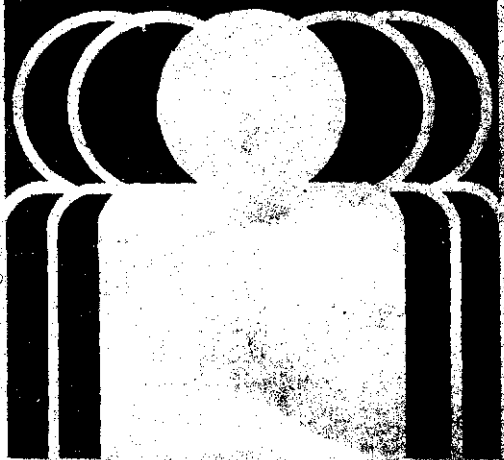


# evolución de las políticas sociales en Chile 1964-1980

Iván Lavados

Estudios  
IPES UNICEF  
Sobre Políticas  
Sociales



y029 98300148 8





**NACIONES UNIDAS**



**UNICEF**

# EVOLUCION DE LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE 1964 - 1980

Iván Lavados

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

SANTIAGO DE CHILE, 1983

## INDICE

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

	<b>PARTE TERCERA: POLITICAS SECTORIALES</b>	69
<b>VIII</b>	<b>EDUCACION</b>	73
	<b>A. PERIODO 1964-1970</b>	73
	1. Antecedentes y objetivos	73
	2. Gestión gubernamental	75
	3. Regulación jurídica	77
	4. Capacitación de adultos	81
	<b>B. PERIODO 1970-1973</b>	83
	1. Antecedentes y objetivos	83
	2. Gestión y resultados	84
	<b>C. PERIODO 1973-1980</b>	85
	1. Diagnóstico y objetivos	85
	2. Gestión y resultados	86
	3. Aspectos institucionales	87
	4. Capacitación de adultos	88
<b>IX</b>	<b>SALUD</b>	93
	<b>A. ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE EL SECTOR SALUD EN CHILE</b>	93
	1. Organización y estructura	93
	2. Antecedentes sobre asignación de recursos	95
	<b>B. PERIODO 1964-1970</b>	96
	1. Políticas y resultados	96
	2. Asignación de recursos fiscales	97
	3. Aspectos institucionales	100
	<b>C. PERIODO 1970-1973</b>	102
	1. Políticas y resultados	102
	2. Asignación de recursos	103
	3. Marco jurídico institucional	108

## INTRODUCCION

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

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

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

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

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

- i) Diagnóstico, gestión gubernamental y resultados de las respectivas políticas,
- ii) Regulación jurídica del sector y principales modificaciones producidas,
- iii) Proyectos significativos de cooperación internacional para el desarrollo social.

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

**PARTE PRIMERA**

**A S P E C T O S  
C O N C E P T U A L E S**

## **I. DESARROLLO Y PLANIFICACION**

1. VISION DEL DESARROLLO

2. PLANIFICACION: SENTIDO Y CARACTERISTICAS

3. PLANIFICACION SOCIAL

# I. DESARROLLO Y PLANIFICACION

## 1. Visión del Desarrollo

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

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

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

- 
- (1) G. Meir, *Leading Issues in Economic Development*. Oxford University Press, New York, 3ª edición, 1975.
  - (2) Ver R.V. Clower, et al, *Growth without Development*, Evenstan, 1966.
  - (3) *Posiblemente el más conocido e importante de ellos sea M. Chenery, et. al. Redistribution with Growth*, World Bank and University of Sussex, Cambridge University Press, 1974.
  - (4) G. Meir, *op cit*. Véase CEPAL - ILPES - UNICEF Pobreza. Necesidades Básicas y Desarrollo. Santiago, 1982.



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

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

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

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

### 3. Planificación Social

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

(18) *Ibid*, p. 156.

## **II. PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL DESARROLLO SOCIAL**

1. CONSIDERACIONES ESPECIALES
2. PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS EN EL SECTOR  
EDUCACION
3. PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS EN EL SECTOR SALUD
4. PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS EN EL SECTOR VIVIENDA

## II. PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL DESARROLLO SOCIAL

### 1. Consideraciones Generales

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

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

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

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

---

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

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

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

## 2. Problemas y alternativas en el Sector Educación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. Problemas y Alternativas en el Sector Vivienda

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

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

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



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

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

Cuadro N° 1

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

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

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

FUENTE: Estadísticas de la Cámara Chilena de la Construcción.

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

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

**PARTE SEGUNDA**

**ENFOQUE GLOBAL**

### **III. CARACTERISTICAS Y ORGANIZACION DE LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE**

1. INTERVENCION DEL ESTADO Y GASTO FISCAL
2. ESTRUCTURA TRADICIONAL DEL ESTADO PARA EL  
DESARROLLO SOCIAL

### III. CARACTERISTICAS Y ORGANIZACION DE LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE

#### 1. Intervención del Estado y Gasto Fiscal

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

Cuadro N°3

RELACION GASTO FISCAL SOCIAL Y GASTO FISCAL TOTAL

(En millones US\$ 1976)

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

\* Excluye Servicio de la Deuda Pública.

FUENTE:

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

✓

**Cuadro N° 5**  
**GASTO FISCAL SOCIAL POR HABITANTE**

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

**FUENTES:**

- a) Población: Proyecciones INE, CELADE, ODEPLAN (Anuarios Estadísticos)
- b) Gasto Fiscal Social.

