8	1	7	-	-	45,9	48,1	55,5
Educación ^c	5	2	1	2	-	9,0	26,1	72,8
Seguridad social	4	1	2	1	-	3,2	1,5	4,0
Vivienda	2	-	1	1	-	23,3	3,6	16,3
Capacitación	2	-	1	1	-	0,5	0,2	2,3
Apoyo productivo	8	3	-	4	1	4,3	1,6	2,1
Asistencial	6	1	3	-	2	12,2	18,3	29,4
Compensatorio	1	-	-	1	-	1,1	0,2	14,0
Apoyo organización social	2	1	-	-	1	0,6	0,4	4,0

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo 1.

- a La misma persona puede verse beneficiada por varios programas y se considera entonces varias veces.
- b Se refiere a un promedio ponderado de la cobertura aparente, esto es, beneficiarios sobre población objetivo suponiendo cero filtraciones. Se calcula sobre los programas en que se puede estimar la cobertura aparente.
- c Los datos sobre programas, recursos y beneficiarios excluyen el proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General. Este programa se inicia en 1993 con un financiamiento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo por US\$ 61,5 millones.

junto con los de salud, movilizan más de la mitad de los recursos y llegan al 75 por ciento de los beneficiarios totales de los programas de lucha contra la pobreza ya analizados. Reproducen así el énfasis que muestra la política social en estos campos y su pertinencia es clara al apuntar a la formación y protección de los recursos humanos en las etapas iniciales y básicas de vida, y se constituyen en mecanismos de mejoramiento de las oportunidades de los pobres y en un medio para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Los programas tradicionales de seguridad social o de protección a grupos vulnerables (niños abandonados, ancianos y discapacitados) canalizan pocos recursos (3 por ciento) y llegan a escasos beneficiarios (2 por ciento). Asimismo la cobertura aparente dentro de cada programa es muy reducida²⁰. Los programas asistenciales, por el contrario, movilizan una porción importante de recursos (12 por ciento), alcanzan al 18 por ciento de los beneficiarios y muestran una apreciable cobertura. Siguen criterios más elaborados de selectividad. Algunos, incluso, se encuentran sobredimensionados, en el sentido de que

20 Una parte importante de los programas estudiados no han dimensionado la población objetivo a atender; otros incluso ni siquiera establecen metas anuales. Aquí se ha tratado de cuantificar la población objetivo en forma independiente y relativizando a los beneficiarios efectivos contra ella (cobertura aparente). Véanse los perfiles del Anexo 1.

atienden a un número de beneficiarios superior al estimado como su población objetivo. A pesar de su protagonismo e importancia reciente, en ellos no puede descansar una estrategia de lucha contra la pobreza.

Los programas de vivienda, escasos en número pero que movilizan grandes cantidades de recursos (23 por ciento), llegan a un reducido conjunto de beneficiarios, pues corresponden a soluciones individuales muy costosas. Si bien la pertinencia de estos programas no es cuestionable, pues tanto la ausencia de vivienda propia como su estado de deterioro y su tamaño relativo insuficiente son problemas dominantes entre los pobres (Cuadro 4.3), el hecho de haberse financiado a costa de otras políticas de lucha contra la pobreza, en particular de aquellas que dependen del FODESAF, junto a un enfoque excesivamente sectorial (sólo construcción de viviendas), los señalan como un problema que requiere evaluación y reforma dentro de una estrategia de combate contra la pobreza²¹.

Los programas de apoyo productivo, a pesar de ser tan numerosos como los de salud, se diferencian de éstos en que en su mayoría surgieron a partir de los años ochenta, canalizan pocos recursos y muestran coberturas reducidas. Menos numerosos pero con las mismas características anteriores en cuanto a recursos, beneficiarios y coberturas, son los programas de capacitación y los de generación de empleos de emergencia. Ambos apuntan a problemas claves de los pobres, que les impiden insertarse en el mercado de trabajo o en actividades con productividad suficiente para generar los ingresos necesarios para superar los umbrales de pobreza. Similar caracterización puede hacerse de los programas que procuran aumentar o darle "voz" a las comunidades pobres, que muestran además un desarrollo muy incipiente.

En síntesis, Costa Rica ha realizado un importante esfuerzo por configurar una estrategia integral de combate contra la pobreza. El énfasis en la inversión en recursos humanos es una dirección que no debe abandonarse, especialmente en un marco de ajuste estructural. No obstante, la escasa importancia y el desarrollo alcanzado en aspectos claves como la capacitación, el apoyo productivo y la organización comunal, así como el exceso de protagonismo reciente de la política económica a costa de la social, señalan aspectos que requieren acciones rectificadoras si quieren consolidarse los logros alcanzados y concretar efectivamente un estilo de desarrollo en que la superación de la pobreza sea el objetivo que guíe tanto la política económica como la social. Por ello, aunque Costa Rica cuenta con muchos de los elementos para estructurar una estrategia que permita combatir eficazmente la pobreza, como programas específicos exitosos, una infraestructura institucional consolidada, una organización sectorial con un Consejo Social y una "autoridad social", no puede afirmarse que ella sea suficientemente completa y coherente. El resultado de las

21 Al crearse el BFV en 1988 se decidió financiarlo, entre otras fuentes, con el 33 por ciento de los recursos del FODESAF. Como el FODESAF históricamente había destinado menos del 10 por ciento a esa área, esta reasignación de recursos del fondo se hizo a costa de otros programas, en particular los de alimentación, nutrición y atención primaria.

elecciones presidenciales de febrero de 1994, en las que triunfó el partido de oposición con una propuesta más integral de ataque a la pobreza, ofrece condiciones favorables adicionales para concretar esa estrategia.

Programas específicos para combatir la pobreza

En esta sección se realiza un análisis detallado de tres programas representativos de combate contra la pobreza, que difieren entre sí por la coyuntura económica en que surgen, sus fuentes de financiamiento, el tipo de apoyo brindado a los pobres y las formas de diseño y ejecución.

El primero son los Talleres Públicos de Capacitación y Producción (PTP), iniciados por el INA durante la crisis económica y financiado con recursos propios de la institución. Esta experiencia se ha considerado como una iniciativa novedosa de capacitación del sector informal (CEPAL, 1990: 125) y muy exitosa en cuanto al número de egresados, a las relaciones con la comunidad y a la incorporación de la fuerza de trabajo subutilizada (BID/PNUD, 1993; CEPAL/UNESCO, 1992: 170). El segundo es el Programa de Informática Educativa (PIE), iniciado cuando la economía había comenzado a crecer nuevamente y estaban introduciéndose importantes reformas económicas. En sólo tres años logró abarcar a un tercio de la matrícula en la enseñanza primaria y se considera como uno de "los más avanzados y completos de este tipo en el mundo" (CEPAL, 1990: 123). El tercer programa es el Cupón Alimentario (PCA), como mecanismo compensador en medio de esfuerzos por restablecer el equilibrio macroeconómico dentro de una concepción más ortodoxa de ajuste, y es uno de los primeros programas cuyos beneficiarios se seleccionan con base en el Sistema Único de Beneficiarios (SISBEN).

Los Talleres Públicos de Capacitación y Producción

Los talleres fueron creados por el INA a partir de 1981, recogiendo las enseñanzas de sus experiencias previas durante el segundo lustro de los años setenta y las actividades teóricas metodológicas del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR). El primer taller se inició en 1982, y para 1985 el programa se encontraba consolidado y hacia fines de los años ochenta pareció estancarse.

Características generales

El PTP fue diseñado considerando las características y las necesidades de la población del sector informal urbano al que está dirigido²². Por ello contempla una flexibilidad horaria, una enseñanza no escolarizada, basada en el cliente y centrada en el aprendizaje mediante la práctica, la ausencia de requisitos

22 El PTP contemplaba su expansión a las zonas rurales, aunque ésta ha sido muy débil. De los 14 talleres en operación sólo uno se ubica en la zona rural.

académicos de ingreso, la unión de la capacitación con la generación de ingresos y el apoyo interinstitucional más allá de la simple capacitación. Su diseño también contemplaba un principio de temporalidad que finalmente se ha perdido, tornando el programa más rutinario e inflexible (Blanco y Sánchez, 1991).

Su objetivo general es mejorar la productividad del sector informal y busca incidir en éste en cuatro niveles: reducción de gastos familiares, obtención de ingresos complementarios mediante la venta de la producción, formación de microempresas y otorgamiento de certificados ocupacionales que faciliten la incorporación al sector formal o la continuación de la capacitación dentro del esquema regular (Jiménez-Veiga, 1983). En la práctica, aunque se ha logrado la generación de microempresas y de ingresos complementarios, el programa se ha visto obstaculizado al fracasar la cooperación interinstitucional y los apoyos complementarios. Del mismo modo, la vinculación con el sector formal o con la capacitación regular ha sido débil. Ello significa que el impacto del programa se ha concentrado en la reducción de los gastos familiares por medio de la producción para autoconsumo (Organización Internacional del Trabajo, OIT, 1992), por lo que es un programa que tiene metas muy limitadas y requiere buscar mayores encadenamientos.

Los talleres públicos son locales que cuentan con bodegas, espacio para labores administrativas y para formación-producción, incluyendo maquinaria y equipo. Están abiertos de lunes a viernes con horarios alternos de 7:30 a 21 horas. En su diseño se asignó mucha importancia al hecho de que operaran en las noches y los fines de semana para permitir la capacitación a los que tenían algún trabajo. Los sondeos realizados mostraron que la operación durante el fin de semana es poco común, lo que significa que el PTP se está dirigiendo con mayor énfasis hacia los desocupados e inactivos, lo que reduce su impacto potencial y explicaría la fuerte presencia femenina entre los asistentes. Los talleres son administrados por un director y cuentan con un conserje, dos guardias, dos oficinistas y un número variable de instructores facilitadores, dependiendo de las especialidades impartidas. Los problemas presupuestarios han hecho que personal administrativo deba rotar entre talleres y se redujera la nómina de instructores. Sin embargo, el problema más serio parece ser la ausencia de una capacitación y motivación para que los instructores cumplan su papel de facilitadores de este proceso de enseñanza.

Hasta 1992, el PTP ha capacitado a cerca de 40.000 personas, con un promedio de alrededor de 5.000 por año, aunque con una reducción del 24 por ciento en el último año (Cuadro 4.5). El primer dato equivale al 18 por ciento de la población inserta en el sector informal y al 21 por ciento de las personas pobres urbanas en edad de trabajar. Ello significa que en el mediano plazo puede tener un impacto potencial significativo. No obstante, la capacidad instalada le permite atender por año a sólo cerca del 2 por ciento de la población estimada del sector informal urbano. Como el 75 por ciento de los alumnos son mujeres, cifra que alcanzó al 81 por ciento en 1992 (INA, 1993), ello explica la concentración en cursos de corte y confección, artesanía y peluquería (Cuadro 4.5). Un elemento

que muestra la rigidez del programa es el hecho de que las especialidades no parecen haberse actualizado ni compatibilizado con las demandas del mercado (Blanco y Sánchez, 1991).

Grupo objetivo y mecanismo de selección

El grupo objetivo es la población marginada inserta en el sector informal urbano (Chang, Reuben y Sánchez, 1985), aunque ésta nunca fue dimensionada ni se fijaron metas concretas de cobertura. Se siguió un criterio de selectividad geográfica donde se seleccionaron comunidades, inicialmente sobre la base de un mapa de pobreza existente (OFIPLAN, 1979) y luego, a través de diagnósticos realizados por el INA (Alvarado y Mora, 1984). No obstante, dos talleres han sido instalados en comunidades no pobres y sólo tres en comunidades realmente marginadas, el resto si bien se ubica en zonas pobres, éstas no son de extrema pobreza (Blanco y Sánchez, 1991: 81).

La selección final de los beneficiarios descansa en el director del taller. Sin embargo, éste no cuenta con los instrumentos de selección adecuados ni con los mecanismos de control necesarios, por lo que es factible la presencia de filtraciones, sobre todo en los talleres ubicados en zonas no pobres o en zonas menos pobres, donde la autoselección geográfica deja de operar. También existen evidencias de que ciertas condiciones del PTP, como la necesidad de que el usuario aporte los materiales, una base educativa mínima para poder aprovechar la capacitación, patrones de conducta que permitan el establecimiento de metas y la capacidad para trabajar por ellas, así como los requerimientos de organización comunal, estarían excluyendo a las personas en situación de pobreza extrema, quienes no han logrado resolver las necesidades básicas de alimentación (Blanco y Sánchez, 1991).

Los apoyos del IMAS desde 1983, y más recientemente del Consejo Nacional de Préstamos, CONAPE (1989) y del propio INA (1991) en forma de ayuda en dinero, préstamos y becas, parecen ser aún insuficientes para permitir el acceso de los grupos más pobres.

