

# POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES EN EL CHILE DEMOCRATICO



Editores:

Crisóstomo Pizarro/Dagmar Raczynski/Joaquín Vial

CEPLAN

unicef 

# **POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES EN EL CHILE DEMOCRATICO**

**Editores:**

**Crisóstomo Pizarro/Dagmar Raczynski/Joaquín Vial**

**CEPLAN**

**unicef** 

© POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES EN EL CHILE DEMOCRÁTICO

© CIEPLAN

Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica  
Maulever 125, Piso 17, Puroto: (56-2) 633 3836. Fax: (56-2) 633-4411, Santiago, Chile

© UNICEF

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia  
Av. Isidora Goyenechea 3322, Fono (56-2) 231 4210. Fax: (56-2) 231 2360, Santiago, Chile

Derechos reservados para todos los países

Inscripción N° 92.959

[S.B.N. 956-204-029-1]

Primera edición de 1.000 ejemplares

Abril de 1995

Diseño portada: Marian Salasovich

Edición y publicación: Patricia Badilla (CIEPLAN)

ANDROS, Puntumora Gráfica

Impreso en Chile - Printed in Chile

## AUTORES

- JOSE PABLO ARELLANO** Director de Presupuesto, Ministerio de Hacienda (1990 a la fecha).
- RENE CORTAZAR** Ministro de Trabajo y Previsión Social (1990-94). Actualmente investigador de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- RICARDO FFRENCH-DAVIS** Gerente División de Estudios del Banco Central (1990-92). Actualmente Asesor Regional Principal de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- ALEJANDRO FOXLEY** Ministro de Hacienda (1990-94). Actualmente Presidente del Partido Demócrata Cristiano de Chile.
- ALVARO GARCIA** Subsecretario del Ministerio de Planificación y Cooperación (1990-94). Actualmente Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción.
- RAUL LABAN** Asesor del Ministro de Hacienda (1991-92). Actualmente socio Sociedad Consultora GERENS.
- SERGIO MOLINA** Ministro de Planificación y Cooperación (1990-94). Actualmente Ministro de Educación Pública.
- CRISOSTOMO PIZARRO** Asesor Regional en Política Social, Planificación y Evaluación. Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe.
- DAGMAR RACZYNSKI** Investigadora de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

**JORGE RODRIGUEZ**

Subsecretario del Ministerio de Hacienda (1991-94). Actualmente Gerente de Planificación y Recursos Externos de la Fundación Chile.

**MARLANA SCHKOLNIK**

Jefe Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Ministerio de Planificación y Cooperación (1990-94). Actualmente consultora de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

**CLAUDIA SERRANO**

Directora Área Social de la Municipalidad de Santiago (1990-95). Actualmente Jefa Departamento de Programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

**JOAQUIN VIAL**

Asesor del Ministro de Hacienda (1990-94). Actualmente Director Ejecutivo de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

## PREFACIO

Los estudios reunidos en este libro intentan un examen de las políticas económicas y sociales aplicadas por el Gobierno de Chile durante el período 1990-1994 para crear un ambiente político y económico favorable al desarrollo social en un sentido amplio, y a la población infantil en particular. Para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) constituye una parte importante de sus esfuerzos el facilitar y propiciar el análisis permanente de las condiciones que hacen posible el mejoramiento de la situación de los niños y de la mujer. Por lo tanto, apoyar la elaboración de este libro y prologarlo se inscribe en esa línea de acción, y lo hacemos con sumo placer.

Este es el primer libro en que se aborda el examen conjunto de las principales políticas económicas y sociales aplicadas en Chile durante la administración del Presidente Patricio Aylwin. Además, este examen es emprendido por los mismos responsables de su concepción y ejecución. Los autores caracterizan las políticas e instrumentos que hicieron posible en Chile un modelo de crecimiento económico basado en la apertura de los mercados y que, al mismo tiempo, logra una reducción de la pobreza. Es claro que durante ese período se acentúa la importancia de la generación de empleos y el mejoramiento de los ingresos, con un evidente impacto sobre la disminución de la pobreza y, por esta vía, de las mujeres y de los niños.