## 2. Estructura Tradicional del Estado para el Desarrollo Social

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

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

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

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

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

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

#### **IV. RESTRICCIONES DE LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE**

- 1. PROBLEMAS DE COORDINACION E INTERRELACION**
- 2. PROBLEMAS DE INFORMACION Y  
COMPLEMENTARIEDAD**
- 3. PROBLEMAS DE FACTIBILIDAD TECNICA Y POLITICA**



## IV. RESTRICCIONES DE LAS POLITICAS SOCIALES EN CHILE

### 1. Problemas de Coordinación e Interrelación

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

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

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

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

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

- “ -- Insuficiencia de información cuantitativa y cualitativa sobre la realidad de la infancia y la juventud, desde un punto de vista multidimensional.
- Inexistencia de una estructura administrativa correspondiente a las necesidades de planificación en todas sus etapas, en favor de la infancia y la juventud.
- Insuficiente coordinación entre los niveles central y sectoriales de planificación.

---

(32) UNICEF-CONICYT, “Programa de Desarrollo Integral de Menores”, 1975.

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

## 2. Problemas de Información y Complementariedad

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

## **V. PERIODO 1964-1970**

**1. ANTECEDENTES GENERALES**

**2. ASPECTOS INSTITUCIONALES**

## V. PERIODO 1964-1970

### 1. Antecedentes Generales

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 8

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

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

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

Cuadro N° 9

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

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

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

Cuadro N° 11

PROGRAMA DE NUTRICION

EVOLUCION DE CANTIDAD Y TIPO DE PRODUCTOS DISTRIBUIDOS

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

FUENTE: Ministerio de Salud Pública.

(\*) No incluye leche entregada a escolares

(\*\*) Proyección de lo ejecutado hasta septiembre 1978

MG: Materia grasa

MP: Mezclas proteicas.

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

## 2. Aspectos institucionales

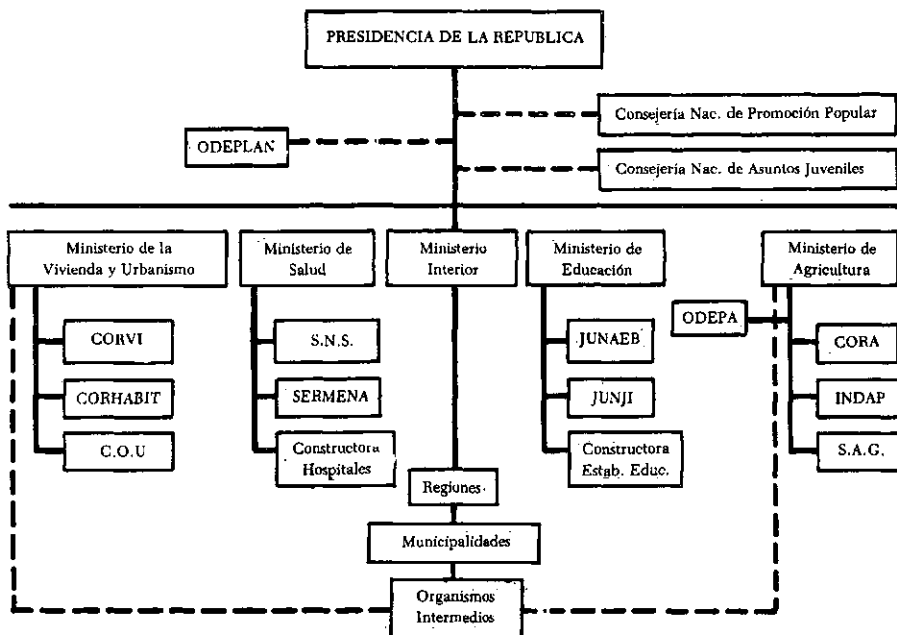
La reforma agraria, la participación organizada de la comunidad, la reforma educacional y el desarrollo urbano y de vivienda fueron políticas fundamentales del período. Ellas obligaron a readecuar el Estado desde sus bases constitucionales y a dictar un sinnúmero de normas jurídico-administrativas que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

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

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

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

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





Para el desarrollo de la planificación sectorial, la ley facultó a ODEPLAN para crear, en los diferentes Ministerios, oficinas sectoriales de planificación, encargadas de proponer a ODEPLAN elementos para la definición de políticas de dichos sectores y, al mismo tiempo, cumplir funciones de asesoría al Ministerio respectivo, en el área de asignación de recursos.

En este período se crearon oficinas sectoriales de planificación en los Ministerios de Salud, Agricultura, Justicia, Obras Públicas, Vivienda, Transporte y Economía Industrial.

Para el desarrollo de la planificación regional, ODEPLAN fue facultado para diseñar e implementar un sistema de desarrollo regional.

Este sistema dividió al país en doce regiones y una zona metropolitana. En cada región se instaló un ORPLAN (Oficina Regional de Planificación). Este sistema sirvió de base para la aplicación de la reforma regional de 1974-75.

Especial mención debe hacerse del esfuerzo de ODEPLAN por orientar y administrar la cooperación internacional que el país recibía. Para el manejo de la asistencia internacional, ODEPLAN creó la Dirección de Asistencia Técnica Internacional (DATI).

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

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

iii) En la estructura ministerial, las principales adecuaciones fueron:

- Creación del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.
- Creación de la Junta Nacional de Jardines Infantiles y Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.
- Reestructuración del Sector Agrícola, adecuándolo para la implementación de la Reforma Agraria.
- Estructura Regional del Gobierno Interior del país, estableciendo una reagrupación de las 24 provincias en doce regiones y una zona metropolitana.

