

**CUADERNOS DE LA CEPAL**

**FOCALIZACIÓN Y POBREZA**



**NACIONES UNIDAS**  
**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
Santiago de Chile, 1995

LC/G.1829-P

Mayo de 1995

Los estudios nacionales contenidos en este trabajo fueron elaborados por Armando Godínez (Bolivia), Mariana Schkolnik (Chile), Juan Diego Trejos (Costa Rica), Lautaro Ojeda (Ecuador), Joan C. Neil (Trinidad y Tabago) y Boris Lima (Venezuela) consultores de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Las opiniones expresadas en ellos son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de Venta: S.95.II.G.8

ISSN 0252-2195  
ISBN 92-1-321416-2

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
PRESENTACIÓN . . . . .	11
Capítulo I. ASPECTOS CONCEPTUALES Y ESTRATÉGICOS DE LA FOCALIZACIÓN . . . . .	13
A. SIGNIFICADO Y ALCANCE DEL TÉRMINO FOCALIZACIÓN . . . . .	
1. ¿Qué significa focalizar? . . . . .	13
2. ¿Por qué focalizar? . . . . .	14
3. ¿Para qué focalizar? . . . . .	15
4. ¿Cuándo se debe focalizar? . . . . .	19
5. ¿Cómo focalizar? . . . . .	19
B. EXPERIENCIAS EN MATERIA DE FOCALIZACIÓN . . . . .	22
C. RESUMEN ANALÍTICO . . . . .	24
Notas . . . . .	25
Capítulo II. FOCALIZACIÓN Y POBREZA: NUEVAS TENDENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL . . . . .	27
A. MODERNIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL ESTATAL Y GESTIÓN CIUDADANA . . . . .	27
B. SOBRE EL QUIÉN Y EL QUÉ DE LA FOCALIZACIÓN . . . . .	28
C. INFORMACIÓN ESTRATÉGICA PARA LAS POLÍTICAS SELECTIVAS . . . . .	30
D. DEMANDA SOCIAL Y GESTIÓN CIUDADANA: NUEVA ORIENTACIÓN PARA LAS POLÍTICAS SELECTIVAS . . . . .	31
E. POLÍTICAS SELECTIVAS Y RELEGITIMACIÓN DEL APARATO SOCIAL DEL ESTADO . . . . .	32
F. EFECTOS INTEGRADORES DE LAS NUEVAS MODALIDADES DE POLÍTICA SOCIAL . . . . .	34
Notas . . . . .	36
Capítulo III. FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (FSE) Y FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL (FIS): DOS EXPERIENCIAS DE FOCALIZACIÓN EN BOLIVIA <i>Armando Godínez</i> . . . . .	39
A. ANTECEDENTES . . . . .	39
B. EL FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA FSE . . . . .	41
1. La crisis, el ajuste y el FSE . . . . .	41
2. Objetivos y funcionamiento . . . . .	42
3. Focalización en el FSE . . . . .	43
4. Resultados del FSE . . . . .	44

	<i>Página</i>
C. EL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL (FIS) . . . . .	46
1. El FSE, la pobreza y el FIS . . . . .	46
2. Objetivos y funcionamiento . . . . .	46
3. La focalización en el FIS . . . . .	48
4. Resultados preliminares del FIS . . . . .	50
D. EL FIS Y EL FSE: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS . . . . .	51
1. Semejanzas generales . . . . .	52
2. Diferencias generales . . . . .	52
3. La focalización . . . . .	53
E. LECCIONES EXTRAÍDAS DE LA EXPERIENCIA . . . . .	54
F. RECOMENDACIONES . . . . .	54
ANEXO ESTADÍSTICO . . . . .	57
Capítulo IV. CHILE: UN INSTRUMENTO PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES. ENCUESTA DE CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA NACIONAL (CASEN) <i>Mariana Schkolnik</i> . . . . .	63
A. LA POLÍTICA SOCIAL CHILENA Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA BAJO EL ACTUAL GOBIERNO DE CHILE . . . . .	63
B. OBJETIVOS DE LA ENCUESTA CASEN . . . . .	65
C. METODOLOGÍA UTILIZADA EN LA ENCUESTA CASEN III . . . . .	67
D. DIFERENCIAS ENTRE LAS ENCUESTAS CASEN I, II Y III (1985-1987 Y 1990) . . . . .	67
E. IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL . . . . .	75
F. MEDICIONES DE LA POBREZA . . . . .	79
G. COMENTARIOS FINALES . . . . .	86
Notas . . . . .	87
Anexo I. CUESTIONARIO UTILIZADO EN LA ENCUESTA SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE . . . . .	89
Anexo II. DEFINICIONES EMPLEADAS EN LA ENCUESTA SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE . . . . .	97
Anexo III. COMUNAS (DISTRITOS MUNICIPALES) EN QUE SE APLICÓ LA ENCUESTA SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE . . . . .	99
Anexo IV. DISEÑO DE LA MUESTRA UTILIZADA EN LA ENCUESTA SOBRE POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE . . . . .	101



Capítulo V. COSTA RICA: FOCALIZACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS SOCIALES EN GRAN ESCALA	
<i>Juan Diego Trejos</i> . . . . .	105
A. CONSIDERACIONES PRELIMINARES . . . . .	105
B. EL PROGRAMA DE NUTRICIÓN INFANTIL . . . . .	107
1. Descripción de programa . . . . .	107
2. Mecanismo de selección . . . . .	109
3. Recursos del programa . . . . .	112
4. Los beneficios y los beneficiarios . . . . .	114
5. Comentarios finales . . . . .	117
C. EL PROGRAMA DE INFORMÁTICA EDUCATIVA . . . . .	118
1. Descripción del programa . . . . .	118
2. Mecanismo de selección . . . . .	121
3. Recursos del programa . . . . .	123
4. Los beneficios y los beneficiarios . . . . .	124
5. Comentarios finales . . . . .	126
D. EL PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL . . . . .	127
1. Descripción del programa . . . . .	128
2. Mecanismo de selección . . . . .	131
3. Recursos del programa . . . . .	132
4. Los beneficios y los beneficiarios . . . . .	133
5. Comentarios finales . . . . .	136
Notas . . . . .	137
Capítulo VI. RED COMUNITARIA PARA EL DESARROLLO INFANTIL EN ECUADOR: LOGROS, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS	
<i>Lautaro Ojeda</i> . . . . .	139
A. EL PROGRAMA DE LA RED COMUNITARIA . . . . .	139
1. La pobreza, los niños y los "beneficiarios" del gasto social . . . . .	139
2. El pago de la deuda social y la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil . . . . .	141
3. Objetivos de la Red . . . . .	143
4. Estrategias . . . . .	143
5. Entidades ejecutoras . . . . .	145
6. Criterios orientadores de la Red Comunitaria . . . . .	146
7. Población beneficiaria y cobertura . . . . .	146
8. Financiamiento . . . . .	147
9. Focalización del gasto social y de los fondos asignados a la Red . . . . .	147
B. EVALUACIÓN . . . . .	148
1. Logros . . . . .	148
2. Problemas . . . . .	151
3. Sugerencias . . . . .	155
4. Perspectivas . . . . .	156
Notas . . . . .	156
Anexo . . . . .	159