Se destaca, sin embargo, que de manera explícita el gobierno debió definir la mantención de las políticas de mercado y de apertura comercial iniciadas en el gobierno anterior junto con reformas específicas a la economía de mercado y medidas de regulación estatal para poder seguir creciendo con estabilidad, expandir las exportaciones y superar al mismo tiempo los retrocesos que la nueva administración enfrentaba en términos de la extensión y agudeza de la pobreza y la distribución del ingreso.

En este contexto, el impulso al desarrollo económico se caracterizó por la adopción de tres órdenes de políticas. El primero tiene que ver con el impulso al desarrollo económico mediante la creación de un ambiente político y social favorable a la actividad privada, el impulso al aumento de la inversión y las políticas destinadas a relajar las restricciones externas. El segundo se refiere a las políticas aplicadas para la mantención de los equilibrios macroeconómicos internos y externos de la economía como condiciones esenciales para la sustentación de altas tasas de desarrollo económico y social. Se destaca, en tercer lugar, la evolución de la política social durante el período 1990-1994 haciendo un interesante contraste con las políticas aplicadas antes de 1973 y entre 1973 y 1990.

En lo que respecta a la política social, probablemente la evolución más notable ha consistido en la aceptación de las relaciones de complementariedad entre ésta y la política económica, descartándose la visión que subordina la política social a los requerimientos de la política económica y restringe su papel a acciones compensatorias de los desequilibrios generados por la libre actuación

de las fuerzas del mercado. Aún más, la nueva visión postula una función dinámica de la política social en el desarrollo económico sustentable. El Estado deja de desempeñar un rol subsidiario para transformarse en agente de integración social y económico. En este tipo de análisis se inscribe la discusión sobre los instrumentos de localización, tan útil no sólo para comprender mejor la experiencia chilena sino para analizar otros casos en la región latinoamericana y más allá.

Las nuevas políticas adoptadas por el gobierno tienen como resultado una reducción de la pobreza de 40,1% en 1990 a 32,7% en 1992. Durante ese mismo período los ingresos de los hogares del 20% más pobre se incrementan en un 26,1%. Esta situación se explica, por un lado, por un incremento de las remuneraciones generales y, especialmente, del ingreso mínimo, por una reducción de la desocupación nacional y por un aumento de la tasa de participación de la población en la fuerza de trabajo. Por otro lado, se demuestra que mediante los subsidios monetarios y los programas sociales, los grupos más pobres consiguen un aumento muy importante de sus ingresos. A través de los primeros, estos grupos habrían aumentado sus ingresos monetarios en cerca de un 13%. Los programas de salud, educación y vivienda representarían un complemento de los ingresos de los hogares pobres cercano a un 60%.

También se constata un aumento de la tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y un mayor crecimiento de sus ingresos en comparación con los de los hombres. La proporción de las mujeres jefes de hogar viviendo en condición de indigencia también se reduce, todo lo cual redundará en un directo mejoramiento de las condiciones de vida de sus familias. Del mismo modo, la proporción de niños de quince años viviendo en condiciones de pobreza disminuye de más de un 53% a cerca de un 45%.

Este libro destaca la relevancia del aumento de la proporción de la inversión pública en los sectores sociales y su impacto en el mejoramiento de las condiciones de salud, nutrición y educación de la infancia. En este sentido sobresalen las acciones dirigidas a reducir la mortalidad infantil y la neonatal, la morbimortalidad por infecciones respiratorias agudas, la prevalencia del déficit del desarrollo psicomotor, la incidencia de enfermedades inmunoprevenibles y la incidencia de discapacidades mentales. Los programas nutricionales por su parte permitieron mejorar los indicadores relacionados con el retraso talla-edad, aunque también hay que reconocer un empeoramiento de las condiciones relacionadas con el sobrepeso y obesidad entre embarazadas y menores de 6 años. En educación preescolar se consiguió un aumento de la cobertura nacional equivalente a un 15%. En educación primaria los logros más destacados se refieren al mejoramiento de la calidad de la enseñanza, el descenso de las tasas de abandono y reprobación y el aumento de las tasas de retención, del éxito oportuno y éxito total.