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

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

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

## **VI. PERIODO 1970-1973**

### **1. ANTECEDENTES GENERALES**

## VI. PERIODO 1970-1973

### 1. Antecedentes generales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **VII. PERIODO 1973-1980**

**1. ANTECEDENTES GENERALES**

**2. ASPECTOS INSTITUCIONALES**

## VII. PERIODO 1973-1980

### 1. Antecedentes generales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A este Consejo le correspondieron las siguientes funciones:

- Conocer y aprobar los presupuestos anuales de los diferentes Ministerios con competencia en el desarrollo social.
  - Aprobar las iniciativas que más tarde serían decretos leyes y que tuvieran incidencia en el desarrollo social.
  - Coordinar la operación de los proyectos que tuvieran por aspecto propender al desarrollo social.
  - Evaluar y corregir la acción del Estado en el campo social.
- Las más importantes iniciativas sobre desarrollo social de la presente administración fueron puestas en aplicación durante la vigencia de esta etapa del Consejo Social de Ministros.

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

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

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

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

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

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

**PARTE TERCERA**

**POLITICAS SECTORIALES**

## **VIII. EDUCACION**

### **A. PERIODO 1964-1970**

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

### **B. PERIODO 1970-1973**

1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS
2. GESTION Y RESULTADOS

### **C. PERIODO 1973-1980**

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



## VIII. EDUCACION (37)

### A. Período 1964-1970

#### 1. Antecedentes y objetivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- iv) — Plan de Educación básica de Adultos.  
Para reducir sustancialmente el porcentaje de analfabetos, se postuló la creación de un comité destinado a planear, ejecutar, supervisar y evaluar proyectos integrados de la comunidad. Lo integraron personeros del Ministerio de Educación, de Obras Públicas, de Salud, de Agricultura y del Trabajo, CORA, etc.
- v) — Plan de expansión de enseñanza secundaria.  
El propósito era poder absorber a los nuevos alumnos y ampliar las matrículas en vespertino y nocturno. Este plan contemplaba el perfeccionamiento del profesorado.
- vi) — Plan de Educación profesional.  
Se pretendía aumentar el número de matrículas, las horas de clases y capacitación de profesores.

Los planes de largo plazo postularon las siguientes metas generales:

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

## 2. Gestión Gubernamental

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 16

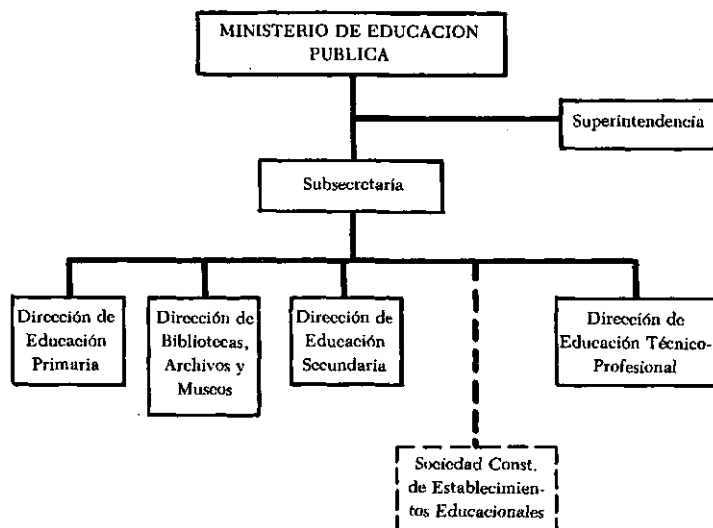
**DESAYUNOS - ONCE OTORGADAS POR JNAEB A TRAVES  
DE LOS AÑOS 1965-1979**

Años	Población escolar 5-14 años	Matric. básica y preparatoria (miles)	Desayunos-once (miles)	Indice des.-onces Base 65	% de atenc. des.-once c/r a la matrícula
1965	2.066.839	1.528,7	655,3	100	42,9
1966	2.127.875	1.656,2	838,8	128,0	50,6
1967	2.194.467	1.837,1	1.055,5	161,1	57,5
1968	2.260.104	1.937,9	1.174,4	179,2	60,6
1969	2.318.277	1.980,8	1.180,0	180,1	59,6
1970	2.362.473	2.103,4	1.301,2	198,6	61,9
1971	2.390.828	2.268,9	1.408,4	214,9	62,1
1972	2.407.684	2.341,4	1.536,6	234,5	65,6
1973	2.415.834	2.402,1	1.445,6	220,6	60,2
1974	2.418.076	2.425,9	1.338,5	204,3	55,2
1975	2.417.204	2.407,4	745,7	113,8	31,0
1976	2.409.039	2.361,1	769,8	117,5	32,6
1977	2.391.716	2.375,6	1.055,2	161,0	44,4
1978	2.371.506	2.368,0	1.054,6	160,9	44,5
1979	2.354.674	2.398,9	1.758,0	115,9	73,3

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

### 3. Regulación jurídica

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



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

**a) Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas**

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

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

Cuadro N° 17

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

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

La Junta fue dotada de Juntas Provisionales y locales.

**b) Junta Nacional de Jardines Infantiles**

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

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

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

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

#### e) **Coordinación Regional de Educación**

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

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

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

## 4. Capacitación de adultos

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

Durante el período se crearon los siguientes organismos:

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

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

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

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

#### b) **ENA (Escuela Nacional de Adiestramiento)**

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

#### c) **SENDE (Servicio Nacional del Empleo)**

Fue creado por el DFL N° 5 de fecha 30 de mayo de 1967, como un servicio descentralizado financiado por el Estado, con el objeto de realizar cursos de capacitación básicos de empleo con empresas y municipalidades.

## B. Período 1970-1973

### 1. Antecedentes y objetivos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(42) Cuadernos de la Superintendencia, "Política Educacional", 1971.

(43) ODEPLAN, "Los programas de desarrollo del sexenio 1971-1976".

(44) Cuadernos de la Superintendencia, "Política Educacional", 1971.