Capítulo VII. FOCALIZACIÓN Y POBREZA: PROGRAMAS SOCIALES PARA ALIVIAR LA POBREZA EN LA REPÚBLICA DE TRINIDAD Y TABAGO <i>Joan C. Neil</i> . . . . .	161
A. CONSIDERACIONES PRELIMINARES . . . . .	161
1. Antecedentes . . . . .	162
2. Factores demográficos . . . . .	165
3. Situación de la pobreza . . . . .	167
B. LOS NUEVOS PROGRAMAS SOCIALES . . . . .	168
1. Situación económica . . . . .	168
2. Razón para su introducción . . . . .	168
3. Breve descripción de los programas . . . . .	169
C. PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE JÓVENES EN EL EMPLEO (YTEPP) . . . . .	171
1. Perspectivas de ingresos para los egresados del programa YTEPP . . . . .	173
2. Necesidades de capital inicial para los egresados del programa YTEPP . . . . .	174
3. Evaluación general del programa YTEPP . . . . .	174
4. Posibilidad de acceso a la capacitación de los grupos menos privilegiados . . . . .	175
D. APRENDIZAJE PARA LA MOVILIZACIÓN INDUSTRIAL (AIM) . . . . .	175
1. Descripción del proyecto . . . . .	175
2. Ámbito del proyecto . . . . .	176
3. Resultados positivos del proyecto hasta la fecha . . . . .	176
E. SISTEMA DE APOYO A EMPRESAS DE JÓVENES (YESS) . . . . .	177
1. Descripción del programa . . . . .	177
2. Resultados positivos del programa hasta la fecha . . . . .	177
3. Observaciones generales sobre los programas de apoyo a los jóvenes . . . . .	178
F. PROGRAMA DE DESARROLLO INTENSIVO EN MANO DE OBRA (LIDP) . . . . .	180
1. Descripción del programa . . . . .	180
2. Resultados positivos del programa . . . . .	181
3. Evaluación general del programa . . . . .	181
G. CADA COMUNIDAD PRESTA AYUDA (ECHO) . . . . .	181
1. Descripción del programa . . . . .	181
2. Resultados del programa . . . . .	182
3. Observaciones generales sobre los programas LIPD y ECHO . . . . .	183
H. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LOS PROGRAMAS . . . . .	
1. Programas de empleo para los jóvenes . . . . .	184
2. Programas generales de apoyo social . . . . .	185
Anexo estadístico . . . . .	187

Capítulo VIII. FOCALIZACIÓN DE PROGRAMAS MASIVOS EN VENEZUELA: LA BECA ALIMENTARIA <i>Boris Lima</i> . . . . .	201
A. ANTECEDENTES . . . . .	201
1. Naturaleza del estudio . . . . .	201
2. Una política social para combatir la pobreza . . . . .	202
3. Política social y focalización . . . . .	205
B. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL PROGRAMA BECA ALIMENTARIA . . . . .	209
1. Identificación del problema . . . . .	209
2. Aspectos institucionales y organizativos del Programa . . . . .	210
C. CONSIDERACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA Y SUS METAS . . . . .	218
1. Diseño . . . . .	218
2. Estructura organizativa, recursos humanos y físicos . . . . .	222
3. Estrategia operativa . . . . .	224
4. Participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil . . . . .	225
5. Aspectos financieros . . . . .	225
6. Mecanismo de control y seguimiento . . . . .	235
7. Efectos colaterales . . . . .	235
D. UN PROGRAMA SOCIAL MASIVO Y FOCALIZADO . . . . .	236
1. Asuntos técnico-administrativos . . . . .	237
2. El contexto político-institucional . . . . .	240
Notas . . . . .	242
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	243



## **PRESENTACIÓN**

Este Cuaderno de la CEPAL reúne los estudios sobre focalización elaborados como contribución a los debates de la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, realizada en Santiago de Chile en noviembre de 1992. Aparte de una introducción al tema, el documento contiene seis estudios nacionales, en que se evalúan los avances efectuados por algunos programas focalizados hacia la población de menores ingresos, como asimismo, un documento de síntesis presentado por la Secretaría de la CEPAL. Los estudios nacionales fueron elaborados por los consultores de la División de Desarrollo Social, señores Armando Godínez (Bolivia), Mariana Schkolnik (Chile), Juan Diego Trejos (Costa Rica), Lautaro Ojeada (Ecuador), Joan C. Neil (Trinidad y Tabago) y Boris Lima (Venezuela).

La Conferencia permitió efectuar una amplia evaluación de los esfuerzos en materia de políticas para la superación de la pobreza realizados por los países de la región en los dos últimos años. Ésta incluyó un recuento selectivo de la evolución en el campo metodológico y de las políticas aplicadas durante este lapso, así como un examen de las experiencias regionales sobre focalización y políticas destinadas a elevar la productividad de los sectores afectados por la pobreza. La difusión de los estudios nacionales correspondientes a este último aspecto se incluirán en un próximo número de esta serie.

La realización de esta Conferencia se inserta en el marco del proyecto sobre "Apoyo a la preparación de la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe" (RLA/92/013), que contó con la cooperación técnica de la CEPAL y el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



## Capítulo I

### ASPECTOS CONCEPTUALES Y ESTRATÉGICOS DE LA FOCALIZACIÓN

#### A. SIGNIFICADO Y ALCANCE DEL TÉRMINO FOCALIZACIÓN

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe destinan una importante cantidad de recursos a la realización de políticas sociales, pero cuando se analizan los resultados de esa inversión, la principal conclusión es que los recursos no favorecen a los pobres, o al menos, no en la proporción y la profundidad que pudiera esperarse. Por ello, el gran objetivo que hay que proponerse, en materia de política social, es la racionalización del gasto.

Ello puede lograrse mediante la complementación de diversos criterios, a saber:

- i) focalizar, que constituye una condición necesaria;
- ii) evaluar, para conocer la relación costo-impacto de cada programa (Cohen y Franco, 1988 y 1992);
- iii) incorporar a otros actores sociales como ejecutores e, incluso, como financiadores de los programas sociales (organismos no gubernamentales, municipios, comunidades, beneficiarios, empresas privadas, como lo demuestra, por ejemplo, la utilización de la red bancaria y comercial privada, por parte del Programa Beca Alimentaria en Venezuela), y por último,
- iv) otorgar prioridad a la demanda de servicios, lo que, como se sostiene en el documento presentado por la Secretaría, tendría una función "catalizadora", al acercar la política social estatal a las demandas de la sociedad civil.

→ En este estudio, corresponde analizar el primero de esos criterios, que es condición necesaria, aunque no suficiente para lograr el objetivo de la racionalización. En este sentido, se intentará mostrar sus eventuales ventajas, así como los problemas que plantea, la manera en que puede ser combinada positivamente con políticas universalistas, o el modo en que puede contribuir a alcanzar, más eficazmente, los objetivos de los programas sociales y utilizar, con mayor eficiencia, los recursos disponibles.

#### 1. ¿Qué significa focalizar?

Focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad

insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio **potencial** per cápita.