El Plan Nacional adoptado por el Gobierno de Chile en favor de la infancia fue sin duda muy importante en el mejoramiento de la situación de la infancia en la medida que estructuró en un documento político y programático único un conjunto de decisiones políticas que ya existían en la sociedad chilena con

anterioridad a su elaboración. El Plan jugó un papel fundamental en la creación de las condiciones políticas institucionales, legales y de opinión pública favorables al mejoramiento de la situación de la infancia. Así mismo, el libro plantea que quienes tuvieron la responsabilidad de articular el Plan decidieron no proponer una nueva estructura pública que representase de modo coordinado a todas las agencias relacionadas con el bienestar infantil. Esta decisión había sido motivada por el deseo de evitar un impulso al crecimiento de la burocracia estatal. Sin embargo, el libro también sugiere que hoy no parece del todo cierto que esa decisión fue la más correcta en vista de la manifiesta fragilidad política de la infancia y su indefensión frente a grupos de presión con alto poder electoral que compiten por los mismos recursos.

El aumento del presupuesto público destinado a la programación social fue condicionado a su vez por la aprobación de una reforma tributaria que dio como resultado un aumento de la recaudación de un 2% del PNB. El gasto social por su parte ascendió de un 12% del PNB en 1989 a un 14,1% en 1993. Las condiciones que hicieron posible esa reforma y sus principales características son también examinadas en este libro. Se ponen de manifiesto el papel de la concertación política y la emergencia de nuevos acuerdos interpartidarios y sociales sobre los vínculos entre el desarrollo social y el desarrollo económico, superándose tanto los enfoques vinculados a la visión del "derrameo o trickle-down" como a las propuestas de tipo populista.

Sin ignorar las particulares características de los distintos países de la región, los estudios aquí reunidos pueden serles de gran utilidad para el examen de las políticas sociales, y en particular las de bienestar infantil, bajo el imperio de las nuevas condiciones derivadas de la apertura económica y la democratización de los sistemas políticos. Justamente el eje privilegiado de desarrollo en este nuevo contexto está constituido por la inversión en edades tempranas, debido a su vigoroso impacto en el aumento de la creatividad, de la capacidad de incorporación tecnológica y, por ende, de la competitividad, así como en la construcción de una ciudadanía moderna y una ampliación de la participación social. El nuevo consenso mundial acerca de la "seguridad humana" consagrado en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhague, se apoya precisamente en las evidencias hoy disponibles acerca de las interacciones virtuosas entre la inversión en la infancia, la transformación productiva y el afianzamiento de los procesos de democratización.

**Marta Maurás**

**Directora Regional para América Latina y el Caribe  
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia  
UNICEF**



## INDICE

|   |     |
|---|-----|
| INTRODUCCION  | 3   |
| LOS OBJETIVOS ECONOMICOS Y SOCIALES<br>EN LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA<br><i>Alejandro Foxley</i>                        | 11  |
| POLITICAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO<br>Y TRANSICION POLITICA EN CHILE<br><i>Joaquín Vial</i>                               | 31  |
| DESEMPEÑO Y LOGROS<br>MACROECONOMICOS EN CHILE<br><i>Ricardo Efrench-Davis y Raúl Labán</i>                               | 49  |
| POLITICA FISCAL Y DESARROLLO SOCIAL<br><i>José Pablo Arellano</i>   | 77  |
| LA PRIMERA REFORMA TRIBUTARIA<br>DURANTE EL GOBIERNO DE TRANSICION:<br>CONCERTACION Y DEBATE<br><i>Crisóstomo Pizarro</i> | 93  |
| UNA POLITICA LABORAL PARA UNA NUEVA<br>REALIDAD<br><i>René Cortázar</i>   | 129 |
| SUPERACION DE LA POBREZA:<br>BALANCE Y PROPUESTAS<br><i>Alvaro García y Mariana Schkolnik</i>                             | 141 |
| UNA INSTITUCIONALIDAD PUBLICA<br>PARA LA POLITICA SOCIAL<br><i>Sergio Molina</i>  | 167 |
| MUNICIPIO, POLITICA SOCIAL Y POBREZA<br><i>Claudia Serrano</i>  | 195 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>FOCALIZACION DE PROGRAMAS SOCIALES:<br/>LECCIONES DE LA EXPERIENCIA CHILENA</b> | <b>217</b> |
| <i>Dagnar Raczynski</i>  |            |
| <b>POLITICAS SOCIALES PARA GRUPOS DE<br/>RIESGO: UN NUEVO ENFOQUE</b>              | <b>257</b> |
| <i>Mariana Schkolnik</i>   |            |
| <b>EL PLAN EN FAVOR DE LA INFANCIA:<br/>EL CASO DE CHILE</b>                       | <b>283</b> |
| <i>Jorge Rodríguez Grossi</i>  |            |