(45) ODEPLAN, "Plan de Economía Nacional". Programa de desarrollo sexenio 1971-1976, Serie I N° 2, Planes Sexenales.

## C. Período 1973-1980

### 1. Diagnóstico y Objetivos

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

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

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

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

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

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

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

(46) Ministerio de Educación Pública, Desarrollo de la Educación Chilena desde 1973.

(47) Misión permanente de la Nación Chilena (enero 1978).

Cuadro N° 19

## REPETICION Y ABANDONO EN LA ENSEÑANZA BASICA FISCAL

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

FUENTE: Boletines Superintendencia de Educación.

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

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

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

### 3. Aspectos institucionales

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

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

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



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

#### 4. Capacitación de Adultos

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

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

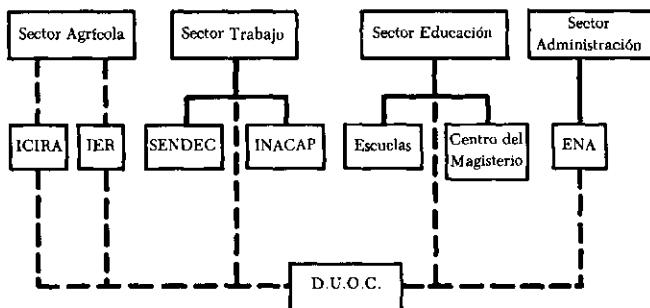
Buscando la capacitación ocupacional a personas cesantes o que buscan trabajo por primera vez o que son trabajadores independientes, el Estatuto establece becas financiadas por el Estado y administradas por el Servicio Nacional.

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

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

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

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



## **IX. SALUD**

### **A. ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE EL SECTOR SALUD EN CHILE**

1. ORGANIZACION Y ESTRUCTURA
2. ANTECEDENTES SOBRE ASIGNACION DE RECURSOS

### **B. PERIODO 1964-1970**

1. POLITICAS Y RESULTADOS
2. ASIGNACION DE RECURSOS FISCALES
3. ASPECTOS INSTITUCIONALES

### **C. PERIODO 1970-1973**

1. POLITICAS Y RESULTADOS
2. ASIGNACION DE RECURSOS
3. MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL

### **D. PERIODO 1973-1980**

1. POLITICAS Y RESULTADOS
2. ASIGNACION DE RECURSOS FISCALES
3. REGULACION JURIDICA

## IX. SALUD

### A. Antecedentes Históricos sobre el Sector Salud en Chile

#### 1. Organización y Estructura

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

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

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

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

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

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

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

Los organismos que dependen directamente del Ministerio de Salud son:

- i) **Servicios de Salud:** que reemplazan al S.N.S. y al SERMENA en la ejecución de acciones integrales de fomento, protección y recuperación de la salud.
  - ii) **Fondo Nacional de Salud:** tiene a su cargo las funciones de orden administrativo y financiero que antes competían al S.N.S. y SERMENA.
  - iii) **Instituto de Salud Pública de Chile.**
  - iv) **Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud.**
- c) En lo que se refiere a la regionalización de la salud, se ha definido un nivel central (Ministerio de Salud), cuya función principal es la formulación de la Política de Salud, niveles regionales, conformados por Secretarías Regionales Ministeriales, cuya función es la coordinación técnica de los programas de salud regionales y la consolidación del presupuesto de la región, siendo además el nexo entre los servicios de salud locales y el Ministerio, y un nivel local integrado por los servicios de salud, cuya función es ejecutar las acciones de salud en el terreno.

## 2. Antecedentes sobre asignación de recursos

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

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

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

Este tipo adolecía de dos desventajas:

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Asignación de Recursos Fiscales

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 22

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

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

FUENTE: Balances Consolidados. Ministerio de Hacienda.

Cuadro N° 23

**GASTO FISCAL PER CAPITA EN SALUD 1964-1970**

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

FUENTE: Balances Consolidados. Ministerio de Hacienda.

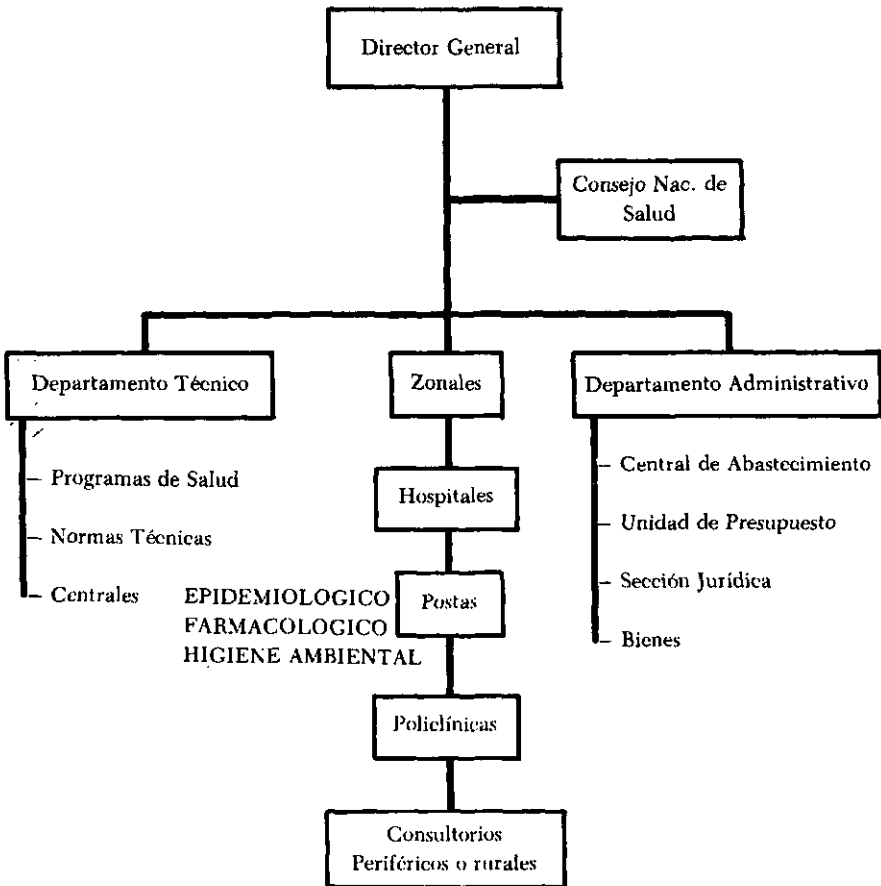
- i) Programa de Salud de la madre, del niño y del recién nacido.
- ii) Programa General de Salud de las personas.
- iii) Programa de Salud Rural (nivel primario de atención).