Costos y recursos

Para 1992 el costo de operación del programa, incluidos los instructores, los guardias y los conserjes que presupuestariamente se ubican en otras partidas, se estimó en 91 millones de colones, lo que equivale a un gasto anual por estudiante de 23.000 colones (US\$ 169). En este año se gastó una tercera parte menos que en 1987 y un 23 por ciento menos que el año anterior, reducción que estuvo acompañada de una contracción mayor en los rubros de mantenimiento y suministros (Cuadro 4.5). Esta reducción, que refleja tanto pérdida de prioridad dentro de la institución como dificultades financieras del INA, hizo que el PTP pasara de representar el 6 por ciento del gasto del INA en 1987 al 3 por ciento en 1992, proporción muy reducida del presupuesto total de la institución. Los gastos de instalación de los talleres han provenido del INA, de las comunidades, de

Cuadro 4.5. Algunos indicadores sobre los talleres públicos
(Cifras absolutas y relativas)

<i>Indicadores</i>	<i>Año</i>						
	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>
Talleres	10	14	14	14	15	14	14
Por región (%)							
Región Central	80,0	78,6	78,6	78,6	80,0	85,7	85,7
- AMSJ	60,0	50,0	50,0	50,0	46,7	50,0	50,0
- Resto	20,0	28,6	28,6	28,6	43,3	35,7	35,7
Resto del país	20,0	21,4	21,4	21,4	20,0	14,3	14,3
Alumnos	4.002	6.387	4.396	5.728	5.863	5.233	3.994
Por región (%)							
Región Central	88,9	86,7	90,6	92,1	90,8	89,9	93,3
- AMSJ	56,3	38,9	50,3	53,3	39,8	45,2	44,4
- Resto	32,6	47,8	40,3	38,8	51,0	44,7	48,9
Resto del país	11,1	13,3	9,4	7,9	9,2	10,1	6,7
Alumnos/taller	400	456	314	409	391	374	285
Por curso (%)							
Alimentos	0,0	1,2	2,3	3,9	4,2	4,9	0,0
Artesanía	10,3	14,7	16,3	18,8	14,4	19,5	18,6
Confección	59,9	58,7	59,7	50,4	50,2	51,3	56,8
Construcción metal	0,0	2,7	2,9	3,5	5,4	3,4	3,0
Ebanistería	7,5	7,2	12,3	10,4	11,7	10,0	9,9
Electricidad	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	1,2	2,2
Fitotecnia	6,7	4,2	1,4	0,9	1,8	0,6	0,0
Mecanografía	13,9	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Panificación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9
Peluquería	0,0	4,4	5,1	12,1	11,9	9,1	8,6
Pesca	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Soldadura	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Recursos (millones de colones)							
Colones 1992	n.d.	136,1	119,7	117,5	119,7	117,3	90,7
Monto/taller	n.d.	9,7	8,6	8,4	8,0	8,4	6,5
Monto/alumno	n.d.	21,3	27,2	20,5	20,4	22,4	22,7
(miles 1992)							
% Presupuesto INA	n.d.	5,9	4,5	4,0	4,1	4,7	3,0
% Materiales ^a	n.d.	59,0	10,4	19,0	14,0	0,2	0,1

Fuente: Instituto Nacional de Aprendizaje.

Notas: AMSJ = Área Metropolitana de San José ; n.d. = No disponible.

a De los gastos de operación de los talleres, excluyendo instructores, guardias y conserjes.

otras instituciones públicas, especialmente las municipalidades, y de donaciones externas.

El financiamiento de los gastos de operación del PTP proviene de los recursos presupuestarios del INA, institución que cuenta con financiamiento propio originado en un impuesto sobre la nómina de las empresas. Este origen de los recursos en principio le restaría vulnerabilidad financiera a la institución y al PTP. No obstante, la institución se ha visto obligada a mantener un superávit para apoyar las metas fiscales del sector público y se le han establecido restricciones para la contratación de personal, aun de reemplazo. Entre 1987 y 1992, el superávit osciló entre un 13 y un 37 por ciento de los ingresos, alcanzando un promedio del 30 por ciento entre 1990 y 1992. Sólo el superávit en 1992 equivale a 13 veces el gasto del PTP. La restricción en la contratación de personal afecta al programa, ya que los instructores son trasladados a los cursos regulares del INA.

Organización institucional

Dentro del INA, el PTP dependía en sus primeros años de la Dirección de Programas Especiales, en la que se realizaba un control global del programa, y se ejercía una mayor coordinación, seguimiento e intercambio de experiencias. Posteriormente, debido a su crecimiento y complejidad, el programa se trasladó a las direcciones regionales respectivas, manteniendo distintos y cambiantes nexos con las autoridades superiores. Con ello, el programa quedó acéfalo, limitando su capacidad de retroalimentar y de establecer líneas generales de operación, perdiéndose la efectividad institucional para superar los problemas administrativos y técnicos. Así si bien se realizan diagnósticos en los que se delimitan sus problemas, éstos no se traducen en medidas correctivas (INA, 1991). El programa dejó de crecer, se hizo rutinario y tendió a reducirse.

El PTP asignaba mucho énfasis a la participación de otras instancias públicas como medio de garantizar un apoyo integral a la población objetivo, en que la capacitación era sólo un componente. Otras instituciones se encargarían de dar apoyo en promoción social, educación en materia de organización, y crédito para microempresas. No obstante, sólo el IMAS ha apoyado al PTP, perdiéndose la capacidad de ejercer una influencia permanente en la condición de los usuarios. Del resto de las instituciones no se ha obtenido el apoyo requerido, producto de su desinterés y de la ausencia de una acción más decisiva por parte de las autoridades del INA.

Participación comunitaria

La participación de la comunidad fue establecida como condición inicial para la instalación de un taller, y la comunidad era la encargada de conseguir el terreno y el local. Este hecho, si bien pudo excluir a comunidades sin capacidad de organización, mostró ser positivo y la participación comunal fue muy intensa en los inicios del programa. Aunque se ha vuelto menos intensa, aún persiste

cierto "celo" comunal en torno a los talleres, y las autoridades del INA han enfrentado fuerte oposición cuando han querido cerrar o trasladar un taller, mostrando que es visto como un logro propio y que las comunidades perciben su utilidad.

Los talleres han contribuido positivamente al desarrollo de algunas organizaciones comunitarias, dando lugar a la creación de comités comunales o juntas de usuarios. Estas últimas a veces han fomentado la creación de "cajas chicas" para la compra de materiales y el mantenimiento del taller. También se han creado dos asociaciones de mujeres, una de ellas con el fin de establecer una fábrica de prendas de vestir (Blanco y Sánchez, 1991). En la actualidad predominan otros intercambios talleres-comunidad, como la relación con escuelas de enseñanza primaria, aunque se estima que éstos son aún insuficientes.

Control, vigilancia y evaluación

Al iniciarse el programa existió la determinación de efectuar un seguimiento para planificar su desarrollo así como evaluar su diseño y ejecución novedosos (INA, 1981). Se realizaron encuestas en las que se investigaba la eventual demanda, y con intervalos de dos a cuatro años se realizaron evaluaciones de los talleres, algunas incluso con la participación de otras instituciones, aunque en todos los casos con la ausencia de los beneficiarios. No obstante, estos esfuerzos se centraron en la caracterización socioeconómica de los usuarios, aunque insuficiente para determinar la presencia de filtraciones, y en su grado de satisfacción. No profundizan en el impacto cuantitativo de los talleres, esto es, la generación de microempresas, inserción en empleos formales o mejoramiento de los ingresos o el consumo medio de los usuarios. Con el tiempo, estas deficiencias aumentaron ya que la labor de evaluación fue debilitándose y en 1990 el sistema de evaluación se relegó al mínimo en cuanto a funciones e importancia (INA, 1992).

Logros y problemas

El principal logro del PTP es haber capacitado cerca de 40.000 personas en 11 años. Esta cobertura tiene su justificación en un diseño cuidadoso que tomó en cuenta las características y necesidades de la población objetivo, aunque con metas limitadas. Se constituye así en una opción –quizá la única– para que los sectores pobres tengan acceso a una capacitación técnica que les permita una mejor inserción en el mercado de trabajo. Otro aspecto positivo es la movilización de esfuerzos comunitarios a su alrededor. Desafortunadamente, las debilidades metodológicas de las evaluaciones existentes no permiten conocer el impacto real del programa en términos de oportunidades de trabajo abiertas o mejoramiento de las condiciones laborales y comunales. Este es un aspecto que demanda una acción inmediata, sin la cual no podrá emitirse un juicio definitivo sobre las bondades o las debilidades del programa.

Aún así, es posible identificar varios problemas que debilitan el impacto final del PTP y que exigen de acciones correctivas. El fracaso de la cooperación interinstitucional redujo el apoyo integral y con ello su impacto potencial. Los requisitos de incorporación están excluyendo a los más pobres sin que se hayan logrado contrarrestar estas barreras. La ausencia de seguimiento y evaluación, los cambios institucionales, la extinción de la euforia y la mística inicial puesta en él, la ausencia de capacitación adecuada de los instructores y la pérdida de apoyo político lo han transformado en un programa acéfalo, rutinario e inflexible para adaptarse a las cambiantes condiciones.

El Programa de Informática Educativa (PIE)

El PIE surgió en 1988 de una vaga promesa de campaña que antecede al gobierno del presidente Arias y que se resume en una computadora en cada escuela y la modernización de la educación costarricense. Fueron antecedentes del programa la creación de la Asesoría de Informática en el Ministerio de Educación Pública (MEP) a partir de 1983 y la instalación de una docena de centros experimentales de computación en centros de educación secundaria.

Características generales

El programa fue diseñado cuidadosamente por una comisión de alto nivel técnico, integrada por el presidente Arias para darle cuerpo a la idea, la cual se basó en dos seminarios organizados por el MEP durante 1987. De ella surgió la propuesta de crear laboratorios en las escuelas primarias, de usar la computadora como complemento educativo y no como simple forma de transferir información, de basarse en los maestros para su ejecución, de apoyar el cierre de la brecha de calidad entre las escuelas y subsanar al mismo tiempo las limitaciones que el ambiente social y familiar crea a los niños de los hogares pobres, un ente privado para su ejecución. Este organismo privado sin fines de lucro, la Fundación Omar Dengo (FOD), tendría entre sus objetivos dotar al MEP de los recursos económicos y tecnológicos necesarios para llevar a cabo el proyecto (Badilla, 1991). La creación de la FOD ha sido vista como un caso poco común en que el gobierno desea proteger el proyecto de su propia burocracia (Papert, 1993) y eventualmente, aunque con menos éxito, de los propios políticos.

El programa tiene como objetivos específicos contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación primaria y al desarrollo de una nueva actitud entre estudiantes y maestros frente a la ciencia y la tecnología, así como estimular procesos de aprendizaje, creatividad y pensamiento lógico en los alumnos y los docentes (Fonseca, 1991)²³.

23 El mejoramiento de la calidad de la educación fue una preocupación central del gobierno del presidente Arias y el PIE contribuía a ello. La misma incluía medidas adicionales de capacitación de maestros, pruebas de control de aprendizaje y la búsqueda recursos externos

El programa se inició con una licitación privada en la que los cotizantes debían aportar tanto el equipo como los programas, e incluso montar pruebas piloto. Se seleccionó a IBM, que ofreció como programa el lenguaje Logo Escritor, basado en el enfoque cognoscitivo sobre el aprendizaje de Jean Piaget, así como el asesoramiento del Dr. Papert, creador del lenguaje y de su equipo de investigación del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Cada laboratorio cuenta con 20 computadoras en red y una impresora. Recientemente se han empezado a introducir computadoras con disco duro, para trabajo individual y no en red, aunque no existe consenso dentro de la FOD sobre la mejor opción. Los alumnos asisten dos horas a la semana y trabajan en pares, supervisados por el maestro encargado del laboratorio, quien ha sido previamente capacitado y al que se le remunera como recargo de jornada.

El PIE empezó en febrero de 1988 con el entrenamiento de los maestros que se harían cargo, a partir de marzo, de los primeros laboratorios. Este entrenamiento fue realizado por los instructores nacionales, quienes habían sido previamente capacitados en el MIT. El proyecto fue planificado, en su primera parte, para ser ejecutado en tres etapas anuales consecutivas. La meta era instalar 210 laboratorios con una cobertura de 210.000 estudiantes. Sin embargo, en 1989 el MEP y la FOD acordaron reducir el ritmo de implantación y concentrar esfuerzos y recursos en la profundización cualitativa del programa. Este hecho, junto a los conflictos surgidos con el nuevo titular del MEP, que asumió en 1990 y que desde el inicio buscó detener el programa, hicieron que no se abrieran laboratorios en 1990 ni en 1991. El programa volvió a expandirse en 1992 y para 1993 se habían instalado 160 laboratorios (76 por ciento de lo programado) y estaba atendiéndose a 133.000 estudiantes, o sea el 30 por ciento de la matrícula en escuelas públicas y al 63 por ciento de lo programado. Con ello existe por lo menos una escuela con laboratorio en cada cantón (unidad administrativa intermedia) del país.

Grupo objetivo y mecanismo de selección

La población objetivo está constituida por estudiantes de la enseñanza preescolar y primaria que asisten a centros educativos públicos en las zonas rurales y urbanas marginadas. La selección de los beneficiarios sigue un criterio geográfico, que agrega a la situación socioeconómica criterios adicionales relativos a la regionalización del MEP, la densidad de la población matriculada, asignando énfasis a escuelas de cerca de 1.000 alumnos, el radio de influencia del establecimiento educativo y el interés y disposición de la comunidad para aportar la infraestructura física en que se instalará el laboratorio. La selección final de las escuelas la realizan conjuntamente el MEP y la FOD. Cabe señalar que en

para infraestructura y materiales. Lo importante es que con el PIE se decide otorgar prioridad a los pobres, en vez de ampliar las brechas se busca cerrarlas desde un principio, condición necesaria dentro de una estrategia de desarrollo tendiente a erradicar la pobreza.

general no han existido presiones para modificar los criterios de asignación establecidos, con el fin de favorecer a determinadas comunidades.

Aunque no se dispone de información sobre la distribución de los beneficiarios por estratos de ingreso, el hecho de que cerca de una tercera parte de los niños que asisten a escuelas públicas pertenecen al 20 por ciento de los hogares más pobres, con tasas de escolaridad del 90 por ciento (Dirección General de Estadística y Censo, DGEyC, 1988), sugiere que el PIE tiene gran potencial para llegar a los grupos más pobres, en particular si se toma en cuenta el esfuerzo explícito por ubicar los laboratorios en zonas pobres. No obstante, los requisitos de densidad estudiantil y de aporte comunitario podrían estar dejando fuera, como el PTP, a la población en situación de pobreza extrema, particularmente la residente en zonas rurales dispersas y que asisten en general a escuelas unidocentes.

Costos y recursos

Como intervienen muchas instancias, algunas privadas y otras con aportes en especie, es difícil cuantificar los costos del programa. Las estimaciones realizadas para 1992 y considerando los 160 laboratorios, sugieren un costo de operación de 293 millones de colones al año, con un costo de 2.279 colones por alumno (US\$ 17). Los gastos de inversión acumulados ascienden a 555 millones de colones de 1992, para una inversión promedio por laboratorio de 3,4 millones de colones (cerca de US\$ 25.000). De esta inversión, el aporte de la comunidad representa el 12 por ciento. Un problema por resolver es el relativo al mantenimiento y la reposición del equipo.