Implica, entonces, superar el enfoque homogéneo, igual para toda la población, que no considera sus diferencias y peculiaridades. Se basa en la idea de la segmentación del mercado y en la consecuente necesidad de responder a ella, elaborando una oferta que se adecue al segmento al que interesa llegar.

¿Cuál es el objetivo de la focalización? Provocar un impacto per cápita elevado. Dado que se conocen las características del grupo, ya que se diseña el programa tomándolas en cuenta, cabe esperar que éste provoque un efecto mucho mayor que el que podría derivarse de una política global, general, homogénea, aplicable por igual a todos, que, en definitiva, no concentra sus esfuerzos en el grupo necesitado específico.

Debe recordarse que un gobierno aplica políticas sociales porque ha identificado algún problema que cree que debe atender. Para ello, ante todo, **selecciona prioridades** (esto es, decide el **qué** de la política), dando tratamiento preferencial a algunos problemas, y postergando otros que considera **menos** urgentes. Debe optar entre realizar inversiones físicas, productivas o sociales y, cuando se haya decidido por estas últimas, debe elegir entre destinar recursos a educación, salud, o vivienda y, posteriormente, seleccionar entre diversas formas de gastar esos recursos en cada sector (por nivel de enseñanza, por atención primaria de salud de índole curativa o preventiva, etc.). Esto implica fijar **cuánto** se otorgará a cada política.

Asimismo, puede considerarse necesario dar un **tratamiento preferencial** a ciertos grupos de la población (niños, ancianos, impedidos, etc.), es decir, convertirlos en grupos focales o poblaciones designadas como objetivo de la política social, con lo cual determina **quiénes** serán los beneficiarios. Cuanto más clara haya sido la identificación, y mayor la certeza que se tenga respecto al tipo de intervención que se considera más adecuado, más fácil será también diseñar un programa que realmente beneficie a los potenciales destinatarios de la política.

Al comparar los costos que supone atender a la población beneficiaria con la alternativa seleccionada, puede suceder que los recursos disponibles no alcancen para atender a todos. Es imprescindible, entonces, seleccionar a los que se encuentran en situación de mayor riesgo, o cuyas necesidades no son postergables. Esta decisión resulta especialmente importante en los programas de compensación, por cuanto, los recursos se orientan a atender a quienes es necesario compensar las pérdidas que están sufriendo como consecuencia del ajuste.

## 2. ¿Por qué focalizar?

El documento presentado por la Secretaría a la Conferencia enfatiza dos elementos principales: la necesidad de relegitimar el Estado, y devolverle credibilidad, y la posibilidad de que la focalización se transforme en un mecanismo adecuado para la disminución del clientelismo. Ello se basa en que los estudios elaborados para identificar a quienes se benefician de los gastos sociales tienden a mostrar que la mayoría de estos últimos no son pobres.

Las políticas tradicionales aplicadas en América Latina han fracasado, en cuanto a lograr el objetivo de llegar a los pobres y sacarlos de esa condición. El ejemplo típico es la educación primaria. Cuando se analiza el desmembramiento



de las cohortes, se aprecia que, por un lado, ese fenómeno tiene gran importancia y, por otro, que son los niños pobres los que abandonan anticipadamente el hogar, contribuyendo a repetir el círculo vicioso de la pobreza. Ello sucede aunque se les brinde educación gratuita e incluso obligatoria.

Por otro lado, muchos programas muestran lo que se ha dado en llamar "acceso segmentado" (Mesa-Lago, 1985), lo que significa que se establecen para responder a la presión, de grupos sociales organizados para la defensa de sus intereses frente al Estado, sin tener en cuenta la urgencia de las necesidades o el hecho de que existan otros grupos con mayores carencias.

Cuando los recursos son limitados, la forma tradicional de hacer política social no permite llegar a los más pobres, por cuanto ésta suele satisfacer la demanda de quienes tienen menores necesidades, pero son de acceso relativamente más fácil, o cuentan con organización social y política, o bien, disponen de mayor educación, todo lo cual les permite contar de manera más expedita, con la información requerida para acceder a los servicios sociales.

- Los pobres, en cambio, son afectados por barreras culturales, por su analfabetismo, por carecer de información sobre los programas, por manejarse dificultosamente en la maraña burocrática, que les exige como requisito presentar certificados, etc. Tienen además escaso peso político, lo que hace difícil que puedan defender adecuadamente sus derechos. Asimismo, como incluso los servicios gratuitos tienen costos de transacción (transporte, tiempo, etc.), éstos suelen no ser demandados por los más pobres.

Por otro lado, en muchas ocasiones los gobiernos se fijan como meta la ampliación de la cobertura de un determinado programa. El esfuerzo de ampliación se hace entonces hacia donde hay más personas (las grandes ciudades) porque es más fácil ampliar la clientela de los servicios, aun cuando no estén allí los más necesitados.

### 3. ¿Para qué focalizar?

Hay argumentos que se esgrimen para justificar la utilización del principio de la focalización durante períodos de crisis, y otros, de tipo más general, que tienden a defenderla incluso en períodos de normalidad.

#### *a) Argumentos en favor de focalizar en períodos de crisis*

- i) Limitación de los recursos. Durante la crisis se agudiza la escasez de recursos, como consecuencia de la caída del gasto público en general y del gasto social en particular.

- ii) *Aumento de necesidades insatisfechas.* Como resultado de la crisis, también suelen aumentar las necesidades de la población y, en especial, las de los grupos más afectados.

Al combinar la escasez de recursos con las mayores necesidades, se llega fácilmente a postular la conveniencia de concentrar los esfuerzos en quienes tienen necesidades insatisfechas, a fin de promover su aprovechamiento más eficiente. En esa perspectiva, no es lógico gastar, de manera indiscriminada, tanto en quienes necesitan, como en los que no tienen demasiadas necesidades (Jones, Brown y Bradshaw, 1978).

Hay quienes sostienen que las intervenciones focalizadas sólo son útiles bajo circunstancias especiales, como recesión o crisis. Afirman que, en el largo plazo, las más provechosas tal vez sean aquellas políticas generalizadas, pero bien estructuradas, con cambios beneficiosos para el proceso de crecimiento (PNUD, 1990a, p. 103).

**b) Argumentos permanentes en favor de la focalización**

No sólo en épocas de crisis es necesario utilizar el criterio de la focalización; debe ampliárselo permanentemente para lograr la racionalidad de la política social. Existen diversos argumentos en este sentido.

i) *Permite mejorar el diseño de los programas.* Cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población beneficiaria), más fácil resulta diseñar medidas **diferenciadas y específicas** para su solución. Así, por ejemplo, es evidente que las necesidades de educación de un grupo rural aislado son diferentes de las de la clase media urbana. Por tanto, un sistema homogéneo aplicado a todo un país excluye a quienes no obtienen conocimientos útiles específicos al cursar sus estudios. Si se aceptara la focalización, podría abordarse el problema de los niños de esos grupos con programas escolares que respondieran, tanto en contenido como en métodos pedagógicos, a sus peculiaridades de inserción geográfica, cultura y situación socioeconómica. Esas características son distintas a las que presentan la mayoría de los alumnos incorporados al sistema escolar, que maneja una oferta educativa no diferenciada.

ii) *Hace posible aumentar la eficacia del programa.* La escasez de recursos para ejecutar programas sociales no se reduce a la crisis. Cuando se decide gastar más en educación o en salud, se están restando recursos a algún otro uso alternativo como, por ejemplo, la inversión productiva, lo que tiene sus riesgos; es sabido que sólo a través de ella será posible asegurar el crecimiento económico, que genera empleos productivos, principal motor para acabar con la pobreza. No es válido, entonces, argumentar que cuantos más recursos se destinen a lo social, tanto mejor. Los recursos son siempre escasos. Nunca los habrá en cantidad suficiente para atender todos los usos alternativos posibles y satisfacer todas las necesidades de una sociedad.