## INTRODUCCION

CRISOSTOMO PIZARRO

DAGMAR RACZYNSKI

JOAQUIN VIAL

La experiencia de Chile en los últimos años ha atraído gran interés internacional y a menudo se le cita como ejemplo de democratización exitosa, lograda junto con progresos económicos y sociales.

En el plano económico se destaca su vigoroso crecimiento, la notoria reducción de la inflación, la creciente solidez de sus cuentas externas, el aumento de las tasas de ahorro e inversión y la persistencia de un superávit fiscal significativo. En el plano social se valora muy positivamente la reducción en las tasas de desempleo, los aumentos graduales en salarios reales y la reducción de sus altos índices de pobreza. De otro lado, ha recuperado su tradición democrática, a partir de la construcción de acuerdos que han permitido superar el estilo confrontacional de los años 60 e inicios de los 70.

Este libro examina las políticas económicas y sociales adoptadas en Chile entre 1990-1994, durante el primer gobierno de transición a la democracia, después de 16 años de vigencia de un régimen militar. Sus autores, la mayoría de los cuales tuvieron una actuación protagónica en la concepción y realización de las políticas adoptadas durante la administración del Presidente Patricio Aylwin reflexionan desde su particular punto de vista sobre la experiencia chilena, identificando las condiciones que hicieron posible los logros económicos y sociales así como la reconstrucción de la democracia, señalando las características del camino recorrido, los obstáculos que hubo que superar y los desafíos pendientes y/o emergentes. Como señala Marta Maurás, Directora Regional para América Latina y el Caribe del UNICEF, en el prefacio, este es el primer libro que aborda conjuntamente las principales políticas económicas y sociales aplicadas en Chile entre 1990 y 1994.

El libro se inicia con un artículo de Alejandro Foxley, Ministro de Hacienda durante los cuatro años de gobierno del Presidente Aylwin, que aborda el tema de los objetivos económicos y sociales en la transición a la democracia. Foxley resalta el desafío de alcanzar estabilidad política y económica en un período de reconstrucción de pautas de comportamiento e instituciones democráticas. En su artículo se da especial relevancia a la manera en que el gobierno manejó los shocks externos de la economía y logró una integración más plena a los mercados mundiales. En un plano más político se enfatizan los esfuerzos para generar un clima de consenso y cooperación entre partidos políticos de gobierno y oposición, y entre la clase dirigente del país. También evalúa los resultados globales de la administración del Presidente Patricio Aylwin y señala las áreas críticas para asegurar la sustentabilidad de la experiencia chilena en el tiempo. Entre estas destaca la necesidad y los límites de la contribución privada al esfuerzo de

desarrollo para lograr las metas de inversión que el país necesita; el fortalecimiento de la capacidad estatal de regulación de los mercados; la profundización del proceso de descentralización, abriendo nuevos espacios para las iniciativas innovadoras que emergen del sector privado tanto en el ámbito de las políticas sociales como en el de la provisión de bienes públicos o semipúblicos (infraestructura, transporte, seguridad ciudadana); la modernización de la gestión pública promoviendo el control por parte de la ciudadanía y que el usuario sea el centro de preocupación de la acción de los servicios; y la urgente necesidad de mejorar la calidad y equidad del sistema educacional. El autor concluye señalando que una tarea permanente es perfeccionar la democracia lo que exige mejorar la "calidad de la política", en particular la calidad del liderazgo y el desarrollo de una sintonía real con la sociedad y sus problemas, el primero y más urgente de los cuales continúa siendo la pobreza.