El financiamiento del programa es diversificado, actuando la FOD con gran éxito como catalizador de esfuerzos y recursos. El PIE arrancó con una donación de la USAID por US\$ 8 millones, recibidos en tres etapas. Un 60 por ciento de los fondos se destinaron a la compra del equipo y el resto a crear un fondo patrimonial, cuyo rédito cubre los gastos de operación de la FOD. Las juntas de educación, junto con las comunidades y los docentes, aportan la infraestructura para el laboratorio, básicamente acondicionando una aula. El MEP financia el sobresueldo de los encargados de los laboratorios y de los instructores regionales. Distintas instituciones públicas han colaborado con aportes en especie y en dinero. Organismos internacionales, como el PNUD y el BID, han colaborado con consultores o aportes no reembolsables.

Organización institucional

La FOD ha logrado concretar una serie de colaboraciones institucionales que no sólo le han permitido atraer recursos al PIE, sino que también le han posibilitado contar con un equipo humano de alto nivel. Las relaciones entre el MEP y la FOD se han regido por convenios y contratos aprobados por la Contraloría General de la República, los cuales las ha vuelto más transparentes y han protegido finalmente al PIE. Un convenio de cooperación define los aportes

de cada institución, en virtud del cual el MEP aporta el personal docente requerido y la FOD el equipo, los programas de computación, la capacitación y el mantenimiento. Un contrato de comodato regula el préstamo de las computadoras, propiedad de la FOD, en tanto que un contrato de uso le permite al MEP aportar las instalaciones en que opera la FOD.

Internamente la FOD ha organizado el PIE en tres áreas básicas: pedagógica, de investigación y administrativa, y cuenta con cuatro programas de apoyo. Estos son el centro de recursos, la red de teleproceso, el programa de mantenimiento y el centro de evaluación y desarrollo de programas educativos de computación. Como el éxito del programa descansa en los maestros responsables de los laboratorios, se ha asignado mucho énfasis a su capacitación. Para ello existe un programa de entrenamiento en servicio, uno de asesoría y seguimiento, y una revista (INOVA) que sirve de vínculo permanente. Estas actividades son desarrolladas por un equipo de personas denominadas instructores coordinadores, nacionales y regionales.

A raíz del cambio de gobierno producido en 1990, las relaciones entre el MEP y la FOD se volvieron tirantes, ya que el nuevo ministro no sólo no apoyaba el programa, sino que buscó explícitamente debilitarlo. Con la reducción de los sobresueldos a los encargados de laboratorio y de sueldo a los instructores, la no reposición de vacantes por retiro, junto a limitaciones adicionales en la selección y capacitación del personal, se redujo el número efectivo de horas de funcionamiento de los laboratorios y se produjo el cierre parcial de 22 laboratorios y el cierre total de tres. También se desechó el proyecto para que la FOD expandiera el programa a los centros de educación secundaria. Se estima que con el cambio de gobierno producido en mayo de 1994, el PIE se volverá a revitalizarse, con la meta de abarcar al 50 por ciento del estudiantado.

Participación comunitaria

El PIE establece como punto de partida para la instalación de un laboratorio, el aporte de infraestructura por parte de la comunidad, con el fin de garantizar el compromiso y la identificación de la comunidad con el proyecto. Este aspecto reviste importancia, pues al sentirlo como un logro propio, los laboratorios y el equipo se encuentran protegidos, sobre todo teniendo en cuenta que se encuentran en barrios con gran delincuencia.

El PIE ha buscado retribuir a la comunidad el apoyo recibido, estableciendo el Programa de Informática para las Comunidades (PICO), a través del cual se le brinda capacitación en cultura informática general, uso de *software*, acceso a información y asesoría informática. El PICO utiliza los laboratorios en horas no lectivas y cobra por el servicio, de manera que se autofinancia y apoya al proyecto de telemática y al sistema de apoyo global. El PICO funciona en 40 centros y ha proporcionado capacitación a cerca de 3.000 personas.

Control, vigilancia y evaluación

Aunque se realizaron varios intentos por evaluar el PIE, el carácter innovador del programa y su complejidad hacen que sus resultados sean muy preliminares para evaluar el impacto en la calidad de la educación y en el mejoramiento de los alumnos y los maestros. A partir de 1993, un grupo de investigadores de la FOD, con el aporte de dos investigadores externos y el financiamiento del BID, han iniciado el desarrollo de una metodología específica para realizar esta evaluación.

Logros y problemas

El PIE ha sido novedoso en su planteamiento y ejecución, y muy exitoso en cuanto al cumplimiento de las metas fijadas, en particular mientras contó con el apoyo político necesario. También ha tenido éxito en cuanto a que ha logrado motivar, comprometer y reactivar al cuerpo docente. No se sabe, por carecerse de evaluaciones apropiadas, cuál ha sido el impacto sobre la capacidad de aprendizaje de los estudiantes, aunque resulta obvio el efecto motivador que ha producido en ellos. El éxito operativo se ha basado en lo que Fonseca (1991) denomina las decisiones estratégicas tomadas. Estas pueden resumirse en: uso de un proveedor privado, uso de criterios de selectividad geográfica, un enfoque integral e innovador sobre la introducción de la informática en la escuela, la promoción de la participación de la comunidad, la vinculación de la capacitación con el seguimiento y la asesoría, y la búsqueda del impacto real desde el inicio, sin agotarse en programas pilotos de escasa cobertura y difícil reproducción.

Las limitaciones corresponden al campo administrativo, en particular en las relaciones entre el MEP y la FOD, ha quedado evidente que a pesar de las previsiones tomadas, éste seguirá siendo un elemento crucial para el buen desenvolvimiento del programa. Otra dificultad no resuelta es cómo llegar a los más pobres, ya que los criterios seguidos no lo permiten y adicionalmente se presentan problemas de infraestructura, costos y de diseño si se trata de llegar a ellos. Por último, resulta obvio que el programa por sí sólo no es suficiente para resolver el problema de la calidad de la educación general y no se tiene claro cuáles acciones adicionales deben complementar este esfuerzo.

El Programa Cupón Alimentario (PCA)

El PCA surgió también como una promesa de campaña que ejecutó el gobierno del presidente Calderón a partir de 1990 y tiene como antecedentes inmediatos las acciones que el Ministerio de Salud (MS) venía desarrollando en el campo de la nutrición desde 1950 (véase el Anexo 1), programas que en su conjunto habían sido calificados de muy exitosos (Pfeffermann y Griffin, 1989: 17). Internacionalmente, su contraparte son los tradicionales programas de cupones para alimentos.

Características generales

El diseño del programa parte de un diagnóstico equivocado, utilizado profusamente durante la campaña electoral, que planteaba que la pobreza se había intensificado durante la segunda mitad de los años ochenta (véase el Gráfico 4.2). Fue diseñado inicialmente por funcionarios del MS del área de nutrición, quienes propusieron un Bono Alimentario Nutricional (BAN), consistente en un paquete de ciertos alimentos, seleccionados con criterios nutricionales y de apoyo al pequeño productor agropecuario, junto con acciones integrales en el campo de la salud y aplicando una selectividad geográfica (Ministerio de Salud, 1990). El BAN, que empezó a utilizarse en agosto de 1990, tenía las mismas características del programa de paquetes de alimentos que desde 1979 ejecutaba el MS para las familias con niños severamente desnutridos. Este diseño, si bien operaba adecuadamente en ese programa, ya que debe atender a una población muy reducida de alrededor de 2.000 familias, generó rápidamente problemas operativos cuando se trató de ampliar su escala hasta 50.000 familias mensuales. Problemas adicionales en los criterios de selección de beneficiarios dentro de las zonas seleccionadas, llevaron a su suspensión en febrero de 1991 (Novygrodt, 1991 y FODESAF, 1991). Una comisión técnica interinstitucional se encargó, en dos meses, de redefinirlo, transformándolo en el Cupón Alimentario, y su ejecución se trasladó al IMAS.

El objetivo del PCA es complementar el ingreso de las familias en situación de pobreza y con características especiales de vulnerabilidad, mediante la entrega de cupones que se cambian por alimentos. Adicionalmente, buscaba realizar proyectos de mejoramiento comunal (cuidado y reparación de edificios y de lugares públicos como parques, escuelas y centros de salud) a través del trabajo voluntario. Esto último no se ha logrado, ya que el cupón se entrega sin condiciones. El PCA tiene así objetivos más limitados que el BAN, al excluirse las consideraciones de tipo nutricional y de apoyo a la producción.

El PCA consiste en la entrega de hasta cinco cupones mensuales por familia, dependiendo del tamaño y la situación socioeconómica, por un período mínimo de tres meses, prorrogables a seis. En 1993, el valor del cupón fue de mil colones (US\$ 7,03), en los dos años anteriores este monto fue de 750 colones (US\$ 6,14 en 1991 y US\$ 5,59 en 1992). Confrontado con la línea de pobreza extrema (costo per cápita de la canasta de alimentos), el cupón no llega a superar el 30 por ciento de esa línea, lo que indica que consiste apenas en un complemento reducido de los requerimientos nutricionales. Ello es más claro si se tiene en cuenta que existe una amplia lista de alimentos a los que puede acceder la familia y que puede incluso incorporar otros productos no alimentarios de primera necesidad. El cupón es cambiado en los comercios minoristas autorizados, no pudiendo recibirse dinero a cambio ni ser utilizado para licores o cigarrillos²⁴. Tiene así un menor costo administrativo que el BAN.

24 Se denomina "cupón" a cada monto de mil colones entregado por el PCA. Así, el término tiene un doble uso, como documento mediante el que se otorga el beneficio y como unidad de medida del mismo.

Cuadro 4.6. Algunos indicadores sobre el Programa de Cupón Alimentario, 1991-93

<i>Indicadores</i>	<i>Años</i>		
	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993^a</i>
Beneficiarios			
Familias (miles)	23,8	46,4	60,6
Cupones			
Totales (miles)	286,8	557,2	726,9
Valor unitario (Colones)	750,0	750,0	1.000,0
Valor unitario (US\$)	6,1	5,6	7,0
Subsidio			
Millones de colones 1992	261,9	417,9	662,2
Miles de US\$	1.761,6	3.112,3	5.112,7
Subsidio familiar			
Colones 1992	10.961,0	9.000,0	10.931,0
US\$	89,8	67,0	76,9
Cobertura aparente			
% de familias pobres	15,0	31,0	49,8

Fuente: Instituto Mixto de Ayuda Social.

a Cifras preliminares.

Los sistemas de información del PCA no permiten identificar claramente el número de familias beneficiadas, pues no totalizan por familia sino que lo hacen por cupón entregado, y el IMAS ofrece constantemente datos diferentes. El Cuadro 4.6 se ha elaborado usando para cada año una misma fuente, la Dirección de Planificación del IMAS, y suponiendo que cada familia recibe un promedio de cuatro cupones durante tres meses. Es claro que con ello se estima un límite superior o máximo de cobertura. Teniendo en cuenta estas limitaciones, los datos indican un aumento en la cobertura del programa. Los estudios realizados para 1992 indican que el 34 por ciento de las familias corresponden a familias encabezadas por mujeres solas, el 36 por ciento a ancianos y el 16 por ciento a discapacitados, grupos vulnerables a los que asigna énfasis el PCA (IMAS, 1993).

Grupo objetivo y mecanismo de selección

La población objetivo son las familias en situación de pobreza extrema, aunque se asigna énfasis a ancianos, mujeres solas e incapacitados. Estos criterios se tornan incongruentes con el diseño de temporalidad que tiene la ayuda e implican una superposición de poblaciones objetivo con el programa de pensiones a indigentes que administra la CCSS (véase el Anexo 1). Para la

selección de los beneficiarios se sigue un criterio de selectividad geográfica, concentrando los esfuerzos en los distritos considerados como prioritarios por su bajo nivel de desarrollo social (MIDEPLAN, 1987).

Dentro de estas zonas, se aplica un cuestionario para determinar su condición socioeconómica. Este cuestionario ha evolucionado hacia lo que se conoce como el sistema de selección de beneficiarios (SISBEN), implantado por el IMAS a partir de 1992, con apoyo del Banco Mundial. Este sistema es una copia sin modificación del esquema chileno, utilizándose el mismo instrumento de recolección, con las mismas variables, y construyéndose un índice resumen utilizando los mismos ponderadores calculados para Chile. Adolece por lo tanto de las mismas limitaciones apuntadas para el modelo chileno (Raczynski, 1991 y Pfeffermann y Griffin, 1989), aumentadas por la posible incompatibilidad con una pobreza que tiene origen rural²⁵.

Los resultados preliminares de la encuesta contratada por MIDEPLAN, entre diciembre de 1992 y enero de 1993, para determinar el acceso a los programas sociales, muestran que el 44 por ciento de los beneficiarios pertenece al primer decil de la distribución del ingreso familiar per cápita (aproximadamente pobreza extrema) y un 14 por ciento al segundo (resto de pobres). Ello sugiere la presencia de fuertes filtraciones, a pesar de definirse como programa focalizado.

Costos y recursos

El PCA es financiado por el FODESAF, mientras que el IMAS aporta el costo administrativo de su ejecución. Para 1992, este costo administrativo se estimó en un 9 por ciento del costo total del programa. El cuadro 4.6 resume los datos sobre costos y subsidios recibidos por las familias en los últimos años, sin imputar el costo administrativo.

Organización institucional

La ejecución del PCA está centralizada en el IMAS sin ninguna coordinación o participación de otras instituciones. La participación del FODESAF como ente financiador se limita a negociar con el IMAS el monto del cupón y la magnitud de los recursos a presupuestar en el programa. Cabe señalar que el IMAS no tiene dimensionada la población objetivo y que el crecimiento del programa responde más a factores de tipo electoral que a un intento por cumplir con cierta meta de cobertura.

25 Cabe señalar que en 1992 se realizó una encuesta nacional, contratada por MIDEPLAN, con el fin de validar el sistema, tanto en términos de variables a incorporar como en cuanto a ponderaciones. Los resultados de ese estudio no están aún disponibles y se trabaja mientras con la réplica chilena.

Dentro del IMAS, la administración del programa está descentralizada en las 11 oficinas regionales con que cuenta la institución, denominadas Centros de Acción Social, que aplican el SISBEN, seleccionan los beneficiarios y entregan los cupones, para lo cual a cada oficina se le ha asignado una cuota. Existe una pequeña unidad central que controla el programa y totaliza la acción del PCA. Esta organización se tornó muy vulnerable al clientelismo político y en los meses previos a la elección presidencial, la oficina central centralizó la selección de beneficiarios y la entrega de cupones sin un mayor control sobre el cumplimiento de requisitos por parte de los usuarios.