El tema de la jerarquía en las necesidades humanas ha sido ampliamente desarrollado por Maslow; según el autor, una vez satisfechas las necesidades primarias, afloran otras que entonces se tornan tan importantes como en otro momento lo fueron las anteriores. En el nivel societal sucede algo similar. Así, cuando se llega a la cobertura total en materia educativa, se descubre el problema de la calidad de la educación, que exige más recursos aún.

Dado, entonces, que no hay situaciones en las cuales los recursos disponibles permitan satisfacer la totalidad de las necesidades existentes, siempre será necesario asignarlos a base de algún criterio, que permita alcanzar los objetivos que se consideran prioritarios.

Entre los posibles beneficiarios de un programa, los habrá con mayores o menores insatisfacciones de necesidades que deben ser atendidas. Surgen, entonces, tres criterios posibles para dar acceso a los beneficios:

- atender al que llega primero;

- dar preferencia a quienes tienen menos necesidades, porque su situación se puede superar más fácilmente, y
- dar prioridad a los más necesitados, dada, justamente, la mayor gravedad de su situación.

• Atender al que llega primero ha sido el criterio dominante en la política social de América Latina. Cada grupo social con capacidad de organizarse y presionar a la autoridad política consigue que se satisfagan sus intereses, como en el caso de la seguridad social, ya mencionado. Cuando se aplica este criterio, lo que ha ocurrido en múltiples oportunidades, existe experiencia que permite afirmar que los bienes o servicios provistos por las políticas sociales no benefician a los que tienen más necesidades.

Atender a los menos necesitados puede ser un criterio válido, porque es más fácil saciar las carencias de ese grupo. Podría, por ejemplo, reducirse el número de hogares pobres, subsidiando a quienes se encuentran inmediatamente por debajo de la línea de pobreza. Ello, incluso, permitiría al gobierno lograr una alta rentabilidad política, si es que la política social produce ese tipo de reconocimiento público.<sup>1</sup>

Sin embargo, como recuerda el Banco Mundial (1990a, p. 31), importa especialmente tomar en cuenta la **gravedad** de la pobreza. Si se pretende transferir ingresos a los pobres, en dinero o en especie, no puede juzgarse el éxito del programa sólo mediante un índice de recuento de los pobres.

El tercer criterio, consiste en atender los casos de mayor gravedad, parece más adecuado cuando se trata de programas asistencialistas o de inversión en capital humano. Existe cierto consenso respecto a que debe darse más a los que tienen menos, y si se pretende mejorar la equidad, también corresponde seguirlo. Además, los que son más pobres deberían ser atendidos prioritariamente en el momento de la compensación social, porque normalmente carecen de acceso a los subsidios transferidos por las políticas sociales tradicionales.

Un estudio reciente afirma que "La distribución de servicios sociales no debe ser neutral respecto a los grupos de ingreso" (PNUD, 1990a, p. 182). Incluso, prosigue, "Si los grupos no necesitados reciben beneficios sustanciales, o si tales beneficios no les llegan a los grupos necesitados, significa que la intervención está mal diseñada" (PNUD, 1990a, p. 102).

Debe recordarse que, tanto en el segundo como en el tercer caso, **se está focalizando al elegir quiénes acceden al programa**. El otro criterio mencionado es el usual en políticas generales que tienen baja capacidad de discriminación.

iii) *Permite aumentar el impacto del programa en la población beneficiaria.* Las políticas generales tienden a ser de alto costo y poca eficacia, mientras que las focalizadas concentran asignar los recursos a la población de mayor riesgo. Al analizar los resultados generados por los programas focalizados en Chile, un estudio independiente concluyó que "Para una familia en extrema pobreza, el conjunto de subsidios estatales al que puede optar representa una renta mensual superior (en 90%) al ingreso mínimo" (Vergara, 1990, p. 327). Es evidente, entonces, el impacto que la focalización produce en los ingresos totales de la familia, al evitar la dispersión de los recursos y concentrarlos en el grupo que más los necesita.

Cabe insistir entonces en que la "focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales" (Schejtman, 1989, pp. 118 y 119).

iv) *Permite excluir a quienes no afecta la necesidad prevista en el programa.* La focalización es un criterio de inclusión pero también de exclusión. Esto es muy positivo, porque no somete a tratamiento a quien no lo necesita, evitando de ese modo incluso eventuales daños. Así, en el caso de un programa de comedores escolares que entregaba un complemento alimentario a los niños, se optó por una prestación generalizada. Todos los niños que asistían a la escuela recibían una ración similar. El resultado fue que al cabo de dos años, la población atendida mostraba tres subgrupos: uno que había mejorado su situación nutricional; otro que había aumentado su grado de desnutrición,<sup>2</sup> y un tercero que mostraba problemas de obesidad. A este último se le había estado sobrealimentando, porque lo que consumía en su casa era lo que su organismo requería, con lo cual se le había generado un problema que anteriormente no tenía (Cohen y Franco, 1988 y 1992). Si el programa nutricional mencionado hubiera estado focalizado sólo en aquellos que mostraban carencias nutricionales, se habría evitado que las "buenas intenciones" produjeran un daño.

En conclusión, incluso en momentos de prosperidad económica, la focalización tiene ventajas, por cuanto asegura (con la misma cantidad de recursos), una mejor solución de los problemas detectados, reduce el período de duración de la intervención (disminuyendo por consiguiente el sufrimiento de quienes tienen necesidades insatisfechas) y libera recursos que la sociedad podrá destinar a otros fines.

### c) *Dificultades de la focalización*

Pueden mencionarse básicamente dos: los costos y los requerimientos de infraestructura administrativa.

i) *Los costos.* Ante todo, hay que reconocer que la focalización tiene costos. Cuanto más precisa sea la delimitación de los beneficiarios de un programa (con lo que se obtienen las ventajas ya enumeradas), mayor será el costo administrativo necesario para identificarlos.

Podría establecerse, en este sentido, el siguiente principio rector sobre la asignación de recursos: **debe mejorarse el grado de delimitación de la población beneficiaria, hasta el punto en que el incremento de los costos administrativos sea compensado por la reducción de los subsidios directos necesarios para atender a esa población** (Schejtman, 1989, p. 127).