Joaquín Vial, asesor del Ministro de Hacienda entre 1992 y 1994, aborda el tema de las políticas de crecimiento, destacando que uno de los problemas centrales que debieron enfrentar las nuevas autoridades fue crear las condiciones que permitieran consolidar un ambiente económico favorable al aumento de las tasas de ahorro e inversión. En esta perspectiva, su trabajo recoge las políticas adoptadas por el gobierno para dar un nuevo impulso al crecimiento económico. El autor resalta la creación de un ambiente político y social favorable a la actividad privada, los estímulos al aumento de la inversión y las medidas destinadas a relajar las restricciones externas. El autor destaca la importancia de mantener un adecuado control de las variables económicas para alcanzar éxitos perdurables en este terreno. Después de reseñar los avances logrados en estas materias y destacar la importancia creciente que va adquiriendo la escasez de mano de obra calificada en el proceso de crecimiento, se detiene a señalar los desafíos para el resto de la década: consolidar las condiciones para un crecimiento elevado, en un contexto distinto, donde el crecimiento futuro depende críticamente de cómo se resuelvan los cuellos de botella que están apareciendo en el mercado de trabajo. El autor opta por proteger la movilidad de los recursos hacia actividades con futuro y expectativas de mejores ingresos, resaltando que los acentos deben ponerse en la capacitación y entrenamiento. De otro lado, plantea la necesidad de hacerse cargo de los temas emergentes en la agenda pública: la protección del medio ambiente y la creación de un entorno más hospitalario y humano para la vida en las ciudades. Estos temas compiten por recursos con la inversión, la educación, y otras tareas prioritarias para el crecimiento, pero si son descuidadas pueden terminar frenando el propio proceso de desarrollo.

El estudio de Ricardo Ffrench-Davis y Raúl Labán se concentra en los desafíos de la política económica de corto plazo. Los autores ponen de manifiesto la relevancia de la mantención de los equilibrios internos y externos de la economía como condiciones esenciales para la sustentación de altas tasas de crecimiento económico y desarrollo social. En este sentido, los autores destacan las medidas de ajuste introducidas al principio del gobierno y argumentan en torno a la importancia y posibilidad de implantar una política fiscal disciplinada,

sin sacrificar el gasto social y la inversión pública, evitando de esta manera, un alto costo social sobre los sectores de menores ingresos y no afectando negativamente el crecimiento económico de mediano plazo. Los autores también describen como el gobierno concilió el objetivo de defender la competitividad del sector exportador con el de la estabilidad macroeconómica. Los autores concluyen, coincidiendo con Vial, que la escasez de fuerza de trabajo, en particular de trabajadores capacitados, puede convertirse en una restricción importante para el crecimiento económico futuro; y que un crecimiento vigoroso y estable es imprescindible para superar la pobreza y permitir una mejor distribución del ingreso y del consumo entre la población.