Participación comunitaria

El PCA prevé la formación de comités comunales para organizar y controlar el cumplimiento de los trabajos voluntarios que, en teoría, deberían aportar los beneficiarios. Si bien el IMAS informa la constitución de 150 comités, éstos no han operado en la práctica, ya que el IMAS no dispone de recursos para darles apoyo y seguimiento, ni parece existir mucho interés por parte de los beneficiarios de aportar trabajo voluntario, trabajo que por la composición dominante de los beneficiarios (ancianos, discapacitados y madres solas), no parece tampoco muy factible.

Control, vigilancia y evaluación

Aunque se diseñó un sistema de control y seguimiento en varios niveles, en la práctica sólo se aplica un sistema computarizado que produce informes trimestrales sobre la ejecución presupuestaria y la cobertura geográfica. Este se limita a contabilizar los cupones entregados y el gasto realizado, y como se indicó, no parece permitir totalizar beneficiarios en términos de familias, y menos aún verificar si cumplen los criterios de selección. Esto último ha quedado en manos de las oficinas regionales, las que deberían realizar muestreos de verificación, pero no disponen de los recursos para llevarlos a cabo.

Logros y problemas

El principal logro del PCA es la cobertura alcanzada, aunque no se conozca claramente la importancia que pueden tener las filtraciones. Un segundo logro es el esfuerzo por establecer un sistema computarizado y único de selección de beneficiarios, aunque está pendiente aún la etapa de adaptación al medio local.

Sus limitaciones giran en torno a la duplicación de esfuerzos institucionales, la inconsistencia entre los criterios para acceder al programa y el carácter transitorio asignado, la vulnerabilidad al clientelismo político y la ausencia de control y participación comunal.

CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se analizó la respuesta estatal al combate contra la pobreza en el marco de la política social. El análisis cubrió dos niveles, abarcados en secciones separadas. La primera se dedica al estudio global de las políticas sociales, con énfasis en los programas de lucha contra la pobreza. La segunda tiene un carácter más específico, y está dedicada a la evaluación de tres programas que abarcan distintos campos de intervención estatal en el ámbito social. En esta sección se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del estudio.

Conclusiones

El Estado costarricense ha mostrado una larga tradición en el suministro de servicios sociales, que se apoya y refuerza en un sistema político estable. Los programas universalistas en materia de salud y educación general se han ido complementando, sobre todo a partir de los años setenta, con programas selectivos orientados hacia los grupos más pobres, dirigidos a subsanar las desigualdades persistentes y a mejorar por este medio la eficiencia, la eficacia y la equidad de la política social.

Esta tradición se sustentó en una concepción de la política social como complementaria y no subsidiaria de la política económica, que prevaleció desde los años cincuenta y que permitió absorber cantidades crecientes de recursos, formular un marco institucional muy amplio y desarrollado y mejorar la calidad de vida de los costarricenses. No obstante, la crisis económica de los años ochenta y las políticas de estabilización y ajuste posteriores han generado fisuras en ese consenso. La política social ha perdido papel protagónico dentro de la actividad estatal y se debate entre esfuerzos de reforma para restaurar su capacidad de impacto y propuestas y experiencias concretas que buscan reorientar y limitar su papel y su acción. Por ello, aunque Costa Rica dispone de un conjunto favorable de condiciones para establecer una estrategia completa y coherente de combate a la pobreza, no puede afirmarse que ésta exista.

Ello resulta obvio cuando se analizan los programas concretos de apoyo a los pobres. Tales programas, si bien manifiestan una congruencia con el perfil de la pobreza en el país, encuentran aspectos fundamentales con desarrollos incipientes, escasas coberturas e impactos insuficientes. Este parece ser el caso de los programas de apoyo productivo, de capacitación, de organización de la comunidad y de apoyo para coyunturas recesivas. Estas insuficiencias parecen acrecentarse en el caso de los pobres residentes en las zonas rurales, que constituyen precisamente la mayoría.

El estudio con más detenimiento de tres programas específicos, seleccionados en función de sus diferencias en cuanto al origen temporal, área de intervención, forma de organización y fuente de financiamiento, permite determinar que si bien cada uno puede mostrar un conjunto de logros, ninguno se

encuentra libre de problemas. El PTP presenta como su debilidad básica su escasa capacidad instalada y sus limitados objetivos. Una ampliación del programa sólo tiene sentido si primero se lleva a cabo una evaluación de su impacto y eficiencia y si se reformula procurando enfatizar la vinculación con empleos formales o con la formación profesional regular. El PIE presenta como debilidad la pérdida de selectividad a costa de la ampliación de la cobertura y el esfuerzo debe canalizarse hacia su profundización aunque ello implique enfrentar mayores costos marginales. Por último, el PCA muestra como su principal debilidad la duplicación de esfuerzos, y la recomendación principal giraría en torno a su absorción por parte de los programas existentes que está duplicando.

Enseñanzas de política

El análisis realizado y la comparación de los tres programas permiten derivar adicionalmente una serie de enseñanzas que conviene sistematizar y que pueden resultar útiles tanto para introducir reformas concretas en ellos como para otros programas que no han sido objeto de un estudio particular.

Un primer aspecto se relaciona con la calidad de los recursos humanos involucrados en su diseño y ejecución. Los programas de lucha contra la pobreza requieren un diseño cuidadoso que involucra un correcto diagnóstico y una solución adecuada, así como un seguimiento constante con miras a su mejoramiento y ajuste. Ello sólo es posible si se cuenta con recursos humanos altamente calificados. El PIE es un buen ejemplo de la forma en que este elemento puede subsanar las limitaciones dadas por la estrechez de tiempo en que se debió diseñar y ejecutar y cómo el aporte de estos recursos permite consolidarlo y mejorarlo. El PTP, si bien su diseño contó con el aporte de recursos humanos calificados, que pudieron recoger los desarrollos conceptuales existentes y adaptarlos en la forma específica de talleres públicos altamente flexibles y con elementos de generación de ingresos, este aporte fue perdiéndose en el tiempo cuando las reformas administrativas dentro del INA eliminaron la gestión central del programa y debilitaron las medidas de evaluación y apoyo logístico, incluido el docente. El programa entonces dejó de crecer y empezó a debilitarse. En el caso del PCA el escaso tiempo para el diseño estuvo acompañado de un diagnóstico equivocado o insuficiente, no sólo sobre la evolución de la pobreza, sino también sobre el marco institucional existente. Los diseñadores tampoco recogieron la experiencia internacional de programas similares en países desarrollados y en desarrollo, ni adoptaron un sistema de selección de beneficiarios acorde con las características de la pobreza del país. Ello hizo que el programa fuera muy vulnerable y fue entonces utilizado ampliamente con un criterio de clientelismo político para las elecciones presidenciales de febrero de 1994.

Un segundo elemento en torno al diseño y la ejecución se refiere a la integralidad o independencia de las acciones de apoyo propuestas. Las intervenciones más integrales tienen un efecto mayor que aquellas independientes o sin coordinación. Aunque la información disponible no

permite evaluar esta dimensión, en parte porque existen diferencias entre el diseño y la práctica, es posible diferenciar los programas por la consideración de este elemento. El PTP es el que muestra un enfoque más integral: capacitación y generación de ingresos y consumo, becas de estudio y financiamiento para la producción. Es obvio que esta concepción tiene en principio una mayor probabilidad de mejorar la productividad de las familias pobres cuyo jefe o principal generador de ingresos está inserto en el sector informal. Ofrecer capacitación a éstos, sin apoyo adicional que compense el costo de no generar ingresos momentáneamente, los excluye del programa. Pero no basta que el enfoque sea amplio; se requiere que todos sus componentes actúen en forma coordinada. En el programa de Talleres Públicos el apoyo en la forma de becas y financiamiento fue muy limitado, por lo que el programa parece haber terminado ofreciendo como principal beneficio "ayuda a la gente a producir para su propio consumo" (OIT, 1992:44). El antecedente del PCA, el BAN, también se diseñó con un enfoque más amplio: apoyo al consumo, atención de la salud, apoyo a la producción agrícola en pequeña escala (pobres rurales). La ayuda consistía en un conjunto de alimentos que tuvieran impacto nutricional y apoyaran a campesinos pobres y las familias se seleccionaban a través de los puestos de salud primaria asignando énfasis al riesgo nutricional. Al pasarse al PCA, estos elementos se perdieron. El PIE busca mejorar la calidad a través de dos elementos, la introducción de la computadora como herramienta de aprendizaje, y el cambio de actitud y la motivación y capacitación del personal docente. Resulta obvio que aquí se requiere un apoyo adicional en infraestructura, materiales, capacitación general de los maestros, diseños curriculares apropiados y sistemas de control del aprovechamiento, aspectos que estaría cubriendo, en principio, el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación.

Un tercer elemento en relación con la ejecución tiene que ver con la capacidad de coordinar acciones y esfuerzos interinstitucionales, ya que por esta vía se puede incrementar el impacto y la eficacia del programa. El PIE es el más exitoso en este aspecto, ya que la FOD sirvió como catalizador que posibilitó coordinar y obtener una serie de apoyos de otras instituciones públicas y privadas, lo que permitió activar el programa. Por el contrario, el PTP, si bien su diseño preveía la coordinación requerida con otras instancias públicas, no fue capaz de consolidarlas, tanto por debilidades en la gestión de las autoridades del INA como por desinterés de los otros agentes. El resultado fue la entrega de un paquete que no correspondía al diseño y una menor eficacia. El PCA, por su parte, muestra la situación inversa a la coordinación, esto es, una duplicación innecesaria de esfuerzos. Cuando se creó, ya existía un conjunto de programas que atendían a la misma población, incluso en la misma forma. Si la población objetivo son las familias que no pueden generar permanentemente ingresos como las madres solas con hijos, los ancianos y los discapacitados, están atendidas por la CCSS mediante el Programa de Pensiones No Contributivas. Si la población objetivo son familias pobres con niños con riesgo nutricional, ellos son del resorte del MS con su programa de Paquetes de Alimentos. Si el programa tiene efectivamente un criterio compensador, atendiendo a los que no pueden generar

ingresos temporales (desempleados o pequeños productores en nuevos asentamientos) éstos son atendidos por el Programa de Auxilio Temporal del MTSS o por el Programa de Apoyo a Pequeños Campesinos del IDA²⁶. Si estos programas funcionan mal, la solución óptima no parece ser crear uno adicional.

Un cuarto elemento vinculado con la ejecución exitosa del programa se relaciona con la continuidad de esfuerzos para provocar resultados permanentes. Cuando los programas surgen de una promesa de campaña, como el PIE y el PCA, muestran un amplio apoyo y dinamismo durante esa administración, pero empiezan a enfrentar problemas cuando cambia el gobierno, especialmente si ello implica también cambio de partido político. Esto es importante, pues una estrategia de lucha contra la pobreza, en principio, no puede basarse en programas creados para cumplir con promesas surgidas al calor de una contienda electoral. En primer lugar, porque dichas promesas pueden responder a un diagnóstico equivocado de la situación, y no ser más que el producto de la necesidad de ganar votos. En segundo lugar, porque la necesidad de cumplir con dichas promesas puede implicar que la ejecución de los programas carezca de un adecuado proceso de planeamiento. En tercer lugar, porque dichos programas pueden ser vulnerables al clientelismo político, en cuarto lugar, porque la prioridad que se le asigne puede variar de un gobierno a otro.

Esto, que ha sido ampliamente documentado con relación al PIE, pero que también está presente en el PTP, puede traducirse en un desperdicio de recursos y pone de relieve la necesidad de lograr un consenso para arribar a intervenciones integrales y flexibles pero permanentes si se quiere llevar a cabo una estrategia efectiva de combate contra la pobreza. Se necesita pasar, como lo señala el BID/PNUD (1993), de políticas gubernamentales a políticas de Estado.

Un quinto elemento vinculado con la gestión de los programas se relaciona con formas de gestión descentralizadas y el uso de proveedores privados como mecanismos para incrementar la eficiencia en la ejecución de los programas. Aunque la descentralización y la prestación privada de los servicios no son elementos difundidos en la acción del Estado costarricense, el PIE es el que muestra esquemas más novedosos y mayor eficiencia a juzgar por la capacidad que mostró la FOD, ente privado ejecutor, en diseñar y realizar las dos primeras etapas en dos años de acuerdo con lo programado. También el diseño del PIE otorgó mucha importancia a cubrir rápidamente la totalidad del país, para lo cual incorporó este elemento explícitamente en los criterios de selección de escuelas. Ello se vio facilitado por la dispersión geográfica que muestran las escuelas primarias y la división administrativa del MEP en 17 oficinas o direcciones regionales. El PTP tiene una organización más centralizada, en la que 12 de los 14 talleres se encuentran en la región central del país y dependen directamente del jefe de dicha dirección. Cada taller muestra asimismo una limitada capacidad de gestión. El otorgamiento de una mayor autonomía financiera y administrativa podría mejorar el funcionamiento del programa e incluso es posible plantear la

26 En el Anexo 1 se detallan las características de cada programa mencionado.

gestión de estos talleres por parte de "ONG", quienes han mostrado en otras latitudes ofrecer una oferta de capacitación más próxima a las necesidades de los pobres, más cerca de sus lugares de trabajo y el empleo de los mismos artesanos de experiencia como formadores de tiempo parcial (King y McGrath, 1994). El PCA muestra una dispersión geográfica un tanto mayor: 11 oficinas regionales del IMAS intervienen en la selección de las familias y la distribución de los cupones. Estas, sin embargo, se concentran en los principales centros urbanos, no tienen independencia administrativa ni financiera e incluso se excluyeron de la selección de beneficiarios durante los meses previos a las elecciones. En este lapso, la selección se concentró en la oficinas centrales del IMAS y se abandonaron los criterios técnicos de identificación de beneficiarios.