• ii) *La capacidad administrativa.* Aplicar adecuadamente la focalización, tiene exigencias que —según algunos— sólo la hacen viable en países que cuentan con alta capacidad administrativa (PNUD, 1990a, p. 102). Esto es una verdad a medias. Cierta tipo de focalización exige, como se verá, la existencia de sistemas de información, que pueden no existir en países de poco desarrollo. Sin embargo, hay formas de focalización que no requieren gran complejidad estadística, sino buen criterio en el diseño de la política.

#### 4. ¿Cuándo se debe focalizar?

Corresponde aquí en seguida, distinguir entre la posibilidad y la conveniencia de aplicar el principio de la focalización.

##### a) *¿Cuándo es posible focalizar?*

No siempre. Hay casos en que, incluso, existen disposiciones legales que establecen la obligación del Estado de prestar en forma general determinados servicios, sobre todo de tipo educacional.

Tampoco corresponde, por ejemplo, establecer criterios de discriminación cuando se están defendiendo los bienes públicos. Ello sucede en los casos de epidemias o prevención de éstas. Para tener éxito, los programas de inmunización, deben cubrir al conjunto de la población, aunque de hecho se focaliza al indicar el grupo de edad que se debe inocular.

Asimismo, cuando el gobierno estima que debe atenderse cierto problema, que no es visualizado como tal por la población con capacidad de pago, es probable que tenga que optarse por una prestación universal, por cuanto la mayoría no estará dispuesta a pagar por necesidades **no sentidas**.

De todas maneras, el criterio básico debe ser focalizar siempre que sea posible.

##### b) *¿Cuándo conviene focalizar?*

Hay quienes sostienen que las intervenciones focalizadas sólo son útiles bajo circunstancias especiales, como recesión o crisis. Afirman que, en el largo plazo, tal vez sean más favorables aquellas políticas generalizadas bien estructuradas, aplicadas en conjunto con cambios beneficiosos en el proceso de crecimiento (PNUD, 1990a, p. 103).

Es posible discrepar con esta afirmación. Incluso en momentos de prosperidad económica, la focalización tiene ventajas por cuanto —como ya se señaló— los recursos que se destinan a un grupo adecuadamente delimitado e identificado aseguran un impacto mucho mayor en la solución de los problemas detectados, reducen el período de duración de la intervención (con la disminución consiguiente del sufrimiento de quienes tenían efectivamente necesidades) y liberan recursos que la sociedad podrá destinar a otros fines.

Un criterio orientador en este sentido sería que debe focalizarse hasta el punto de equilibrio entre el ahorro que se logra en las transferencias o prestaciones para satisfacer las necesidades y los gastos en que debe incurrirse para elevar la precisión en la selección de la población beneficiaria.

#### 5. ¿Cómo focalizar?

No existen recetas generales, ya que los criterios dependen del tipo de programa y del problema. Si varía la población elegida como objetivo, también debería cambiar el criterio de focalización.

Pese a ello, pueden identificarse dos grandes modalidades de focalización, según sea que se pretenda identificar a individuos o familias, o se prefiera ubicar a los beneficiarios en espacios geográficos. La opción entre ambos tiene que ver tanto con los problemas que se enfrentan, como con el tipo de programa al que se recurre para encontrar la solución.

**a) Identificación de individuos o familias**

La identificación de individuos o familias puede conseguirse, sea a través de la comprobación del riesgo a que la persona está sometida, o mediante la verificación de su nivel de ingreso, recurriendo a asociaciones probabilísticas o utilizando la autoselección.

i) *Comprobación de que un programa tiene las características pertinentes.* Cada tipo de programa tiene una determinada población beneficiaria. Así, en el caso de un programa de desnutrición orientado a madres embarazadas y recién nacidos, los beneficiarios del programa pueden seleccionarse mediante algunos indicadores adecuados, para captar ese tipo de problemas en esos grupos de alto riesgo. Por ejemplo, en el caso de un programa ecuatoriano, examinado recientemente, el grupo de riesgo estaba compuesto por niños de entre 0 y 6 años, residentes en áreas de pobreza.

En el caso de las mujeres embarazadas, suelen considerarse el bajo peso en el período previo al embarazo, el insuficiente incremento de peso a partir del quinto mes, el bajo peso al nacer de hijos anteriores, el hecho de que los embarazos hayan sido muy seguidos, la edad de la madre (especialmente si son mujeres muy jóvenes o mujeres cuyo primer embarazo ocurre a edades avanzadas), la circunferencia del brazo, etc.

En los preescolares conviene considerar el bajo peso al nacer, la mortalidad infantil de partos anteriores, el no incremento de peso, la pérdida de peso, el bajo peso según estatura o tamaño/edad, la circunferencia del brazo, etc. (Schejtman, 1989).

En el caso del Fondo Social de Emergencia de Bolivia, la población que sería objetivo de las políticas eran los desempleados y hacia ellos se orientaron los proyectos.

ii) *Comprobación del ingreso percibido.* En aquellos programas en que las prestaciones están reservadas a los individuos ubicados por debajo de la línea de pobreza, el ingreso es la variable fundamental, por lo que corresponde verificar el monto del mismo, a través de sus propias declaraciones, o por otros medios. Éste era el problema que debió enfrentar el programa de vivienda de Costa Rica, también reseñado en esta publicación.

En esos casos, debe instaurarse un método para comprobar la condición de indigencia de quien solicita la prestación, lo que implica costos de administración.

Los mecanismos de incorporación o exclusión suelen ser criticados mediante diversos argumentos. En primer lugar, porque se cree que la demostración de la condición de pobreza genera una "marca" o estigma en las personas. Muchas de ellas, para evitar las frustraciones que se derivan de esa comprobación, probablemente no demandarían los servicios.

Se ha dicho que los programas de este tipo "Crean costos sociales o provocan distorsiones, ya que conducen a cambios de comportamiento. En el Reino Unido, la comprobación de los recursos para el otorgamiento de prestaciones suplementarias requiere trámites administrativos complicados para la verificación de los datos y el mantenimiento de los registros. La identificación de los ingresos y los bienes en los países en desarrollo es aún más difícil, especialmente en las zonas rurales, y es probable que los problemas administrativos sean también abrumadores. Por regla general, la comprobación de los recursos sencillamente no resulta viable en estos países" (Banco Mundial, 1990a, p. 104).

iii) *Selección probabilística basada en variables asociadas a la pobreza.* Para no tener que averiguar el ingreso de las personas, se ha recurrido al procedimiento de seleccionar a los eventuales beneficiarios por la posesión de alguna característica que, comprobadamente, se encuentre en estrecha relación con la pobreza.

En tal sentido, los demandantes del servicio que posean esa característica, recibirán las prestaciones, y quienes no la tengan, aunque sean pobres, serán excluidos. Es necesario, por tanto, encontrar buenos indicadores de pobreza, verificables fácilmente y difíciles de simular por los que pretenden optar al programa. De lograrse esto, la aplicación administrativa resultará simple. Empero, las características correlacionadas con la pobreza, que son fáciles de verificar, suelen ser insuficientes.

iv) *Autoselección.* Consiste en elaborar programas que sólo interesan a quienes pertenecen al grupo al que se pretende beneficiar. Así sucede con la instalación de consultorios de salud, comedores escolares u ollas comunes en barrios marginales. Otro ejemplo son los programas de empleo de emergencia, alimentos por trabajo, etc., en los cuales, el "costo" que entraña el acceso, debido sobre todo al monto de los salarios pagados, hace que sólo se interesen en participar quienes verdaderamente son pobres (Banco Mundial, 1990a, p. 104).