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

**b) Modificaciones en el Servicio Nacional de Salud.**

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Asignación de recursos

### a) Recursos Financieros

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

Cuadro N° 24

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

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



Cuadro N° 27

## GASTO FISCAL PER CAPITA EN SALUD

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

Cuadro N° 28

## RECURSOS HUMANOS SECTOR PUBLICO DE SALUD

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

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

## b) Recursos reales

- i) **Recursos humanos Sector Público de Salud** (Cuadro 28). El hecho de que la dotación de recursos humanos en el Sector Salud creciera a tasas más altas que la población del país explica la tendencia creciente mostrada por la disponibilidad de estos recursos existente por cada 100 habitantes. En 1973 superó en 5,3% a la registrada en 1971.
- ii) **Número de camas e índice ocupacional** (Cuadro 29). La tendencia mostrada por este recurso es, al revés de la anterior, decreciente. En 1972 el número de camas existentes cayó en 7,4% respecto al año anterior, lo que se agravó en 1973 al disminuir nuevamente el número de camas en 0,6% respecto a 1972.  
Se ha estimado una cierta capacidad de uso anual para las camas, la que puede o no ser completada.  
Durante el período el índice de ocupación de las camas existentes fue fluctuante, aunque mostró un rango reducido de variación. El índice ocupacional alcanzó el máximo en 1972, superior en 1,0% al del año anterior y en 4,8% al de 1973.

Cuadro N° 32

## INMUNIZACIONES REALIZADAS (S.N.S.)

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

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

Cuadro N° 33

## ATENCIÓNES DENTALES A NIÑOS Y ADULTOS (S.N.S.) (CONSULTAS)

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

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

- v) **Inmunizaciones realizadas** (Cuadro 32). Es conveniente aclarar en esta parte que las dosis colocadas en la clasificación antidiftérica, no corresponden a vacunaciones, sino a toxinas antitetánica y antidiftérica, las que se aplican cuando se sospecha que el paciente puede estar contaminado. Las vacunas antidiftérica y antitetánica se aplican, junto con la que previene el coqueluche, en una dosis, que se llama mixta. Se hace esta aclaración pues la primera tiene un propósito curativo, en tanto que la mixta es de carácter preventivo.

Las inmunizaciones antivariólica y antitífica se redujeron durante este período, así como la antiinfluenza. Las vacunaciones contra el sarampión, la mixta, la antipoliomielítica y la BCG (antituberculosis) se colocaron en mayor cantidad, aunque algunas de ellas en cantidades algo inferiores a las registradas en 1971.

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 34

**RECURSOS HUMANOS SECTOR PUBLICO EN SALUD**

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

Cuadro N° 35

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

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

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

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

Cuadro N° 39

**INMUNIZACIONES REALIZADAS**  
(S.N.S.)

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

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

## 2. Asignación de recursos fiscales.

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

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

El Cuadro 41 muestra la situación de las atenciones dentales.

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 43

**GASTO SOCIAL PER CAPITA EN SALUD**

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

### 3. Regulación jurídica

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

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

#### c) Fondo Nacional de Salud

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

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

#### d) Instituto de Salud Pública de Chile

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

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

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

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

## **X. NUTRICION**

- 1. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION  
COMPLEMENTARIA**
- 2. ORGANIZACION INSTITUCIONAL**

## X. NUTRICION

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

### 1. Programa Nacional de Alimentación Complementaria

#### a) Antecedentes históricos

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

(53) Puede sustituirse por leche al 12% de materia grasa.

(54) OFASA es la Obra Filantrópica de Asistencia Social.

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

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

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

## 2. Organización institucional

### a) CONPAN

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

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

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

### b) CONIN

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

## **XI. VIVIENDA**

### **A. PERIODO 1964-1970**

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

### **B. PERIODO 1970-1973**

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

### **C. PERIODO 1973-1980**

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

## XI. VIVIENDA

### A. Período 1964-1970

#### 1. Antecedentes y objetivos

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

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

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

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

---

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

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

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

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

La movilización social, empero, hacía imposible una reducción de las cifras señaladas. Por ello se redujeron los estándares definidos, planteándose el logro de 360.000 "soluciones habitacionales" (62). La definición de "solución habitacional" lleva implícita la reducción de los estándares. El proceso de reducción de los estándares siguió la secuencia siguiente: Casa CORVI de 60 m<sup>2</sup>.; Operación sitio con construcción sólida de 27 a 30 m<sup>2</sup>; Operación sitio con construcción y sólo agua, luz y sistema de eliminación de aguas servidas, y Operación tiza. Sólo el sitio (63).

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

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

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

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

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

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

---

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

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

(62) Palma y Sanfuentes, op. cit. p.28

(63) Palma y Sanfuentes, op. cit.

(64) Muchos trabajadores que laboraban en otros rubros participaban en la construcción de sus propias viviendas.