Un sexto elemento del diseño y la ejecución de los programas de combate a la pobreza es el relacionado con la capacidad efectiva del programa para llegar a la población objetivo sin filtraciones y en la magnitud del servicio requerido. Esto alude a los mecanismos de selección y a la pertinencia y la escala de los programas. Con relación a los criterios de selección, existe en el país una aversión histórica contra la focalización, y cuando ella ha sido necesaria, se ha dado preferencia al uso de la selectividad geográfica. Los tres programas siguen este criterio, por lo menos en sus acciones iniciales. En tanto la pobreza tenga una concentración geográfica y sea por lo tanto posible identificar focos de pobreza, este mecanismo resulta eficiente. El problema observado es que éste no siempre se cumple, como en el PTP, en que por presiones políticas o de las comunidades, se instalaban en lugares donde no viven los pobres o como en el caso del PIE, en que este criterio debe ceder a dos adicionales como la dispersión geográfica y el tamaño del centro educativo. El PCA utiliza además el SISBEN, y manifiesta junto a las limitaciones señaladas en el modelo chileno, su falta de adaptación a las características del país. La encuesta de inversión social realizada para validar las variables y determinar las ponderaciones se realizó con posterioridad a la iniciación del sistema. Adicionalmente queda la limitación del uso de un mecanismo que selecciona a los beneficiarios, asignando énfasis al método de necesidades básicas insatisfechas, y se utiliza para un programa cuya población objetivo está compuesta por las familias con ingresos insuficientes.

También interesa destacar la medida en que los programas evaluados responden a la caracterización de la pobreza y de sus determinantes. La pobreza en Costa Rica tiene un componente rural muy importante, especialmente fuera del Valle Central. Esto indica que los programas para combatir la pobreza deberían tener un componente regional explícito. En la práctica esto sólo ocurre en el PIE, aunque sólo parcialmente, pues el programa no llega a zonas rurales dispersas. Los programas de Talleres Públicos y del Cupón Alimentario, por el contrario, tienen un importante sesgo urbano, que limita la consecución de sus objetivos. Así, de los 14 talleres públicos, sólo uno se encuentra en las zonas rurales, mientras que todos los 11 Centros de Acción Social (CAS) se encuentran en zonas urbanas. En el caso del PCA, ésta es una limitación muy importante, pues significa que una persona de la zona rural tiene que desplazarse al CAS más cercano, lo cual puede implicar grandes distancias. En el caso del PTP, el sesgo

urbano constituye un problema menos serio, pues uno de los objetivos centrales es brindar capacitación a grupos informales urbanos. No obstante, ello implica que no se está atendiendo a los grupos pobres vinculados con la producción agrícola.

Junto a la adecuada selección de los beneficiarios está el problema de la cobertura o la escala. El PTP muestra una reducida cobertura puntual. Si bien durante 11 años ha logrado capacitar a cerca de 40.000 personas, la capacidad instalada sólo le permite atender a cerca de 5.000 personas por año, lo que equivale del 2 al 3 por ciento del empleo en el sector informal urbano. En el PCA se observan problemas de cobertura ya que atiende, en el mejor de los casos, a dos tercios de las familias en situación de pobreza extrema o a un tercio de las familias ubicadas debajo de los umbrales de pobreza. Este programa permite ejemplificar el problema de pertinencia del servicio o subsidio provisto, ya que el cupón equivale a menos de un tercio del costo per cápita de la canasta de alimentos, y se asigna temporalmente a una población que por sus características de selección, muestran que su problema de generación de ingresos es estructural, permanente o por lo menos de largo alcance.

Un séptimo elemento apunta al origen del financiamiento y ello puede hacer que los programas sean más o menos vulnerables a los vaivenes políticos o las coyunturas económicas. Los programas compensatorios, como pretende ser el PCA, deberían tener un financiamiento anticíclico, esto es, que se incremente en períodos recesivos e inflacionarios, que es cuando los ingresos de los pobres se ven más deteriorados. El FODESAF, al depender en mayor medida de un impuesto a las planillas o nóminas, no tiene ese carácter, aunque el aporte proveniente del impuesto sobre las ventas puede reducir el efecto cíclico del anterior. El PTP tiene el mismo inconveniente anterior sumado a las restricciones adicionales que se le han impuesto al INA para cumplir las metas fiscales. La FOD estuvo dos años sin crecer debido a la vulnerabilidad que le asigna su dependencia, en una fracción significativa, del presupuesto nacional. No obstante, su financiamiento mixto y múltiple parece constituir una buena opción para reducir dicha vulnerabilidad.

Los tres programas analizados, incorporan en su diseño la participación de la comunidad, que constituye el octavo elemento de gestión que conviene resaltar. Mientras que en el PCA la participación comunitaria no ha funcionado en la práctica, en los otros dos programas se ha concentrado en el apoyo para crear la infraestructura donde funcionará el programa. Ello es importante, pues implica una participación de la comunidad en la decisión final de si lo desean y una compenetración con éste una vez que está funcionando. Ambos programas también contemplan grados diversos de retroalimentación con la comunidad, el PIE por la vía del programa de capacitación PICO y eventualmente a través del uso de la red de telemática para facilitar actividades productivas.

Por último, los programas de lucha contra la pobreza, si bien deben tener un carácter de continuidad para producir impactos apreciables, deben tener la flexibilidad necesaria para irse ajustando a las nuevas condiciones, a las nuevas facetas que adquiere el fenómeno de la pobreza y a las formas novedosas de gestión que van desarrollándose. Ello es posible sólo si se cuenta con un sistema de evaluación, vigilancia y seguimiento, sistema en que es omiso todo el sector público costarricense y en que los programas de lucha contra la pobreza no resultaron una excepción. Los esfuerzos realizados son insuficientes, discontinuos en el tiempo y con énfasis en aspectos más administrativos que en la medición del impacto real. Sin su desarrollo no parece factible poder llevar a cabo una adecuada estrategia para combatir la pobreza.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALVARADO, L. Y MORA, G. (1984), *Diagnóstico socioeconómico de las provincias de Heredia, Cartago y de los cantones de Sarapiquí y Desamparados*, San José, Costa Rica: Dirección de Planificación y Evaluación, Instituto Nacional de Aprendizaje.
- BADILLA, E. (1991), "Informática educativa en Costa Rica a partir de 1987". *Revista de educación*. 15(1):7-17. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- BANCO MUNDIAL. (1990), "Costa Rica: el gasto público en los sectores sociales". *Informe* N° 8519-CR. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- _____. (1993), *Poverty and Income Distribution in Latin America, the Story of the 1980s*, Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO/PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (BID/PNUD). (1993), *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*, Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- BLANCO, B. Y SANCHEZ, L. (1991), "Los talleres públicos de capacitación producción en Costa Rica", San José, Costa Rica. Documento mimeografiado.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. (1991), "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", *Estudios e Informes de la Cepal*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. (1992), "El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90", Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL/UNESCO. (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CHANG, A. L., REUBEN, S. Y SANCHEZ, M. L. (1985), *Los talleres públicos de capacitación - producción en el Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica*, San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Aprendizaje/Cinterfor.
- DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS (DGEyC). (1988), *Encuesta de ingresos y gastos de los hogares*, San José, Costa Rica: Dirección General de Estadística y Censos.
- EEUNA/MIDEPLAN. (1992), *Evolución socioeconómica de Costa Rica: 1975-1989*, San José, Costa Rica: Escuela de Economía de la Universidad Nacional, y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- FIELDS, G. (1980), *Poverty, Inequality and Development*, Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES (FODESAF). (1991), "Evaluación al programa bono alimentario nutricional, ejecutado por el Ministerio de Salud, con fondos de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones, DESAF", San José, Costa Rica. Documento mimeografiado.
- FONSECA, C. (1991), "Computadoras en la escuela pública costarricense. La puesta en marcha de una decisión", *Serie Educación e Informática* N° 1. San José: Fundación Omar Dengo.

- GARNIER, L. Y HIDALGO, R. (1991), "El estado necesario y la política de desarrollo", en: L. Garnier, R. Hidalgo, G. Monge y otros. *Entre la ilusión y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Ediciones Guayacán.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS ECONOMICAS (IICE). (1988), "Evolución de la crisis económica en Costa Rica y su impacto sobre el nivel de pobreza. *Informe final para discusión*". San José, Costa Rica. Documento mimeografiado.
- INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS). (1991), "Proyecto: cupón alimentario para población de extrema pobreza", San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social.
- _____. (1993), "Informe de logros administración IMAS 1990-1992", San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social.
- _____. (1993), "Sistema de selección de beneficiarios (SISBEN)", San José, Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social.
- INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA). (1981), "Proyecto para la capacitación de grupos de población en condiciones de marginalidad y la creación de talleres públicos", San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Aprendizaje.
- _____. (1984a), "Diagnóstico situacional de los talleres públicos de desamparados, Hatillo, León XIII, Lomas de Ocloro, Zetillal, Pavas, Santa Cruz", San José, Costa Rica: Departamento de Orientación y Trabajo Social del Instituto Nacional de Aprendizaje.
- _____. (1984b), "Evaluación de talleres públicos de León XIII, Santa Cruz y Zetillal", San José, Costa Rica: Departamento de Evaluación del Instituto Nacional de Aprendizaje.
- _____. (1991), "Proyecto de adiciones y mejoras", San José, Costa Rica: Departamento de Análisis y Control Administrativo del Instituto Nacional de Aprendizaje.
- _____. (1992), "Evaluación: pasado y presente", San José, Costa Rica: Dirección de Planificación y Evaluación, Departamento de Evaluación del Instituto Nacional de Aprendizaje.
- _____. (1993), "Estadísticas de talleres públicos, Año 1992", San José, Costa Rica: Dirección de Planificación y Evaluación, Departamento de Evaluación del Instituto Nacional de Aprendizaje.
- IRARRAZAVAL, I. (1993), "Estudio sobre el impacto redistributivo del gasto social en Latinoamérica: una revisión metodológica", *Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo*. Santiago, Chile, ILPES.
- JIMENEZ-VEIGA, D. (1983), "Talleres públicos de capacitación-producción sector urbano", San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Aprendizaje.
- KING, K. Y MCGRATH, S. (1994), "Formación profesional para el sector informal. Las nuevas tendencias mundiales", en *Desarrollo y Cooperación*, Nº 1. (enero/febrero).
- LIZANO, E. (1990), *Tres ensayos sobre Centroamérica*, San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- MINISTERIO DE PLANIFICACION NACIONAL Y POLITICA ECONOMICA (MIDEPLAN). (1987), "Costa Rica: diferencias geográficas en el nivel de Desarrollo Social. Sistema de Indicadores Sociales", *Documento* Nº 10. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MINISTERIO DE PLANIFICACION NACIONAL Y POLITICA ECONOMICA, CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA Y DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS (MIDEPLAN/CELADE/DGEYC). (1988), *Costa Rica: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2025*, San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.
- _____. (1991), *El gasto público en los sectores sociales, 1975-1991*, San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MINISTERIO DE SALUD. (1990), *Bono alimentario y nutricional, para mejorar la calidad de vida de las familias más pobres*, San José, Costa Rica: Ministerio de Salud.
- MORLEY, S.A. Y ALVAREZ, C. (1992), "Poverty and Adjustment in Costa Rica". *Working Papers Series* 123. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- NOVYGRODT, R. MA. (1991), *Evaluación del bono alimentario nutricional y acciones a tomar en los cantones productivos de café y caña*, San José, Costa Rica: Ministerio de Salud, Departamento de Nutrición y Atención Integral.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). (1992), "Estabilización, ajuste estructural y políticas sociales en Costa Rica: el papel de los programas compensatorios. Informe de una misión interdepartamental", Ginebra, Suiza: Oficina Internacional del Trabajo.
- OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL (OFIPLAN). (1979). *La pobreza en Costa Rica, análisis del sector urbano*, San José, Costa Rica: Oficina de Planificación Nacional.
- PAPERT, S. (1993), *The Children's Machine: Rethinking School in the Age of the Computer*, New York: Edited Basic Books.

- PFEFFERMANN, G.P. Y GRIFFIN, C. C. (1989), *Programas de nutrición y salud en América Latina. Enfoque en los gastos sociales*, Washington D.C.: Publicación del Banco Mundial en colaboración con el Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- PIÑERA, S. (1979), "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?", Santiago, Chile", Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). (1993), *Informe sobre desarrollo humano, 1993*, Madrid, España: Artes Gráficas Toledo, S.A.
- POLLACK, M. (1987), "Poverty and Labour Market in Costa Rica", *Documento de Trabajo* N° 228. Santiago, Chile: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe.
- RACZYNSKI, D. (1991), "La ficha y la focalización de los programas sociales", *Notas Técnicas* N° 141. Santiago, Chile: CIEPLAN.
- RODRIGUEZ, A. Y SMITH, S. (1994), "A Comparative Study of Determinants of Urban, Rural and Farm Poverty in Costa Rica", *World Development*. 22(3).
- SANGUINETTY, J. A. (1988a), *La educación general en Costa Rica. La crisis y sus posibles soluciones*, San José, Costa Rica: Development Technologies, INC.
- _____ (1988b), *La salud y el seguro social en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Development Technologies, INC. y Pragma Cooperation.
- SAUMA, P. Y TREJOS, J.D. (1990), "Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica. 1977-1986", *Documento de Trabajo* 132. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- SELOWSKY, M. (1979), *Who benefits from government expenditure? A case study of Colombia*, Washington D.C., E.U.A.: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- TAYLOR-DORMOND, M. (1991), "El estado y la pobreza en Costa Rica", en *Revista de la Cepal*. 43 (abril): 133-150.
- TREJOS, J.D. (1990), "Pobreza y política social en Costa Rica", *Documento* N° 1. *Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina* (RLA/86/004). San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- _____ (1991), "La política social y la valorización de los recursos humanos", en: L. Garnier, R. Hidalgo, G. Monge y otros. *Entre la ilusión y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Ediciones Guayacán.
- _____ (1992), "Mercado de trabajo y pobreza urbana en Costa Rica", *Serie de Documentos de Trabajo*, 162. San José: Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- _____ (1994), "La pobreza en Costa Rica, una síntesis cuantitativa", Documento mimeografiado.
- TREJOS, J.D., GARNIER, L., HIDALGO, R. Y OTROS. (1993), "Sistemas de entrega de los servicios sociales: una agenda para la reforma en Costa Rica", *Serie de Documento de Trabajo*, 153. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Anexo 1. Síntesis de los programas de apoyo a los pobres, 1993

Políticas en materia de salud

<i>Características</i>	<i>Centros de salud urbanos marginales</i>	<i>Puesto de salud rural</i>	<i>Salud dental rural</i>	<i>Centros infantiles</i>
Institución	Ministerio de Salud (MS)	Ministerio de Salud (MS)	Ministerio de Salud (MS)	Ministerio de Salud (MS)
Año de iniciación	1976	1972	1973	1951, 1975
Objetivo	Dar atención salud primaria a toda la población marginada urbana	Dar atención salud primaria a poblaciones rurales	Atención y prevención odontológica a la población de zonas rurales marginadas	Atención integral al menor de 6 años y a la madre
Tipo de servicio	Servicios de vacunación, desparasitación. Referencia de pacientes a clínicas. Atención a madres embarazadas	Servicios de vacunación, desparasitación, referencia médica. Atención médica. Visitas a domicilio	Tratamiento odontológico anual mediante unidades móviles	Alimentación, educación preescolar y nutricional. Atención médica
Población objetivo	Población marginada. No es necesario que esté asegurada por algún régimen de la C.C.S.S.	Población rural con menos de 500 habitantes	Niños de 0 a 14 años, madres gestantes	Niños de 1 a 6 años de hogares pobres, con patología social y madres embarazadas y lactantes
Número de beneficiarios (personas) ^b	258.430	249.816	216.400 consultas	24.643
Cobertura aparente ^c	83%	57%	98%	16%
% Cumplimiento meta 1992.	100%	n.d.	51%	57%
Origen de los recursos ^d	PN/FODESAF	PN/FODESAF	PN/FODESAF	PN/FODESAF
Monto (millones colones)	1.883,5	1.820,7	253,8	1.304,3
Costo promedio ^e	7.288 ^a	7.288 ^a	1.090	52.928
Tipo de selectividad	Geográfica	Geográfica	Geográfica y población con bajos recursos económicos	Riesgo nutricional y cuestionario

n.d. No se ha establecido la meta en ese año.

a Se aplica al costo promedio de los dos programas.

b Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.

c Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.

d PN= Preaupuesto Nacional, FODESAF = Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

e Costo anual por beneficiario.