José Pablo Arellano, Director de Presupuesto de 1990 a la fecha, examina la política fiscal y el desarrollo social. El autor enfatiza, en primer lugar, que el país había logrado una situación fiscal en términos generales sana en el momento que asumió el nuevo gobierno. Sin embargo, esta situación estaba en vías de deterioro a raíz de la rebajas de impuestos introducidas a fines del gobierno militar, así como por la presión social para revertir el progresivo deterioro de los beneficios proporcionados por los programas sociales. Ante este diagnóstico, el gobierno propuso y logró la aprobación en el Parlamento de una reforma tributaria para financiar el mayor gasto social. Los mayores ingresos generados por la reforma tributaria y el crecimiento de la economía permitieron que el gasto social creciera en un 32% entre 1990 y 1993. El autor analiza la trayectoria y el destino inter e intrasectorial de este gasto. El trabajo termina planteando restricciones al financiamiento de los programas sociales hacia adelante, ya que estos tendrán que provenir principalmente del crecimiento económico, dado que en los próximos años entrará en vigencia la rebaja de impuestos acordada en 1993. El autor resalta, además, que sólo una fracción minoritaria en el aumento de los recursos públicos son de libre disponibilidad. Existen aumentos de recursos comprometidos asociados al crecimiento vegetativo de las pensiones y de la población beneficiaria de salud y al costo de operación de nuevas inversiones. Agrega que sobre los recursos de libre disponibilidad competirán, con muy buena legitimidad, entre otras, los programas de justicia y seguridad, los de inversión en infraestructura y las demandas salariales de los funcionarios de salud y educación. Arellano termina planteando dos desafíos: liberar recursos públicos desde otras áreas para destinarlos a los programas contra la pobreza y allegar recursos privados para estos programas.

Crisóstomo Pizarro examina el acuerdo tributario y el debate que se libró durante la tramitación legislativa del proyecto correspondiente. El trabajo se detiene en el alcance del concepto de concertación y su diferencia con el acuerdo corporativo y el pacto social. Aborda los antecedentes para la formación de un clima de opinión favorable a la concertación en Chile, destacando la relevancia de la concertación de tipo político. El acuerdo tributario es tratado desde el punto de vista de sus relaciones con la estabilidad económica y política, la búsqueda del consenso y su inclusión en las bases programáticas del primer gobierno de la Concertación. El análisis del debate parlamentario resalta la discusión sobre los fines de la reforma tributaria y describe las principales

reformas propuestas y aprobadas. El trabajo examina también los argumentos del gobierno y de la oposición sobre las relaciones entre carga tributaria, inversión, empleo y desarrollo económico y social. Entre las lecciones que pueden extraerse del caso chileno, el autor destaca que el grado hasta el cual los procesos de concertación pueden ampliarse, depende de la interacción entre los actores políticos y corporativos y las instituciones públicas que participan en el perfeccionamiento del régimen democrático y mejoramiento de las condiciones de igualdad. Estas últimas sólo podrán sostenerse respetando los consensos acerca de los vínculos entre estabilidad y desarrollo económico y social y, en particular, un adecuado financiamiento del gasto público. Las políticas destinadas a mejorar las condiciones de igualdad deberán expresarse en un fortalecimiento de la organización y capacidad de negociación de los individuos y grupos más pobres, normalmente excluidos de las decisiones públicas, el establecimiento de una mayor responsabilidad de los representantes corporativos frente a sus bases y la ampliación de la capacidad de respuesta de las autoridades a las necesidades de los grupos excluidos.

René Cortázar, Ministro del Trabajo y Previsión Social del gobierno del Presidente Aylwin, aborda la política laboral aplicada durante el período y sus diferencias con las posiciones neo-liberales y populistas. El autor presenta las prioridades y principales tareas del período y los resultados obtenidos. Entre las tareas prioritarias destaca la dictación de una nueva legislación laboral, los acuerdos sociales de cooperación, la focalización de las leyes laborales, el perfeccionamiento del sistema de seguridad social, la capacitación y la formación profesional. Otras secciones son dedicadas a las políticas hacia la mujer y la familia y al nuevo marco conceptual acerca de las relaciones entre Estado, el mercado y la sociedad civil, subrayándose en especial la insuficiencia de la concepción neo-liberal sobre esas relaciones.