(65) ODEPLAN. Plan anual 1971, p. 141.

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

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

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

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

### 3. Mecanismos de Asignación de Viviendas

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

Cuadro N° 48

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

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

FUENTE: Zañartu, Mario. Gasto Fiscal Social. Chile 1964-1978. Apunte mimeog.

(1) La columna "vivienda" no incluye el gasto fiscal en servicios sanitarios y desarrollo social.

(2) La columna "total" incluye servicios sanitarios y desarrollo social.

(66) Emilio Recabarren, op. cit.

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

- i) **Equipamiento comunitario y servicios de urbanización.** Fueron programados, construidos y comercializados por las diferentes corporaciones relacionadas con la vivienda.
- ii) **Compra, loteo y construcción de unidad básica en las operaciones sitios.**
- iii) **Construcción de vivienda para sectores de menores ingresos por la Corporación de Vivienda.**

d) **Otros mecanismos.**

Existían otras formas como la normatización, mecanismo indirecto que impide que se superen ciertos estándares establecidos. Por ejemplo, se permitió invertir los fondos del 5% sobre las utilidades depositadas en las Asociaciones de Ahorro y Préstamos para adquirir o construir viviendas, a nombre de sus trabajadores, siempre que tuvieran menos de 70 m<sup>2</sup>. y los trabajadores tuvieran un ingreso inferior a tres sueldos vitales y un año de antigüedad.

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

**Cuadro N° 49**

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

Año	N° Vivienda	Superficie (m <sup>2</sup> )
1960	22.080	1.053.584
1961	25.060	1.311.470
1962	17.615	888.197
1963	11.988	702.391
1964	6.938	438.259
1965	37.514	1.859.305
1966	13.433	742.018
1967	28.285	1.315.394
1968	32.730	1.622.465
1969	14.460	808.589
1970	5.914	375.048

#### 4. Aspectos institucionales

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

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

Las principales instituciones del sector fueron:

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

## 2. Plan Habitacional

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

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

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

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

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

---

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

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

Cuadro N° 50

## VIVIENDAS INICIADAS ENTRE 1971 Y 1973

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

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

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

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

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

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

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

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

(75) Palma y Sanfuentes, op. cit., p. 146.

(76) Faltó un cronograma de iniciación de obras y debilidad en el control del Plan.

(77) Cemento, hierro, pizarreño, volcánita, madera, ladrillos y artefactos sanitarios.

(78) "Comité de insumos, materiales y elementos de la construcción". Comité sectorial, dependiente de CORFO.

(79) MINVU, op. cit., p. 100.

(80) MINVU, op. cit., p. 101.

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

#### b) Plan Habitacional 1972

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

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

## 4. Mecanismos de asignación de viviendas

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

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

#### a) Subsidio al consumidor

Los principales, durante el período, fueron:

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

---

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

(84) MINVU, op. cit., p. 96.

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

## C. Período 1973-1980

### 1. Antecedentes y objetivos

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

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

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

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

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

En el sector vivienda, este criterio se aplicó en una realidad en la cual el papel del Estado había sido fundamental. Por tanto significaba entrar en confrontación

(85)	Año	Variación dic. - dic.
	1971	22,1 %
	1972	163,4 %
	1973	508,1 %
	1974	375,9 %

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

La vivienda social se definió como una solución provisoria para la familia, una alternativa a la "callampa" pero más higiénica, con agua, alcantarillado y luz. La vivienda definitiva la tendrían las familias una vez que, contando con un ingreso mayor, pudieran inscribirse en el Sistema Unico de Postulación.

EL criterio central de este Plan fue, entonces, la transitoriedad de la vivienda social para posteriormente entrar a operar su solución habitacional en el mercado.

Para optar a una vivienda social era necesario operar a través de la municipalidad de la comuna en donde se trabaja o reside y acreditar no ser propietario o asignatario de otra vivienda. Esto permitía integrarse a los programas de los CHC a quienes deben entregar su mejora o callampa una vez que salgan favorecidos con la vivienda.

Los destinatarios de las viviendas de interés social pagarán al respectivo CHC por concepto de dividendo o renta una suma no inferior al 15% del ingreso del grupo familiar. Para aquellos pobladores que sean arrendatarios de estas viviendas, en casos particulares se les exigirá una renta no inferior al 10% del ingreso del grupo familiar. Sin embargo, si el ingreso familiar es cero, es decir, no percibe sueldo, salario, jornal o cualquier otra forma de ingreso, "entonces no podrá, mientras perdure tal situación, adquirir una vivienda" (89).

La meta propuesta por la administración era de 21.200 viviendas sociales anuales durante 10 años. En los cuatro primeros años se superó levemente la cifra definida para el primer año (Cuadro 52).

Se buscó en un proceso de reorganización administrativa y normativa reafirmar que el Estado debía abandonar el papel de gestor, constructor o financista de la actividad, impulsando al mercado a ocupar el espacio que éste cede. Se intentó además, y esto fue muy importante al principio del régimen, incrementar la eficiencia de las corporaciones, bajar sus costos de operación, ya que estas estarían sobredimensionadas para la actividad que se requeriría de ellas.

Cuadro N° 52

VIVIENDAS INICIADAS EN EL PERIODO 1975-1978

Año	Meta	Iniciac. efectiva	Viviendas acumuladas	Viv. ini- ciadas acumuladas	V.Inic.A V.Plan/A
1975	21.200	5.135	21.200	5.135	24%
1976	21.200	5.206	42.400	10.341	24%
1977	21.200	4.550	63.600	14.891	23%
1978	21.200	7.127	84.800	22.018	26%

FUENTE: ODEPLAN, Informe Social, 2° Semestre, 1978

(89) MINVU, "El MINVU a los pobladores de los campamentos, "allegados" y opinión pública en general", *Diario La Tercera*, 3 de agosto de 1980.