Políticas en materia de salud (continuación)

<i>Características</i>	<i>Asegurados por cuenta del Estado</i>	<i>Asegurados voluntarios</i>	<i>Recuperación de desnutrición severos</i>	<i>Acueductos rurales</i>
Institución	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	INCIENSA	Instituto Costarricense de Acueductos Alcantarillados
Año de iniciación	1973	1976	1975	1977
Objetivo	Atención integral a pobres que no estén en ningún régimen de salud de CCSS	Atención integral a trabajadores del sector informal que no estén en ningún régimen de salud	Recuperación integral de niños con desnutrición severa	Proveer a las comunidades rurales dispersas de agua potable y evacuación de aguas negras, industriales, fluviales
Tipo de servicio	Derecho a todas las prestaciones que otorga el régimen de enfermedad y maternidad	Derecho a todas las prestaciones que otorga el régimen de enfermedad y maternidad	Hospitalización y recuperación integral del niño. Educación a los padres	Construcción, operación de acueductos y alcantarillados en conjunto con la comunidad
Población objetivo	Personas consideradas en situación de "indigencia médica"	Personas con ingresos bajos y sin patrón	Niños de 0 a 6 años con desnutrición severa que los pone en riesgo de muerte	Comunidades rurales dispersas
Número de beneficiarios (personas) ^b	300.279	147.168	198	156 acueductos 36.136 personas
Cobertura aparente ^c	36%	251%	60%	18%
% Cumplimiento meta 1992	n.d.	n.d.	70%	98%
Origen de los recursos ^d	PN/CCSS	CCSS	PN/FODESAF/ JPSSJ	FODESAF
Monto (millones)	4.934,0	2.380,7	45,7	477,6
Costo promedio ^e	16.431	16.431 ^a	230.868	13.218
Tipo de selectividad	Cuestionario, entrevista	Solicitud del beneficiario	Diagnóstico médico.	Solicitud de parte de la comunidad

n.d. No se ha establecido la meta en ese año.

a Se utiliza el costo medio por asegurado del Régimen de Enfermedad y Maternidad de la CCSS.

b Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.

c Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.

d PN= Presupuesto nacional, FODESAF = Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. JPSSJ= Junta de Protección Social de San José, INCIENSA= Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud.

e Costo anual por beneficiario.

Políticas en materia de educación

<i>Características</i>	<i>Becas estudiantes de secundaria</i>	<i>Comedores escolares</i>	<i>Suministros escolares</i>	<i>Subsidio al transporte</i>	<i>Programa de informática educativa</i>
Institución	Ministerio de Educación Pública (MEP)	Ministerio de Educación Pública (MEP)	Ministerio de Educación Pública (MEP)	MEP/MOPT ^d	MEP/Fundación Omar Denngo (FOD)
Año de iniciación	1965	1944, 1975	1975	1982	1988
Objetivo	Brindar ayuda económica a estudiantes de secundaria de escasos recursos económicos	Mejorar el estado y la educación nutricional del escolar	Dotar de uniformes y útiles a escolares de bajos recursos	Transporte de estudiantes de zonas alejadas al centro educativo	Contribuir al desarrollo de una nueva actitud de niños/maestro
Tipo de servicio	Ayuda en dinero mensual durante el curso lectivo	Alimentación y educación nutricional	Uniformes y útiles escolares vía donación o precios subsidiados	Transporte gratuito durante el curso lectivo	Utilización de la micro-computadora como herramienta educativa
Población objetivo	Estudiantes de secundaria de escasos recursos de colegios oficiales académicos y técnicos diurnos	Estudiantes de primaria y secundaria en centros educativos públicos	Escuelas y colegios públicos en zonas con problemas de pobreza	Estudiantes de enseñanza media de zonas rurales	Estudiantes de preescolar, primaria de zonas urbanas marginadas y rurales
Número de beneficiarios (personas) ^b	4.510	500.000	7.890	27.589	128.521
Cobertura aparente ^c	13%	Primaria 95% Secundaria 31%	4%	165%	90%
% cumplimiento meta 1992	n.d.	100%	n.d.	n.d.	90%
Origen de los recursos ^d	PN	FODESAF/PN	PN	PN	FOD/PN/Comunidad
Monto (millones)	43,5	1.845,0	21,0	360,8	212,9 ^a
Costo promedio ^e	9.636	3.600	2.662	13.077	2.279
Tipo de selectividad	Geográfica, matrícula y estudio socioeconómico	Geográfico e Índice Desarrollo Social (IDS)	Estudio socioeconómico	Geográfico y matrícula	Geográfico y matrícula

n.d. No se ha establecido la meta en ese año.

a Se refiere sólo a gasto de operación.

b Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.

c Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.

d PN= Presupuesto nacional, FODESAF=Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, FOD= Fundación Omar Denngo, BID= Banco Interamericano de Desarrollo, MOPT=Ministerio de Obras Públicas y Transporte, BM= Banco Mundial.

e Costo anual por beneficiario.

Políticas en materia de seguridad social

<i>Características</i>	<i>Atención y reubicación de menores</i>	<i>Centro diurno atención a ciudadanos de la tercera edad</i>	<i>Apoyo a instituciones de bienestar social</i>	<i>Programa Nacional de Rehabilitación y Educación Especial</i>
Institución	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Comunidad	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	CNREE
Año de iniciación	1930	1982	1973	1973
Objetivo	Atención integral a los menores de 0 a 17 años abandonados o maltratados	Brindar atención diurna al senescente para la satisfacción de sus necesidades biopsicosociales	Asesoría técnica, supervisión y ayuda primaria a las organizaciones de bienestar social	Fortalecer el desarrollo integral del discapacitado
Tipo de servicio	Atención psicológica, social y médica antes de ser adoptados Reubicación de menores	Atención diurna a ancianos (8 am a 4 pm)	Donaciones trimestrales de alimentos, materiales de construcción, material didáctico	Atención integral. Crédito. Capacitación profesional. Ayuda a organizaciones
Población objetivo	Menores de 0 a 17 años abandonados que atiende el Patronato	Mayores de 60 años que presentan algún tipo de problema social o económico	Menores, ancianos discapacitados y farmacodependientes	Todos los discapacitados de niveles socioeconómicos bajos
Número de beneficiarios (personas) ^a	4.787	916 ancianos, 30 centros	27.085	4.515
Cobertura aparente ^b	n.d.	2% ancianos	74% de instituciones	5%
% Cumplimiento meta 1992	n.d.	92%	76%	n.d.
Origen de los recursos ^c	FODESAF/PANI	FODESAF/PN/Comunidad	FODESAF/IMAS	FODESAF/PN/Comunidad
Monto (millones)	727,0	30,6	69,4	94,2
Costo promedio ^d	151.870	33.406	2.562 por persona	20.863
Tipo de selectividad	Estudios socioeconómicos, entrevistas	Boleta de ingreso	Diagnóstico de las necesidades de las organizaciones	Solicitud de las personas

n.d. No se ha establecido la meta en ese año.

a Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.

b Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.

c PN= Presupuesto nacional, FODESAF=Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, CNREE= Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.

d Costo anual por beneficiario.

Políticas en materia de apoyo productivo

<i>Características</i>	<i>PRONAMYPE</i>	<i>Microempresas para atención infantil</i>	<i>Guarderías infantiles</i>	<i>Programa de apoyo a la producción</i>
Institución	MTSS	IMAS	MTSS	IMAS
Año de iniciación	1988	1990	1952	1982
Objetivo	Dar un servicio integral de apoyo al desarrollo de la micro y pequeña empresa	Solucionar el problema de niñez en cuanto al riesgo social por medio de la modalidad de microempresa familiar	Brindar a los padres que trabajan (madres asalariadas de escasos recursos y especialmente solas) un lugar seguro donde dejar a sus hijos	Facilitar el desarrollo de microempresas a grupos en situación de pobreza que posean destrezas en actividades productivas
Tipo de servicio	Crédito y asesoría. Capacitación	Cuidado y atención del menor de 7 años	Cuidado y atención integral diario.	Crédito subsidiado en etapas para el desarrollo de la actividad productiva
Población objetivo	Microempresa (menos de 5 empleados y una inversión de \$ 10.000) y pequeña empresa (menos de 20 empleados y una inversión de \$ 50.000)	Niños menores de 7 años con riesgo a quedarse solos mientras sus padres trabajan	Niños de 6 meses a 6 años de madres trabajadoras de escasos recursos económicos	Personas, familias o grupos ubicados en niveles de pobreza con habilidad demostrada para desarrollar actividades productivas
Número de beneficiarios ^a	1.213 empresas	500 microempresas 3.000 niños	850 niños 12 guarderías	451 familias
Cobertura aparente ^b	n.d.	2% niños	1% niños	1%
% Cumplimiento meta 1992	47%	n.d.	83%	37%
Origen de los recursos ^c	PN/FODESAF/ recursos externos	FODESAF/ Comunidad/ IMAS/PN	FODESAF/MTSS	IMAS
Monto (millones (Colones))	360,5	28,2	42,8	80,9
Costo promedio ^d	297.230	9.400	50.353	179.315
Tipo de selectividad	Parámetros de la pequeña empresa y microempresa	Para el hogar por medio de diagnóstico de la comunidad. Para niños a través de acuerdo entre los padres biológicos y la madre comunitaria	Entrevista	Solicitud del interesado y SISBEN

n.d. No se ha establecido la meta en ese año.

^a Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.

^b Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.

^c PN= Presupuesto nacional, FODESAF=Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

^d Costo anual por beneficiario.

Políticas en materia de apoyo productivo (continuación)

<i>Características</i>	<i>Programa de Apoyo a Pequeños Campesinos</i>	<i>Formación de asentamientos campesinos</i>	<i>Caja Agraria</i>	<i>Programa legalización de la tenencia de la tierra</i>
Institución	MAG-IDA-CNP	Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)	IDA	IDA
Año de iniciación	1982	1961	1982	1966
Objetivo	Brindar la ayuda alimentaria a pequeños campesinos en nuevos asentamientos	Compra, entrega de tierras a campesinos	Otorgamiento de crédito a los beneficiarios del IDA que desarrollen actividades en asentamientos campesinos	Reconocimiento y legitimidad y existencia de la propiedad privada rural
Tipo de servicio	Alimentos y herramientas por 10 meses	Entrega de tierras financiadas a 25 años con un interés del 8% anual	Crédito durante los tres primeros años o cosechas	Escrituración. Contratos de arrendamiento. Información posesoria
Población objetivo	Pequeño agricultor de bajos recursos económicos en asentamientos del IDA	Campesinos sin tierra y de bajos recursos económicos que estén dispuestos a vivir en un asentamiento	Pequeño agricultor que sea beneficiario del IDA	Campesinos con tierras sin legalizar
Número de beneficiario ^a	1.261 familias	516 familias	500 familias	4.543 familias
Cobertura aparente ^b	5%	1%	2%	n.d.
% Cumplimiento meta 1992	n.d.	n.d.	4%	n.d.
Origen de los recursos ^c	PMA/IDA/MAG/CNP	FODESAF/IDA	IDA/recursos externos	IDA/recursos externos
Monto (millones)	108,2	350,9	113,6	148,5
Costo promedio ^d	85.778	680.116	227.129	32.684
Tipo de selectividad	Estudio socioeconómico	Solicitud del interesado y estudio socioeconómico	Estudio socioeconómico	Estudio socioeconómico

n.d. No se ha establecido la meta en ese año.

a Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.

b Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.

c PN = Presupuesto Nacional, FODESAF=Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. MAG = Ministerio de Agricultura y Ganadería, CNP= Consejo Nacional de Producción, PMA = Programa Mundial de Alimentos.

e Costo anual por beneficiario.

Políticas en materia de capacitación para el trabajo y políticas compensatorias

<i>Características</i>	<i>Capacitación para el trabajo</i>		<i>Políticas compensatorias</i>
	<i>Organización, capacitación y asesoría empresarial</i>	<i>Talleres públicos</i>	<i>Auxilio temporal al empleo^b</i>
Institución	Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
Año de iniciación	1974	1982	1987
Objetivo	Fomento, organización de los productores en modelos socioempresariales	Capacitación para producción, formación de pequeñas empresas	Financiar proyectos productivos de capacitación y obra comunal a desempleados
Tipo de servicio	Capacitación y organización empresarial	Curso de capacitación. Producción de bienes y servicios	Crédito y trabajo
Población objetivo	Beneficiarios del IDA	Desempleados, subempleados de familias de escasos recursos económicos	Desempleados
Número de beneficiarios (personas)^a	1.190	3.994	4.237
Cobertura aparente^c	4%	2%	14%
% Cumplimiento meta 1992⁸		n.d.	60%
Origen de los recursos	IDA.	INA	MTSS/FODESAP
Monto (millones)	47,9	90,7	315,0
Costo promedio^d	40.252	22.705	74.345
Tipo de selectividad	Solicitud e entrevista	Solicitud al taller de la comunidad	Entrevista, estudio socioeconómico

n.d. No se ha establecido la meta en ese año.