Alvaro García, Subsecretario del Ministerio de Planificación y Cooperación entre 1990 y 1994, y Mariana Schkolnik, Jefe del Departamento de Planificación y Estudios Sociales del mismo Ministerio y en el mismo período, describen y hacen un balance de la política de superación de la pobreza aplicada entre 1990 y 1994. El nuevo gobierno definió una estrategia activa para reducir la pobreza teniendo presente que el crecimiento por sí solo no era suficiente para asegurar el logro de este objetivo. La reducción de la pobreza es entendida como la integración de amplios sectores de la sociedad al proceso de desarrollo económico y requiere de una actuación dinámica del Estado en la inversión en las personas, especialmente en educación, salud, nutrición, capacitación laboral e infraestructura urbana. Los autores hacen un balance de los avances en la reducción de la pobreza y los factores que los hicieron posible. También ponderan los cambios habidos en la situación distributiva que aún presenta rasgos altamente concentrados. En las conclusiones destacan las tareas pendientes en términos de eficiencia, diseño, ejecución y evaluación de los programas sociales y en el aumento de "la equidad social productiva" mediante el impulso a la pequeña y mediana empresa.

Sergio Molina, Ministro de Planificación y Cooperación entre 1990 y 1994, plantea que una de las dificultades más graves de la política social del gobierno

del Presidente Aylwin fueron las características de la institucionalidad social, pesada y poco ágil, altamente segmentada y vertical, sin una autoridad fuerte capaz de coordinar a los diversos sectores y poco abierta a la participación social. El proceso precario de descentralización que inició el país en la década del 80 no ha contribuido a una mejor gestión de los recursos fiscales en el ámbito social. El autor propone una nueva institucionalidad para mejorar la coordinación y la descentralización.

Claudia Serrano, Directora del Área Social de la Municipalidad de Santiago entre 1990 y 1995, aborda el papel de los municipios como actores de la política social en el nivel local, revisando en particular los problemas relativos al acceso a los recursos de inversión y las dificultades de la coordinación con el Gobierno Regional y con el Gobierno Central. La autora analiza la situación de las finanzas municipales y su interacción con el Gobierno Central y los gobiernos regionales, concluyendo que el papel que los gobiernos municipales y regionales juegan en el proceso de asignación de estos fondos es muy secundario. Esto se debe a sus severas limitaciones en el acceso y análisis de la información, sus carencias técnicas y el reducido peso político que los municipios tienen en el conjunto de las relaciones de poder con el gobierno central y sus diferentes divisiones ministeriales. La coordinación entre municipios e intendencias revistaría rasgos muy burocráticos y no incluiría instancias de discusión que permitan una activa participación de los municipios. Serrano señala áreas concretas donde se puede mejorar la coordinación entre los municipios y los distintos organismos del gobierno central y regional, con resultados importantes para la gestión: el flujo de información desde el nivel estatal al nivel local, la difusión por parte del Gobierno Central de la problemática municipal y su papel en el desarrollo social, coordinación de inversiones físicas con inversión de tipo social, participación e información de la comunidad en los grandes proyectos regionales y coordinación intermunicipal en materia de común interés.

El trabajo de Dagmar Kuczyński, investigadora de CIEPLAN, examina la experiencia de focalización de programas sociales que ha tenido Chile. La autora revisa la evolución del concepto de focalización, el significado de las políticas universales, selectivas y focalizadas y los aspectos técnicos y operacionales de la focalización. En otros, analiza los mecanismos e instrumentos para seleccionar beneficiarios, el problema de los costos administrativos y sicosociales de la focalización y los errores de focalización. También se incluye una discusión sobre los vínculos entre modalidades alternativas de focalización y la conceptualización de la pobreza, distinguiendo entre una visión "más atomizada" de la pobreza como un estado de carencias que afecta a las personas y familias y una visión "más social" donde además de las características individuales de los pobres se considera la estructura de oportunidades que estos enfrentan. El estudio de la experiencia de focalización en Chile distingue un período caracterizado por la ausencia de focalización (1930-73), una etapa de impulso a la focalización (1973-90) y un período de focalización de un perfil más complejo (1990-94). El trabajo analiza los criterios y mecanismos de focalización de algunos programas específicos seleccionarlos de modo que den cuenta de diversas modalidades de