#### **b) Identificación de espacios geográficos**

El segundo gran criterio de focalización consiste en la identificación de los beneficiarios en espacios geográficos. Esta solución se basa en la idea de la **discriminación positiva**, cuyos orígenes se encuentran en Gran Bretaña en la década de 1940, y que consiste en aplicar políticas destinadas a desarrollar "áreas especiales" (Edwards y Batley, 1982; Franco, 1983).

De acuerdo con este criterio, pueden acceder a determinados programas quienes residen en zonas donde predominan los hogares en situación de pobreza. Se acepta que van a existir desviaciones de recursos hacia personas que no forman parte de la población que es objetivo del programa, pero se estima que éstas no serán significativas, o bien que la pérdida de recursos que ocasionarán será menor que los costos de establecer procedimientos administrativos de selección.

Los ejemplos del caso de Venezuela, que se reseñan en esta publicación muestran los problemas que pueden generarse en estos casos. También el Fondo de Inversión Social (FIS) de Bolivia ha recurrido a un criterio de este tipo, identificando las áreas rurales, según los criterios de mortalidad infantil y analfabetismo, y las áreas urbanas según la cobertura de servicios de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica.

El éxito de la discriminación positiva depende del grado de concentración del hábitat de los afectados, su nivel de organización y la presencia o no de redes (comerciales u otras), a través de las cuales pueda materializarse la detección y la acción, la evaluación y el control (Schejtman, 1989, p. 121). Los costos administrativos se incrementan a medida que se pasa de hábitat concentrados de población homogénea y organizada a otros dispersos, heterogéneos y sin organización.

Los mapas de la pobreza que se han levantado en varios países podrían ser útiles en este sentido, aun cuando es probable que las unidades geográficas allí

consideradas, sean de excesiva amplitud para un adecuado y eficiente manejo de los programas focalizados.

**c) Matriz de grados de urgencia**

Es posible también elaborar un índice basado en la determinación de los grados de urgencia, esto es, el nivel en que se encuentran insatisfechas las necesidades que el programa pretende atender, en determinadas jurisdicciones o espacios geográficos, definidos para la aplicación del mismo. En un ejemplo utilizado en el caso del Programa de Promoción Social de la República Argentina (Cohen y Franco, 1988, p. 299), se combinaron indicadores correspondientes a los objetivos nutricionales y educacionales de dicho programa. Para la dimensión nutricional, se utilizaron la tasa de mortalidad infantil por desnutrición y otras causas conexas, y la tasa de morbilidad entre 5 y 14 años por causas asociadas a la desnutrición. Para educación, se adoptó la proporción de la población en edad escolar que no asiste a la escuela, y la tasa de deserción progresiva.

La lógica de la matriz de grados de urgencia es que, a mayor valor de los indicadores, mayor será la magnitud de las necesidades insatisfechas. De dicha matriz se obtienen los puntajes Z de cada columna, para conseguir mayor discriminación en cada variable y, además, para transformar variables de diferente naturaleza en números neutros, susceptibles de ser agregados. Se construye una matriz Z, para obtener una jerarquización de unidades espaciales, a partir de la cual es posible asignar recursos.

## **B. EXPERIENCIAS EN MATERIA DE FOCALIZACIÓN**

Conviene analizar algún caso concreto en el cual la focalización haya sido aceptada como principio orientador fundamental de la política social. Se pondrá énfasis en la especificidad de esa política social en cuanto a la generación de instrumentos para aplicar la focalización y en las ventajas derivadas de aplicar dicho criterio, lo que permitirá hacer un balance de la amplitud de su aplicación.

Diversos estudios e informes elaborados en organismos internacionales han insistido en presentar las políticas sociales aplicadas en Chile como un paradigma de lo que debería hacerse para atacar eficazmente la pobreza (Gittinger, 1988; Banco Mundial, 1990a; PNUD, 1990a).

Hubo razones para ello, por cuanto frente al amplio consenso en torno a criticar las políticas sociales tradicionales, se planteó como alternativa la focalización de las prestaciones, así como la creación de una red social para proteger a los más débiles, y de una institucionalidad descentralizada, para tomar decisiones en conjunto con los beneficiarios, a fin de mejorar las posibilidades de conocer sus reales carencias.

El intento de plasmar en la práctica tales postulados tuvo "un carácter inédito y original, de cuyos éxitos y fracasos es posible extraer valiosas lecciones, para la formulación de modalidades alternativas de intervención" (Vergara, 1990, p. 24). No obstante, puede que ello no coincida con el modelo de desarrollo en el marco del cual esas experiencias se llevaron a cabo, como sucede con la autora citada, que se ha preocupado de dejar en claro desde el comienzo, que "en este trabajo, los



programas son analizados con relativa independencia del contexto macroeconómico en el cual se han aplicado" (Vergara, 1990, p. 29).

Lo más importante de esta experiencia es que se generaron instrumentos estadísticos para facilitar la focalización. La ex Oficina de Planificación Nacional de Chile (ODEPLAN),<sup>3</sup> creó el denominado Sistema de Información Social (SIS), que permitía dirigir la ayuda hacia los más necesitados, mediante la focalización. El SIS se sustentaba, básicamente, en información recopilada a través del Mapa de la Extrema Pobreza, de los instrumentos que permiten la caracterización social de las familias (fichas CAS I y II), y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), información censal sobre población, e información sectorial sobre impacto (peso, talla, escolaridad, morbilidad, cesantía, etc.).

#### **a) *El Mapa de la Extrema Pobreza***

Fue realizado por primera vez en 1975, con información del Censo de Población y Vivienda, Chile, de 1970. Para establecer el umbral de pobreza se consideraron factores como hacinamiento, sistema de eliminación de excretas y equipamiento del hogar, que se supusieron asociados a la pobreza. Se volvió a aplicar la misma metodología a los datos del censo de 1982.

#### **b) *La Ficha CAS***

A efectos de disponer de un instrumento que abarcara un espectro más amplio de factores concomitantes con la pobreza, en 1985 se diseñó el índice CAS, basado en información contenida en la Encuesta continua sobre el estado nutricional (ECEN) de la población chilena, recogida en 1974, en que se recopilaba información médica, nutricional y socioeconómica.

El índice CAS combina indicadores de vivienda, hacinamiento, nutrición, localización regional y escolaridad del jefe de hogar, a los que se asigna un puntaje. A menor puntaje, mayor nivel de pobreza de la familia. Los resultados varían en un rango de 1 a 5. Las familias que se ubican en los tres primeros valores se consideran en extrema pobreza, por lo que pasan a tener derecho a recibir diversos subsidios.

El diseño de la ficha fue alterado, para responder a problemas que se han detectado en su aplicación. Surgió así la ficha CAS II, que permitía identificar, con mayor precisión que la anterior, los diferentes niveles de pobreza, pues incluye información acerca del ingreso familiar.