^a Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.

^b Se considera para efectos del análisis como una política de tipo compensatorio y que había surgido temporalmente durante la crisis de 1982.

^c Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.

^d Costo anual por beneficiario.

Políticas asistenciales

<i>Características</i>	<i>Bono escolar</i>	<i>Pensiones no contributivas</i>	<i>Cupón alimentario</i>	<i>Paquetes de leche DAF</i>	<i>Paquetes de alimentos</i>	<i>Subsidio no alimentario</i>
Institución	MEP	CCSS	IMAS	MS	MS	IMAS
Año de iniciación	1993	1974	1991	1950	1979	1973
Objetivo	Mejorar acceso y permanencia escolar de niñas en extrema pobreza.	Transferir recursos a ancianos no cubiertos por regímenes contributivos	Complementar el ingreso de las familias en extrema pobreza	Prevenir la desnutrición en grupos vulnerables	Recuperación de desnutrición en grupos pobres marginales	Fortalecer el ingreso familiar
Tipo de servicio	Subsidio anual de 5.000 para un niño, 9.000 para dos, 12.000 para tres en compra de zapatos uniformes o útiles	Subsidio mensual en dinero. Atención médica	Subsidio en dinero para ser cambiado en alimentos durante 4 meses, prorrogables, por cinco cupones por familia	Un kilo y medio de leche en polvo al mes	Paquete de leche, arroz, frijoles, azúcar, aceite y pastas mensualmente	Subsidio para compra de medicamentos, etc.
Población objetivo	Escolares provenientes de familias en extrema pobreza	Ancianos mayores de 64 años indigentes, inválidos, viudas desamparadas, huérfanos menores de 15 años	Ancianos solos sin asistencia, personas con discapacidades, madres solas con menores a cargo	Niños de 6 meses a 6 años desnutridos, madres embarazadas o en lactancia	Niños de 6 meses a 6 años desnutridos de escasos recursos económicos	Familias de escasos recursos económicos
Número de beneficiarios (personas) ^a	61.826	50.014	29.163 familias	73.405	2.649	14.477 familias
Cobertura aparente ^b	41%	104%	19%	348%	57%	21%
% Cumplimiento meta 1992	85%	91%	26%	104%	89%	69%
Origen recursos ^c	FODESAF/PN	FODESAF	FODESAF/IMAS	PN/FODESAF	PN/FODESAF	IMAS/FODESAF
Monto (millones)	300,0	1.722,6	429,7	797,7	32,4	196,2
Costo promedio ^d	4.852	34.442	11.259	10.867	12.231	13.276
Tipo de selectividad	Estudio socioeconómico (SISBEN)	Evaluación de trabajador social	Estudio (SISBEN)	Riesgo nutricional	Riesgo nutricional	SISBEN

a Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992, excepto para el bono escolar que inicia en 1993.

b Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de la población meta.

c PN= Presupuesto nacional, FODESAF= Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, SISBEN= Sistema de Selección Único de Beneficiario.

d Costo anual por beneficiario.

Políticas en materia de vivienda, apoyo a la organización social

<i>Area de vivienda</i>		<i>Apoyo a la organización social</i>		
<i>Características</i>	<i>Bono familiar de la vivienda</i>	<i>Vivienda popular</i>	<i>Organización y promoción comunitaria</i>	<i>Fortalecimiento de autogestión comunal</i>
Institución	BANHVI	IMAS	DINADECO	MIVAH
Año de iniciación	1988	1973	1967	1992
Objetivo	Brindar vivienda a familias de escasos recursos	Mitigar el problema de la vivienda de las clases en extrema pobreza	Fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades	Fortalecer y capacitar a las comunidades urbanas
Tipo de servicio	Crédito y subsidio directo para la compra de casa	Crédito para construcción y mejoras de vivienda. Subsidio para construcción y obtención de propiedad. Infraestructura comunal	Asesorías y capacitación a las comunidades	Asistencia técnica, capacitación. Inversión en infraestructura comunitaria y vivienda
Población objetivo	Familias sin vivienda y con ingreso ajustado inferior a cuatro salarios mínimos del peón de construcción	Familias en extrema pobreza sin vivienda propia	Todas las comunidades organizadas del país	Comunidades pobres urbanas marginales organizadas
Número de beneficiarios ^a	15.798 familias	2.758 familias	235 asociaciones	11.000
Cobertura aparente ^b	27%	5%	16% asociaciones existentes	4%
% Cumplimiento meta 1992	102%	91%	n.d.	37%
Origen de los recursos ^c	FODESAF/PN	FODESAF/IMAS	FODESAF/PN	PN/recursos externos
Monto (millones)	6.344,0	311,4	94,0	67,1
Costo promedio ^d	400.937	112.909	400.000 por asociación	6.100
Tipo de selectividad	Cuestionario	Estudio socioeconómico	Solicitud de las comunidades	Solicitud de comunidades organizadas

n.d. No se ha establecido la meta en ese año.

a Los datos sobre beneficiarios y recursos corresponden a 1992.

b Suponiendo ausencia de filtraciones y como porcentaje de las familias pobres sin vivienda pobre.

c BANHVI = Banco Hipotecario de la Vivienda; IMAS = Instituto Mixto de Ayuda Social; DINADECO = Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad; MIVAH = Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos; PN = Presupuesto Nacional; FODESAF = Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

d Costo anual por beneficiario.

Anexo 2. Estimación y asignación del gasto público social

La preocupación y el desarrollo de la política social en Costa Rica no ha estado acompañada de un desarrollo paralelo en las estadísticas sobre gasto público social. Las estimaciones publicadas por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN, 1991) mezclan dos series que resultan inconsistentes entre sí y los esfuerzos por actualizar la serie más antigua, ofrecen estimaciones hasta 1988 (Banco Mundial, 1990). Por ello, un análisis de la evolución del gasto social a partir de los años ochenta pasa por la reconstrucción de la información básica. En este anexo se revisan las fuentes existentes y se detalla el proceso de reconstrucción seguido.

Características de las fuentes existentes

Existen tres series sobre gasto social con diferencias temporales, de clasificación institucional y de criterios de registro. Estas son la del Ministerio de Planificación como parte del Sistema de Indicadores Sociales en su primera etapa (MIDEPLAN-SIS), la de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda (MH-STAP) y la de la Secretaría Técnica de la Segunda Comisión Bipartidista para la reforma del Estado (STCOREC-II). La serie MIDEPLAN-SIS presenta estimaciones de 1975 a 1985 con pérdida de detalle institucional para 1980 en tres sectores y con errores de transcripción y sumas, algunos imposibles de identificar. Existe una actualización del Banco Mundial hasta 1988, en la que se introducen ligeros cambios en el dato del sector de la educación y se agrega agua al sector de la salud. Las estimaciones se refieren sólo al gasto. La serie MH-STAP presenta estimaciones de 1987 a 1992 y se ofrecen estimaciones tanto de ingresos como de gasto, siguiendo la metodología del Fondo Monetario Internacional. La serie STCOREC-II ofrece estimaciones a partir de 1980 y parciales hasta 1991, aunque no incluye la función Otros Servicios Sociales. Las estimaciones son comparables en términos de los criterios de registro y en menor medida en cuanto a la clasificación institucional con la serie anterior.

Criterios seguidos en la construcción de la serie

Se tomó como base la serie MH-STAP, pues es la más completa en cobertura institucional, es el dato oficial que utiliza actualmente el gobierno y se constituye en un sistema de información que seguirá ofreciendo estimaciones en el futuro. No obstante, se consideró necesario realizar cuatro ajustes. Primero, se incorporó dentro del subsector agua, la parte correspondiente de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH); luego se sumó dentro del sector de salud, incluyendo la parte del Instituto Nacional de Seguros (INS) correspondiente al régimen de riesgos del trabajo. Segundo, se sustituyó el dato del BANHVI por el

estimado por la STCOREC II que capta mejor los subsidios del bono familiar de la vivienda. A él se le agregó lo gastado por el IMAS en este rubro. Tercero, el gasto del sector educación básica se desagrega por nivel educativo utilizando la relación relativa según los presupuestos del MEP entre primaria y secundaria y la matrícula para asignar los gastos administrativos por nivel. Cuarto, se realiza un reordenamiento sectorial, pasando el subsector agua al sector de la salud y reordenando cada sector (subtotalizando) en subsectores analíticamente significativos.

Como la Serie del MH-STAP cubre sólo el período 1987 a 1991, fue necesario completar la serie hasta 1980. Para ello se utilizaron las estimaciones de la STCOREC-II a nivel de cada institución y respetando la clasificación institucional. Cabe indicar que ambas fuentes utilizan los mismos criterios de registro (criterio caja) y la misma fuente básica de información por la que no existen mayores problemas. Las únicas dificultades surgen en el caso de la atención primaria y el FODESAF, en que la STCOREC-II tiene una mayor desagregación y en la ausencia de estimaciones de STCOREC-II para "Otros Servicios Sociales". En el caso de la atención primaria simplemente se sumaron consolidadamente el mayor detalle y en el caso de FODESAF, aunque se trataron de compatibilizar los datos, existen dudas de que ello se haya logrado plenamente y es un área que requiere mayor trabajo. Por último, si bien el sector "Otros servicios sociales" está compuesto de 10 instituciones adicionales al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD), éstas en general están adscritas a éste o dependen de transferencias incluidas en su presupuesto. Por ello, la serie se empalmó según la evolución del gasto efectivo del MCJD de cada año según la Contraloría General de la República. La clasificación final de las instituciones por subsectores se presenta en el siguiente cuadro.

Una vez constituida la serie de gasto público social, ésta se relativiza en relación a la población, el tipo de cambio y la inflación. Para transformar las cifras a términos per cápita se utilizó la estimación de la población que surge de la revisión del censo de 1984 y las proyecciones al 2025 (MIDEPLAN/CELADE/DGEYC, 1988), en su hipótesis recomendada. Para convertirlo a dólares de 1992, se utilizó el tipo de cambio promedio entre los ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos. Este alcanzó en 1992 el valor promedio de $\$134,26$ por dólar.

La transformación a términos reales es más discutible, pues no hay consenso acerca del mejor índice a utilizar. Existen tres deflatores que son los más comúnmente utilizados: el índice de precios al consumidor (IPC), el índice de precios implícito del consumo final del gobierno general (IPICG) y el índice de precios implícito del valor agregado del gobierno general (IPIVAG). En un período de grandes ajustes de precios como el decenio de 1980 la selección no es neutral y los resultados pueden ser inversos dependiendo del índice que se utiliza. El siguiente arreglo numérico muestra las tasas medias de variación del gasto social per cápita para los períodos considerados y según los tres índices alternativos.

Cuadro 4.A.1. Clasificación final de las instituciones por sectores

Sector de la educación	
Educación básica:	MEP
Formación profesional:	INA, ECGA, CUNA, CUCA, CUP
Universitaria:	CONARE, ITCR, UCR, UNA, CONAPE
Sector de la salud	
Atención primaria:	MS, OCIS, CTAMS.
Atención curativa:	CCSS (SEM), INS (SRT)
Agua y alcantarillado:	ICAA, ESPH (agua)
Sector de la seguridad social	
Pensiones y jubilaciones:	MTSS, CCSS, (SIVM)
Protec. grupos vulnerables:	DESAF, IMAS, PANI, CONAI, CNREE, FNCA, JPSSJ, SPMA
Sector de la vivienda	
Gestión y financiamiento:	MIVAH, INVU
Subsidios directos:	IMAS (Vivienda), BANHVI
Ordenamiento urbano/rural:	Municipios, IFAM

Fuente: Elaborado por el autor.

Notas: MEP = Ministerio de Educación Pública; INA = Instituto Nacional de Aprendizaje; ECGA = Escuela Centroamericana de Ganadería; CUNA = Colegio Universitario de Alajuela; CUCA = Colegio Universitario de Cartago; CUP = Colegio Universitario de Puntarenas; CONARE = Consejo Nacional de Rectores de las Universidades Estatales Costa Rica; ITCR = Instituto Tecnológico de Costa Rica; UCR = Universidad de Costa Rica; UNA = Universidad Nacional; CONAPE = Consejo Nacional de Préstamos; MS = Ministerio de Salud; CCSS (SEM) = Seguro de Maternidad y Enfermedad; INS (SRT) = Seguro de Riesgos de Trabajo; ICAA = Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; MTSS = Ministerio del Trabajo y Seguridad Social; CCSS = Caja Costarricense de Seguro Social; SIVM = Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; DESAF = Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones; IMAS = Instituto Mixto de Ayuda Social; PANI = Patronato Nacional de la Infancia; CONAI = Comisión Nacional de Asuntos Indígenas; CNREE = Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial; JPSSJ = Junta de Protección Social de San José; MIVAH = Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos; INVU = Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; BANHVI = Banco Hipotecario para la Vivienda.

Cuadro 4.A.2. Tasas medias de variación del gasto social per cápita según período, IPC, IPICG e IPIVAG

<i>Período</i>	<i>IPC</i>	<i>IPICG</i>	<i>IPIVAG</i>
1981-82	-20,2	-9,9	-4,5
1983-86	9,3	1,6	0,1
1987-89	1,3	-0,7	-1,3
1990-92	-5,7	-5,3	-5,2
1981-92	-1,9	-2,7	-2,4

Fuente: Elaborado por el autor.

El índice de precios que se utiliza depende si interesa más el poder adquisitivo del gasto o el cuántum de servicios que está detrás de ese gasto. Aunque lo más adecuado sea una mezcla de ellos, se ha utilizado en este caso el IPC, que es el de uso más generalizado en el país.