Cuadro N° 54

## CONSTRUCCION DE VIVIENDAS 1974-1979

Año	Sector Fiscal		Sector Privado		Total	
	N° de viviendas	Miles m2	N° de viviendas	Miles m2	N° de viviendas	miles m2
1974	3.297	202	20.456	1.671	23.753	1.873
1975	3.758	239	15.724	1.235	19.482	1.474
1976	24.022	1.221	13.373	992	37.394	2.213
1977	14.057	823	10.986	886	25.043	1.710
1978	8.023 (1)	448	15.194	1.197	23.226	1.645
1979	12.703 (1)	672	24.334	1.734	37.037	2.496

(1) Incluye el sistema de "llave en mano" en el sector fiscal

Fuente: C. Ch. Construcción.

Este crecimiento, sin embargo, no es producto de una modificación de los postulados básicos de la administración, sino de la reducción del costo del crédito (91).

La construcción habitacional en el período ha sido muy inestable (Cuadro 54).

La actividad privada tuvo su punto bajo en 1977, para luego crecer hasta bordear la cota máxima de 1969, presentando un promedio de 16.671 viviendas en el período, lo que significó 8,7% superior al promedio de la administración Allende y un 11,3% inferior a la administración Frei.

### 3. Gasto fiscal en Vivienda

El gasto fiscal en vivienda bajó abruptamente a partir de 1975, llegando en 1976 a las cifras más bajas de los últimos 15 años (51 millones de dólares al año). El promedio de estos últimos cinco años fue inferior al promedio de los últimos quince años. Vivienda y Salud presentan esta situación, siendo más bajo relativa y absolutamente el de vivienda (Cuadro 55).

En relación a los otros sectores, el peso relativo del gasto social en Vivienda se ha reducido a un tercio del que tenía en 1974 (Cuadro 56).

El cambio más drástico fue en 1975 como producto de la política contractiva de shock. El descenso en relación al año anterior alcanzó a 25,4% y la participación relativa descendió en 47,6%.

(91) Año	Tasa real Bancos	Financieras
1976 Dic.	7,70	8,00
1977 Dic.	4,17	4,47
1978 Dic.	4,02	4,17
1979 Sep.	0,02	0,20

Fuente: Banco Central

## 4. Programas habitacionales

Los programas habitacionales desarrollados por el gobierno buscaron responder a las necesidades de los sectores con menos posibilidades de encontrar su solución habitacional en el mercado. Por tanto, estos programas se ubicaron dentro de la actividad subsidiaria del Estado. Algunos resultaron de compromisos asumidos anteriormente y otros, de la visión del Estado que observa que el sector privado no podía solucionar este problema (92).

### a) Programa de labor directa

Corresponde a la acción habitacional que desarrolla el sector Vivienda y Urbanismo, con cargo a sus propios recursos y a los provenientes del aporte fiscal. A través de este programa se han desarrollado urbanizaciones, iniciado viviendas y, en el terreno urbano, obras de pavimentación, equipamiento comunitario y otras.

El programa opera a través de tres modalidades:

- i) Contrato de obras, correspondientes a la modalidad tradicional en la cual las obras se financian a medida que se ejecutan, por el sistema de estado de pagos.
- ii) Adquisición de viviendas, nueva modalidad en la cual el Estado se compromete a adquirir viviendas terminadas sobre la base de proyectos precalificados y un contrato de promesa de compraventa.
- iii) Préstamos a cooperativas, excluyendo aquellas financiadas con aval de AID.

Este programa tendió a ser cada vez menos importante, ya que su lógica resulta absolutamente contradictoria a los postulados esenciales del nuevo modelo de desarrollo.

### b) Programa de mandatos y convenios

Se trata de programas ejecutados por el MINVU por cuenta y cargo de otras instituciones, en particular los CHC (93), el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (para pavimentación urbana y equipamiento comunitario), AID.

El mandato de AID se financiaba con créditos otorgados al Gobierno por bancos norteamericanos con la garantía de la AID. Fue un programa de dos años que se inició en 1976 y significó créditos a 105 cooperativas que construyeron 7.612 viviendas, la mayoría de albañilería.

Otro subprograma importante fue el convenio MINVU-BID. Se desarrolló en la Región Metropolitana y del BíoBío, con un costo superior a 45 millones de dólares, del cual el 55 % fue financiado por el BID. Buscaba mejorar las condiciones de vida de 16.300 familias e incluía el mejoramiento de la infraestructura urbana y del equipamiento comunitario para las viviendas que se desarrollasen, y para las 9.500 nuevas viviendas que la administración debía construir, con cargo a sus propios recursos y fuera de convenio.

---

(92) El Consejo Nacional de la Cámara Chilena de la Construcción señaló que el problema de la vivienda de los sectores de extrema pobreza no podía ser abordado por el sector privado. Editorial El Mercurio 19 de abril de 1978.

(93) Los CHC eran 111 a septiembre de 1978, de los cuales 68 eran comités integrados; se preocupan de las viviendas sociales y de las urbanizaciones.

- iii) Se plantea eliminar totalmente el impuesto a las transferencias para darle flexibilidad al mercado de viviendas usadas.
- iv) Se mantienen disposiciones tributarias de regímenes anteriores dependiendo de los estándares.

**b) Subsidios a la oferta**

Se aprueban líneas de créditos para que los bancos comerciales, de fomento y del Estado otorguen créditos, con máximo de un año plazo a empresas constructoras que hayan ganado licitaciones en el MINVU. El costo de este crédito es el mismo que los otros refinanciamientos del Banco Central y se cobra una tasa del 8% real anual. Sobre esta tasa las instituciones financieras pueden recargar hasta cuatro puntos. Por lo tanto, es un crédito con algún subsidio.