#### **c) *La encuesta CASEN***

Es una encuesta muestral, que anualmente recoge información sobre familias de diferentes estratos socioeconómicos, permitiendo obtener promedios de datos sobre vivienda, ocupación, salud y otros. Se aplicó por primera vez en 1985 a aproximadamente 20 000 familias y se levanta sistemáticamente cada dos años.

Las ventajas de los programas focalizados ya han sido destacadas, lo que muestra el impacto de la focalización en los ingresos totales de la familia pobre, pues se evita la fragmentación de los recursos que se produce cuando se los reparte, incluso, entre quienes no tienen necesidad urgente de ellos.

Sin embargo, también pueden existir riesgos; el hecho de obtener esos recursos por la vía de los subsidios puede desestimular a las personas a salir de su desmedrada situación mediante su propio esfuerzo, en especial si los programas están diseñados de manera que fomentan el conformismo y no exigen el esfuerzo del beneficiario como contribución (Vergara, 1990).

En materia de focalización, en el caso analizado, ha habido "avances notables", pero "aún queda mucho camino por recorrer [porque] pese a los esfuerzos realizados, en la actualidad, sólo algo más de la mitad de los beneficios que otorgan aquellos programas que han tenido mayor éxito en este sentido favorecen realmente a los hogares más necesitados" (Vergara, 1990).

Se aduce la escasez de recursos como uno de los principales problemas que debieron enfrentar los programas analizados. Por ello, es probable que la cobertura sólo haya alcanzado parcialmente a los beneficiarios. Sin embargo, Chile es uno de los países de la región que destina un porcentaje mayor de su producto interno bruto a los programas sociales. En otras palabras, la sociedad hace un esfuerzo para financiar programas sociales que no será fácil (y tal vez, ni siquiera conveniente) ampliar en el futuro. No obstante, ese esfuerzo no ha beneficiado mayoritariamente a la población más pobre.

Recuérdese que el "gasto público social" es, simplemente, la suma de los recursos destinados a determinados ministerios (educación, salud, justicia, vivienda, trabajo) más aquella porción considerada de índole social que forma parte del gasto de otras reparticiones, es decir, abarca partidas muy diversas.

Conviene entonces, calcular lo destinado a otros conceptos del "gasto" que pueden tener más utilidad. Así, el "gasto social fiscal", esto es, el subsidio que el fisco otorga a los programas sociales (descontados los aportes de los beneficiarios), alcanzó a 13.15% del producto en 1987, mientras que el "gasto social directo" (la transferencia que se efectúa a las personas, descontados los gastos administrativos y los aportes a las cajas de previsión fue de 6.55% en el mismo año.

Por último, lo que más interesa, para formular una apreciación del tema de la focalización, es que el **gasto social efectivo**, que mide lo que se transfiere al 30% más pobre, sólo llegó a 2.94% del producto, según la información proporcionada por la encuesta CASEN (Haindl, Budinich e Irrázaval, 1989).

En conclusión, entonces, en Chile se aceptó la focalización como postulado para orientar la política social, pero ese criterio se aplicó sólo a una pequeña parte del total de los recursos que se destinaban a "lo social". Pese a ello, el impacto en la mejora de diversos indicadores fue de gran importancia, situando al país en una posición de vanguardia en el marco del desarrollo social latinoamericano.<sup>4</sup>

Cabe entonces esperar una continuidad en la aceptación de estos postulados, procurando focalizar una proporción mayor de los recursos que se orientan a la política social.

### C. RESUMEN ANALÍTICO

[ Los objetivos de la política social consisten en mejorar las condiciones de vida de los individuos, aun cuando puedan tener otros propósitos latentes. De ahí que para saber si se están cumpliendo los objetivos, es esencial conocer la magnitud del impacto que cada programa produce en esas condiciones de vida de las personas.

Para ello es necesario identificar, ante todo, qué factores constituyen impacto y cuáles no.

• i) *La cobertura no es impacto.* La cantidad de personas que recibe raciones alimentarias es cobertura, en tanto que la disminución de la tasa de desnutrición es impacto. Así, aumentar el número de beneficiarios (cobertura) puede ser un objetivo erróneo si no se focaliza adecuadamente, como por ejemplo, si se reparten raciones alimentarias a escolares que no padecen necesidades calórico-proteicas. Cuando se ha focalizado adecuadamente, se requiere conocer el impacto alcanzado, para evitar efectos perversos.

ii) *La inversión en infraestructura social no es impacto,* sino sólo un medio para el logro de un objetivo de la política social, que deberá combinarse con otros medios.

iii) *El gasto corriente no es impacto.* La burocracia, es decir, los gastos administrativos o el pago de sueldos de los encargados de efectuar la entrega de los bienes y servicios—independientemente de si éstos funcionan o no o si cumplen su rol, en forma adecuada, o bien si los beneficiarios se benefician o no— puede absorber una cantidad muy alta de los recursos, si bien ello no puede identificarse válidamente como prueba de que hayan mejorado las condiciones de la población atendida.

**El impacto, entonces, debe ser definido como la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas según los objetivos buscados.** Para conocerlo, se requiere una medición específica, y las evaluaciones del impacto deben realizarse utilizando metodologías adecuadas.

Sólo combinando una buena focalización con la evaluación del impacto podrá lograrse el objetivo esencial de la política social, que consiste en mejorar las condiciones de vida de las personas.

## Notas

<sup>1</sup> Además, es razonable para cierto tipo de programas, como la promoción de microempresas, en los que —dado el objetivo que se busca— corresponde atender las unidades económicas que sean viables, dejando de lado las otras, aun cuando quienes participen en ellas sean más pobres.

<sup>2</sup> Era justamente el grupo más necesitado, y la no consideración de la estrategia de supervivencia familiar en el momento de diseñar el programa había omitido considerar que, dadas las condiciones de pobreza de la familia, ésta distribuía los alimentos entre sus miembros, excluyendo a quienes se suponía que ingerían lo necesario en la escuela.

<sup>3</sup> Posteriormente, se transformó en el actual Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN).

<sup>4</sup> Está ubicado en la posición 36 del Índice de Desarrollo Humano, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1991).



## **Capítulo II**

### **FOCALIZACIÓN Y POBREZA: NUEVAS TENDENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL**

En este capítulo se exponen las principales ideas propositivas y conclusiones de un conjunto de seis estudios nacionales realizados en la región, que evalúan los avances recientes de algunos programas públicos de amplia magnitud focalizados hacia la población de menores recursos. Estos estudios fueron presentados en la III Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, realizada en Santiago de Chile, a fines de noviembre de 1992.<sup>1</sup>

#### **A. MODERNIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL ESTATAL Y GESTIÓN CIUDADANA**

Los estudios presentados a la conferencia permiten inferir una doble necesidad en lo que se refiere a la reformulación de las políticas sociales, que tiene que ver tanto con la función del Estado como con las demandas que a éste le plantean los estratos pobres. Respecto del Estado, se ha insistido en la necesidad de aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar la coordinación entre los distintos sectores sociales del Estado, mejorar los sistemas de información para focalizar, evaluar y corregir dinámicamente los programas de apoyo a los grupos más pobres, y por último, agilizar la gestión para frenar el deterioro social y revertir la inercia burocrática. La modernización de la política social estatal tiene, en gran parte, estas características. Se trata de combinar allí un ideal de "gerencia social", técnicamente actualizada, con un concepto de integración o acoplo multisectorial en torno a fondos o programas que puedan operar de manera coordinada.