Estimación del gasto social que va a los pobres

La cuantificación del gasto social que perciben efectivamente los pobres pasa por dimensionar el gasto social e identificar a los beneficiarios específicos y dentro de ellos a los que se considerarán pobres. Se utiliza el gasto social público cuantificado según la metodología descrita anteriormente. Esto significa que se trabaja con el gasto social bruto y no se intenta aproximar definiciones más netas del Gasto Social, menos aún llegar a una estimación del subsidio neto recibido por las personas²⁷. Por otra parte, como interesa comparar cambios temporales en la porción del gasto social que llega a los pobres, conviene emplear una aproximación relativa de la pobreza con el fin de no utilizar una regla elástica en la medición. Por ello se han usado como aproximación de los pobres al 20 por ciento más pobre de las familias según su ingreso per cápita, porción de población que se ubica dentro del margen en que fluctúan las estimaciones de pobreza por la vía del ingreso.

Para identificar beneficiarios efectivos de los distintos programas sociales se utilizaron encuestas de hogares específicas, correspondientes a los años 1983, 1986, 1988 y 1992. Las dos primeras realizadas por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, la primera denominada Encuesta sobre Gasto Social y la otra Encuesta sobre las Características Socioeconómicas de las Familias. La Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares fue realizada por la Dirección General de Estadística y Censos en 1988 y en 1992, el Ministerio de Planificación contrató una Encuesta denominada encuesta de Inversión Social. De ésta última sólo fue posible obtener unos pocos cruces, por lo que la mayor parte de la asignación descansa en las otras fuentes.

Para el cálculo de porcentaje del gasto que llega a los pobres no basta conocer cuántos pobres acceden efectivamente a cada programa, sino que debe buscarse una medición de la intensidad del consumo. Como la intensidad del consumo y su gasto difiere entre programas, fue necesario en la parte del gasto separar la atención primaria de salud en actividades de prevención y programas de nutrición, y la parte de atención curativa en hospitalización y consulta ambulatoria. Los criterios específicos de asignación y grado de desagregación utilizado se presentan a continuación.

27 Algunos conceptos distintos de gasto social pueden consultarse en Irrarázaval (1993), el concepto de subsidio se encuentra en Selowsky (1979).

Cuadro 4.A.3. Criterios específicos de asignación y grado de desagregación del gasto social

Sector de la educación	
Primaria y preescolar:	Alumnos que asisten a escuelas públicas.
Secundaria:	Alumnos que asisten a colegios públicos.
Formación profesional:	Estudiantes que asisten al INA.
Superior:	Estudiantes en centros de educación superior públicos.
Sector de la salud	
Atención primaria	
Medicina preventiva:	Número de consultas al MS.
Nutrición y alimentos:	Personas que asisten a centros infantiles.
Atención curativa	
Consulta ambulatoria:	Número de consultas a la CCSS.
Hospitalización:	Número de días de internamiento en hospitales de la CCSS.
Aguas y alcantarillado:	Familias conectadas a red pública de cañería.
Sector de la seguridad social	
Pensiones y jubilaciones:	Monto pensión contributiva recibida.
Protección grupos vulnerables	
DESAF:	Monto pensión no contributiva recibida
IMAS:	Familias con ayuda alimentaria.
PANI:	Menores de 12 años.
JPSSJ:	Personas totales del estrato.
Otros:	Monto pensión no contributiva.
Sector de la vivienda	
Gestión y financiamiento:	Familias con préstamo del INVU.
Subsidios directos:	Familias con BFV para 1992 y ayudas en dinero para años previos.
Orden.urb/rural:	Población del estrato.
Sector de otros servicios sociales:	Población del estrato.

Fuente: Elaborado por el autor.

Con el fin de suavizar las variaciones coyunturales y mostrar más la tendencia de largo plazo se utilizaron promedios trienales de los gastos sociales reales. Estos trienios, las encuestas de asignación y el tipo de coyuntura son:

<i>Trienio</i>	<i>Año encuesta</i>	<i>Tipo coyuntura</i>
1980-82	1983	Crisis
1984-86	1986	Estabilización expansiva
1989-91	1988 y 1992	Cambio estructural

Página en blanco a propósito

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

DAGMAR RACZYNSKI

INTRODUCCION

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

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

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

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

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

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

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

Las políticas sociales y la pobreza en Chile: antecedentes

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaborado por el autor.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Raczynski (1993).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Prioridades de las políticas sociales

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

Desde lo asistencial a lo productivo

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

Los temas del programa social

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

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

Un perfil más complejo para la focalización

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

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

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

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

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

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

Profundización del proceso de descentralización

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El gasto público social: recursos y programas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Evolución de la indigencia y la pobreza: 1990-92

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

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

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

Síntesis

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

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

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

ANÁLISIS DE TRES PROGRAMAS ESPECÍFICOS

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

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

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

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

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

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

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

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

Antecedentes e insumos del diseño del MECE-Básica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MECE-Básica: objetivos, metas y líneas de acción

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

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

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

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

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

MECE-Básica: inserción institucional y organización

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MECE-Básica: programas universales y focalizados

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

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

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

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

MECE-Básica: avances, dificultades y desafíos

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

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

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

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

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

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

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

El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes: Chile Joven

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

Antecedentes y diagnóstico que dio forma al programa

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

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

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

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

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

Objetivos y líneas de acción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Inserción institucional y organización

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Criterios y mecanismos de focalización del programa

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

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

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

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

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

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

Seguimiento y evaluación del programa

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

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

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

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

El programa: avances, dificultades y desafíos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Programa "Entre Todos" del FOSIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Programa Entre Todos: objetivos y líneas de acción

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

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

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

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

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

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

Modalidades de seguimiento y evaluación del programa

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

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

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

Desarrollo del programa en el tiempo

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

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

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

Logros, dificultades y desafíos del Programa Entre Todos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONES. ENSEÑANZAS Y RECOMENDACIONES DE POLITICA

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

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

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

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

Factores que facilitaron la articulación de la estrategia social

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

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

La aplicación de la estrategia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Políticas universales y focalizadas

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

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

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

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

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

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABRAHAM, M. Y FELIU, M. (1994), "Programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación (MECE-Básica)". Informe preparado para el Proyecto del BID *Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina. Estudio Nacional en Chile*. CIEPLAN, enero. Mimeo.
- ARELLANO, J. P. (1986), *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84*, Santiago: Ediciones CIEPLAN.
- BID. (1994), *Modernizar con todos. Hacia la integración de lo social y lo económico en Chile*, Informe de la Misión Piloto del Programa de Reforma Social del BID (enero).
- CABEZAS, M. (1988), "Revisión metodológica y estadística del gasto social en Chile: 1970-86". *Notas Técnicas* Nº 114 (mayo). Santiago: CIEPLAN.
- CEPAL. (1993), "La pobreza en Chile en 1992", Santiago: CEPAL.
- _____ (1991), "La pobreza en Chile en 1990", Santiago: CEPAL.
- _____ (1990), "Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1987", Santiago: CEPAL.
- CORTAZAR, R. (1993), *Política laboral en el Chile democrático. Avances y desafíos en los noventa*, Santiago: Ediciones Dolmen.
- CRISPI, J.A. Y MARCEL, M. (1993), "Aspectos cuantitativos de la política social en Chile 1987-93", Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Santiago. Mimeo
- ESPIÑOZA, V. Y RIVÉRA, D. (1994), "Informe de evaluación grupos focales Chile Joven. Informe de Avance. Fase Cualitativa", FOSIS/SUR, Profesionales Consultores, 19 de abril, Santiago. Mimeo.
- FLAÑO, N. (1991), "El fondo de solidaridad e inversión social. ¿En qué estamos pensando?". *Colección Estudios CIEPLAN* Nº 31 (marzo). Santiago.
- FOXLEY, A., ANINAT, E. Y ARELLANO, J. P. (1981), *Las desigualdades económicas y la acción del estado*, México: FCE. Versión en inglés, *Redistributive Effects of Government Programmes*. Oxford: Pergamon Press (1979).
- GARCIA, A. (1991), "Las orientaciones de la política social", *Colección Estudios CIEPLAN* Nº 31 (marzo). Santiago.
- GRAHAM, C. (1991), "From Emergency Employment to Social Investment", *Brookings Occasional Papers*. Washington D.C.
- GROSH, M. (1992), *From Platitute to Practice. Targeting Social Programs in Latin America*, Banco Mundial, Human Resources Division (septiembre).
- GRUPO DE DESARROLLO DE LA INVESTIGACION EN SALUD (GREDIS). (1993), "Jóvenes en riesgo sicosocial", Santiago, Chile. Documento mimeografiado.
- HEYL, V. Y ARNTZ, M. E. (1994), "Programa 'Entre Todos', FOSIS", Documento preparado para el Proyecto BID *Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina, Estudio Nacional en Chile*. CIEPLAN. Mimeo.
- INFANTE, A. Y OTROS. (1984), "La identificación de grupos focales para la asignación de beneficios: problemas metodológicos y modelos alternativos", en *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social*. Estudios ILPES-UNICEF sobre políticas sociales, Santiago.
- LEON, A. (1991), "Pobreza urbana en Chile. Su magnitud y diversidad", Proyecto *Social policies for the urban poor*, CIEPLAN (noviembre), Santiago. Mimeo.
- GENERACION COMPILADORES (1990), *Los jóvenes en Chile hoy*, CIDE-CIEPLAN-INCH/PSI PIRQUE/SUR, Santiago.
- MARSHALL, J. (1981), "El gasto público en Chile, 1969-79", *Colección Estudios CIEPLAN* Nº 5 (junio). Santiago.
- MINISTERIO DE HACIENDA. (1993), "Gastos financiados con la reforma tributaria", *Documento de Trabajo* (mayo), Dirección de Presupuesto, Santiago.
- MIDEPLAN. (1994), *Integración al desarrollo. Balance de la política social: 1990-1993*, República de Chile: MIDEPLAN.
- _____ (1993), "Evolución de los ingresos de los hogares y de la pobreza regional: 1987-1992". (Agosto 25). Santiago. Mimeo.
- _____ (1992a), *Avanzando con equidad, un proceso de integración al desarrollo 1990-92*, Ministerio de Planificación y Coordinación, República de Chile (abril), Santiago.
- _____ (1992b), *Fomento de la pequeña producción*, Ministerio de Planificación y Coordinación, República de Chile (julio), Santiago.
- _____ (1992c), *Población, educación, vivienda, salud, empleo, pobreza CASEN 1990*, Ministerio de Planificación y Coordinación, República de Chile, Santiago.
- _____ (1991), "Un proceso de integración al desarrollo", *Informe social 90/91*. Ministerio de Planificación y Coordinación, República de Chile (agosto), Santiago.

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

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

	Población		Tasa de mortalidad		Esperanza de vida al nacer		Tasa de natalidad fecundidad ^b analfabetismo ^a		Población urbana que accede a		
	Total (1)	(%) urbano ^a (2)	General (x100) habitantes (3)	Infantil (x100) nacidos vivos (4)	Hombres (5)	Mujeres (6)	(x100) habitantes (7)	(8)	(% en población mayor de 15 años) (9)	Agua potable (%) (10)	Alcantarillado (11)
1920	3.730		30,5	250			41,2		36,7		
1930	4.287		24,1	200			42,1	5,5	25,3		
1940	5.023	52	21,3	170			37,2	4,8	27,1		
1952	6.341	60	13,0	129	51,9	55,7	32,7	5,1	19,8		
1958	7.263		12,2	117	53,8	58,7	37,4	5,3			
1960	7.614	68	12,5	120			37,5		16,4		
1962	7.993		11,9	109	55,3	61,0	37,9	5,3			
1964	8.387		11,2	104			36,2			49,2	23,4
1968	9.142		9,2	87	57,6	63,8	28,7	4,4		61,7	21,8
1970	9.504	75	8,7	82			26,4		11,0	66,5	31,1
1972	9.851		8,9	73	60,0	66,5	27,4	3,6		67,9	34,8
1974	10.186		7,7	65			25,9			69,2	38,2
1976	10.510		7,7	57			23,0			78,2	51,5
1978	10.816		6,7	40	63,9	70,6	21,3	2,9	8,9	86,0	56,3
1980	11.145		6,6	33			22,2			91,4	67,4
1982	11.519	82	6,1	24	67,8	74,6	23,8			92,1	70,0
1984	11.919		6,3	20			22,2	2,8		94,3	72,9
1986	12.327		5,9	19	68,0	75,0	22,1	2,7		97,0	77,2
1988	12.748		5,8	19			23,3			98,0	80,9
1990	13.173		6,0	16			23,3				

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

^a Según información censal.
^b Promedio de los quinquenios correspondientes: 50-55, 55-60, etc.

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

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

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

- a** Se definen cinco estratos de ingreso. El estrato indigente incluye todos los hogares cuyo ingreso familiar per cápita es inferior al valor de una canasta básica de alimentos y el estrato no pobre ni vulnerable incluye aquellos cuyo ingreso es superior a 1,25 veces la línea de pobreza.
- b** El 53 por ciento de los controles preventivos corresponde a niños menores de 6 años, un 20 por ciento a mujeres en edad de procrear y un 70 por ciento a la población igual o mayor de 50 años.
- c** Porcentaje sobre el total de hogares con niños entre 6 y 14 años.

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

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

Fuente: Encuesta CASEN 1990.

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

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

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

Fuente: Encuesta CASEN 1990.

a Porcentaje de hogares que no dispone del bien.

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

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

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

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

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

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

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

n.d. No disponible.

a Gasto total excluye pago intereses de la deuda.

b Presupuestado.

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

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

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

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

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

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

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

ANEXO 2

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

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

(Continúa en la próxima página)

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

(Continúa en la próxima página)

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

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

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

ESTUDIOS QUE CONTIENE EL LIBRO

Estrategias para combatir la pobreza en América Latina. Diagnóstico y enseñanzas de política

Dagmar Raczynski
CIEPLAN, Chile

Los programas para combatir la pobreza en Argentina

Roberto Martínez Nogueira
FORGES y FIEL, Argentina

Políticas sociales y programas para combatir la pobreza en Brasil

Sonia Miriam Draibe y Marta Teresa S. Arretche (coordinadoras),
Ana María Medeiros da Fonseca, Aparecida Neri de Souza,
Geraldo Di Giovanni, Helena Kerr Amaral, Juarez Rubens Brandão Lopez
NEPP-UNICAMP, Brasil

Costa Rica: la respuesta estatal frente a la pobreza

Juan Diego Trejos
IICE-ADD, Costa Rica

La estrategia para combatir la pobreza en Chile: programas, instituciones y recursos

Dagmar Raczynski
CIEPLAN, Chile