**c) Mecanismos de gestión directa**

Se desarrollan principalmente a través de la mantención, aunque decreciendo, de urbanizaciones, viviendas sociales, equipamiento y servicios de urbanización.

## 6. Aspectos institucionales

Como se expresó anteriormente, el Gobierno que asumió la dirección del país en 1973, intentó estructurar un sistema para el desarrollo social, a partir de un Consejo Social de Ministros que fijaba las políticas.

El primer intento de este Consejo fue la creación de un Banco Nacional de la Vivienda, el cual no tuvo ubicación en el esquema de la política económica y no llegó a ser realidad. No obstante, se trató de ordenar la estructura del Sector Vivienda, sobre la base de dos factores determinantes: la regionalización del país y la liberalización del mercado de capitales.

Para ello se tomaron dos grandes iniciativas jurídico-institucionales, la reestructuración del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y la modificación del Sistema de Ahorros y Préstamos. La estructura jurídico administrativa del Sector Vivienda según Decreto Ley N° 1.305 es la siguiente:



Las funciones de los diversos organismos de la nueva estructura del MINVU, según D.L. 1305, son:

a) **El Ministerio de Vivienda y Urbanismo** mantiene su papel de formular y supervigilar las políticas nacionales en materia habitacional y urbanística y las normas técnicas para su cumplimiento, las políticas de presupuesto y finanzas, y las de coordinación y evaluación metropolitana y regional.

El Ministerio se desconcentra territorialmente a través de una Secretaría Ministerial Metropolitana (Santiago) y 12 Secretarías Regionales con sede en las capitales regionales (Iquique, Antofagasta, Copiapó, La Serena, Valparaíso, Rancagua, Talca, Concepción, Temuco, Puerto Montt, Coihaique y Punta Arenas). Las Secretarías Regionales Ministeriales y Metropolitana estarán a cargo de un Secretario Ministerial, el cual será el representante del Ministerio en la región y actuará como colaborador directo del Intendente Regional.

b) **Las Corporaciones de la Vivienda, de Servicios Habitacionales, de mejoramiento Urbano y de Obras Urbanas**, se fusionan en Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización, que desarrollarán sus funciones en las 12 Regiones en que está dividido actualmente el país. En Santiago funcionará el Servicio Metropolitano de Vivienda y Urbanización.

Estos Servicios, cuya sigla es "SERVIU", serán organismos autónomos del Estado, con personalidad jurídica, con patrimonio distinto del Fisco, de derecho público y sucesores legales de las Corporaciones fusionadas, en su respectiva jurisdicción.

Las funciones de los Servicios de Vivienda y Urbanización serán las de ejecución de las políticas, planes y programas del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y de sus Secretarías Ministeriales.

A nivel comunal se desarrollaron los Comités Habitacionales Comunales (CHC), presididos por el Alcalde respectivo. No están dotados de personal y su financiamiento lo obtienen por ingresos propios y por el impuesto habitacional del 5% sobre las utilidades de las empresas. El papel fundamental de los CHC está en la formulación y desarrollo del programa de viviendas de interés social y en ese sentido se preocupan de dotar de infraestructura de urbanización a esos grupos de viviendas y a erradicar a aquellos grupos de viviendas inhabitables.

Las Sociedades Mixtas de Mejoramiento Urbano son otras formas orgánicas destinadas a la ejecución de proyectos de desarrollo y mejoramiento urbano. Estas obras deben realizarse con capitales aportados por los socios. Al 30 de junio de 1979, se han creado 10 sociedades mixtas, de las cuales sólo dos están en funcionamiento, las restantes están en receso, en proceso de liquidación o definitivamente disueltas.

Con respecto a la política urbana se han eliminado las restricciones para permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, de acuerdo a las tendencias del mercado, lo que abarataría los terrenos, ya que el suelo urbano no sería un recurso escaso. Se convierte así, la tierra en un recurso que se transa en forma libre y por tanto determinado por la rentabilidad social y privada a que está sujeta.

## **SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE TRABAJO**

<b>C.H.C.</b>	Comités Habitacionales Comunes
<b>CIMEC</b>	Comité de Insumos, Materiales y Elementos de la Construcción
<b>CONIN</b>	Corporación para la Nutrición Infantil
<b>CONPAN</b>	Consejo Nacional para la Alimentación y la Nutrición
<b>CORA</b>	Corporación de la Reforma Agraria
<b>CORMU</b>	Corporación de Mejoramiento Urbano
<b>COU</b>	Corporación de Obras Urbanas
<b>CORVI</b>	Corporación de la Vivienda
<b>DATI</b>	Dirección de Asistencia Técnica Internacional
<b>DFL</b>	Decreto con Fuerza de Ley
<b>ENA</b>	Escuela Nacional de Adiestramiento
<b>ENU</b>	Escuela Nacional Unificada
<b>FNE</b>	Fondo Nacional de Educación
<b>FUFF</b>	Fondo Unico de Prestaciones Familiares
<b>INACAP</b>	Instituto de Capacitación Profesional
<b>INTA</b>	Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos
<b>INVU</b>	Instituto de Vivienda y Urbanismo
<b>JUNAEB</b>	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
<b>JUNJI</b>	Junta Nacional de Jardines Infantiles
<b>OCOM</b>	Oficina de Organización y Métodos

**Las publicaciones del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social pueden adquirirse a través de:**

**Unidad de Distribución  
Servicio de Documentos y Publicaciones  
CEPAL - Casilla 179-D  
Santiago de Chile**