focalización: por demanda, por oferta, por área geográfica y por rasgos propios del diseño del programa. Entre las conclusiones vale la pena destacar que la existencia de programas universales puede facilitar la elaboración y ejecución de programas específicos focalizados como se observa en Chile en el caso de los programas de salud y nutrición materno-infantil y en el de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación; que la forma más perfecta de focalizar no es siempre una ficha socioeconómica de hogares; estas fichas son de utilidad sólo para algunos programas y en condiciones específicas y, además, pueden acarrear efectos de estigmatización social y desestimular la iniciativa de individuos y grupos. El estudio recoge las potencialidades y desafíos de la focalización por área geográfica y por características del diseño del programa. También destaca que para una focalización eficiente es indispensable contar con sistemas adecuados de información sobre la realidad que un programa se propone modificar, el tamaño del grupo destinatario y el o los caminos más expeditos para llegar a él.

El estudio de Mariana Sekhokin acerca de la situación de la infancia y la mujer, resalta los nuevos programas sociales adoptados por el gobierno para el mejoramiento de la situación de algunos de los sectores más vulnerables de la población. Estos fueron clasificados en función de su edad (niños, jóvenes y adultos mayores), género (mujeres en general y jefas de hogar en particular) y desventajas específicas (discapacitados) o zonas de residencia (localidades pobres). La autora se concentra en la revisión de las políticas de integración social dirigidas a mujeres y niños, enfatizando los desarrollos de tipo institucional y legal y describiendo los principales programas. Los logros obtenidos son medidos con relación a la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo y a la reducción en la situación de pobreza de niños y mujeres, salud materno-infantil, nutrición infantil, educación preescolar y educación básica.

Jorge Rodríguez, Subsecretario del Ministerio de Hacienda entre 1992 y 1994, analiza el Plan Nacional en favor de la Infancia, compromiso que el gobierno del Presidente Aylwin asumió en 1992 con ocasión de la Cumbre Mundial de la Infancia. Rodríguez postula que independientemente del Plan, un conjunto de programas se habrían realizado de todos modos por su inclusión previa en el programa de gobierno. Es el caso de las metas centrales en el área de educación preescolar y básica, en salud materno-infantil, agua potable y alcantarillado. En cambio, los avances logrados en maltrato infantil y abuso sexual, y discapacidad se deben en gran medida al esfuerzo derivado de la definición del Plan. A juicio del autor la mayor contribución del Plan fue hacer discutir a los principales agentes de las políticas sociales dentro del gobierno respecto del carácter estratégico de las acciones sobre la infancia para combatir la pobreza. El alto nivel de actividad que supuso la elaboración de las metas fue muy importante en las instituciones relacionadas con los niños en conflicto con la justicia y en la lucha contra la drogadicción y alcoholismo. Dónde sería pertinente reforzar las acciones de movilización es en el sector educacional debido a su impacto en la eficiencia y equidad del conjunto del sistema educacional. Rodríguez sugiere la necesidad de considerar una mínima



institucionalidad para la causa infantil, con obligaciones de informar y de defender los intereses de los niños y que convierta a estos en los clientes favoritos de las políticas dirigidas a aliviar y reducir la pobreza.

El tema del bienestar de los niños y las mujeres no puede ser planteado al margen del devenir de las sociedades en que ellos viven y se desarrollan. Sin un progreso económico sostenido y sin políticas sociales coherentes y efectivas es muy difícil lograr mejoras en grupos particulares de la sociedad. Con la edición de este libro CIEPLAN y UNICEF quieren hacer un aporte a la discusión sobre la integración de las políticas económicas y sociales para lograr progresos sustantivos en equidad social y reducción de la pobreza. Si bien no hay un capítulo específico que resuma e integre todos estos elementos, creemos que la lectura y análisis del conjunto resulta finalmente en una visión amplia e integrada de los diversos aspectos que son determinantes del éxito o fracaso de políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres. Creemos además, que la oportunidad es particularmente propicia, cuando el debate internacional sobre estos temas se ha intensificado a raíz de la reciente Cumbre Social realizada en Suecia.