De este modo, la focalización intenta responder en buena medida al imperativo de modernizar y racionalizar la política social estatal, por cuanto la focalización obliga, a su vez, a racionalizar el sistema de apoyo social del Estado hacia los sectores más pobres, lo que se traduce en una mayor agilidad en las operaciones, una mayor eficiencia en el uso de los recursos (sobre todo por la reducción de costos de gestión y ejecución), y un uso más tecnificado de la información social en función del impacto del gasto en el bienestar de los beneficiarios.

En cuando a las demandas de los pobres, se ha insistido en la necesidad de que éstas sean racionalizadas mediante la puesta en marcha de proyectos viables, financiables y sustentables, que redunden en un aumento sostenido de la productividad de los beneficiarios. Si se racionaliza la demanda, se puede

- desarrollar, en los sectores pobres, la capacidad de presentar, gestionar y ejecutar proyectos productivos. La democracia social se hace precisamente más concreta, en la medida en que esta demanda pueda reflejar, progresivamente, las necesidades más apremiantes y los sectores más necesitados de la población. La focalización de las políticas sociales se justificará, en este contexto, en la medida en que se logre un impacto redistributivo favorable que permita jerarquizar acciones conforme a la urgencia de las "necesidades sentidas" por los grupos sociales más afectados por la crisis.

La orientación del gasto social en función de una demanda racional tiene varios objetivos. En términos estrictamente técnicos, facilita la gestión y capacidad de ejecución del aparato social del Estado, al derivar una parte del trabajo a los propios beneficiarios, y contribuyendo así a una mayor diligencia y descentralización de las decisiones y acciones. En términos políticos, la orientación del gasto social implica eliminar los sesgos clientelísticos y paternalistas del apoyo social de corte tradicional, por mecanismos más democráticos y participativos.

Así, los problemas que se presentan a continuación tienen, pues, como hilo conductor, este doble desafío, que consiste en combinar la modernización del aparato social del Estado con la democratización de la demanda social, mediante el estímulo de la gestión ciudadana. En este contexto, se da énfasis a la delimitación de aquellos grupos con los cuales el Estado debe relacionarse para lograr focalizar su acción en beneficio de los más pobres. Asimismo, se hace referencia a un aspecto esencial de la modernización de la política social estatal, cual es la necesidad de contar con información estratégica para formular políticas selectivas. Por otra parte, se hace hincapié en la democratización social, que consiste en estimular las demandas que los grupos pobres plantean al Estado y fomentar la capacidad de gestión de proyectos en estos mismos grupos; se enfatiza así la posibilidad de fortalecer la legitimidad del Estado frente a los más pobres, aplicando políticas selectivas. Finalmente, se examina la necesidad de integrar las políticas sociales entre sí, en el marco de la modernización del aparato estatal y, al mismo tiempo, de movilizar a los grupos más pobres para democratizar la demanda popular frente al Estado.

## B. SOBRE EL QUIÉN Y EL QUÉ DE LA FOCALIZACIÓN

- La selectividad no es un elemento nuevo en la política social; siempre ha existido una jerarquización de problemas, prioridades y grupos sociales susceptibles de apoyo preferencial. Sin embargo, actualmente, se ha otorgado mayor importancia a este mecanismo, por varias razones que se enumeran a continuación.

Primero, por la creciente segmentación y diferenciación social derivadas de las nuevas dinámicas de modernización y su impacto peculiar en la región; segundo, por la presión que existe por adecuar la acción social del Estado a los criterios de eficiencia y a las nuevas prácticas gerenciales que forman parte, a su vez, de la nueva tendencia modernizadora; tercero, por la exigencia que imponen los costos del ajuste en el sentido de hacer que la política social opere como mecanismo de compensación social, y cuarto, por las insuficiencias acumuladas por la acción social sectorial a lo largo del tiempo, fenómeno que reclama nuevas formas de

encarar las necesidades sociales, en las que el Estado juega un papel preponderante. Estos cuatro fenómenos son indispensables actualmente para replantear la política social y los programas orientados a combatir la pobreza y sus efectos más nocivos.

Un primer problema que debe abordarse al aplicar políticas selectivas orientadas a enfrentar la pobreza es el alcance de los grupos definidos *a priori* como potenciales beneficiarios de los programas. En los estudios realizados en Chile y Bolivia, por ejemplo, se señala la necesidad de concentrar el apoyo en los grupos pobres que puedan transformar la ayuda en capacidad de autosustentación productiva y sostenida. En otras palabras, se desea que los beneficiarios no dependan permanentemente de los programas de asistencia social, al no haber desarrollado la capacidad de llegar a generar ingresos suficientes para enfrentar sus necesidades básicas. En realidad, se pretende romper el cerco del asistencialismo, a fin de que el gasto social pueda, efectivamente, operar como inversión social. En este sentido, el estudio sobre el caso de Chile advierte que es decisivo focalizar el apoyo hacia los grupos etarios y productivos pobres con potencialidad de desarrollo, a fin de que éstos ejerzan un efecto de demostración en los más rezagados.

En el capítulo sobre Trinidad y Tabago se señala que, dado que uno de los efectos más recurrentes de la crisis de la "década perdida" del desarrollo ha sido la agudización de las condiciones que favorecen el desempleo juvenil, y considerando que en la juventud popular desocupada se concentran múltiples formas de exclusión (etaria, económica, laboral, territorial, cultural), a esta población deben orientarse las políticas selectivas para combatir la pobreza.<sup>2</sup> El capítulo sobre Venezuela aporta un ejemplo de los problemas que surgen al focalizar en los más pobres un programa masivo, como es el de la Beca Alimentaria en el caso venezolano. Este programa funciona seleccionando geográficamente las escuelas pobres, discriminando por áreas entre escuelas pero no entre los pobres que existen en cada una de las escuelas.<sup>3</sup> Por último, en la evaluación de la experiencia ecuatoriana respecto del Programa de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil se ha planteado una serie de criterios de focalización basados en un corte geográfico, que permite, por ejemplo, cubrir zonas no atendidas por otros servicios estatales; dar atención preferencial a las provincias con indicadores de mortalidad infantil superiores al promedio nacional; atender cantones con indicadores de pobreza crítica o absoluta, considerando sobre todo aquéllos que señalen prevalencia de desnutrición, y en lo posible, localizar unidades de atención en áreas donde se ejecutan proyectos de desarrollo rural integral.

Las disyuntivas en materia de focalización no sólo han surgido en el establecimiento de los criterios de selección de la población beneficiaria, sino también en determinación de las áreas que deben privilegiar las políticas. Así, por ejemplo, el estudio sobre el Fondo Social de Emergencia de la Presidencia de la República (FSE) de Bolivia muestra cómo en la práctica a veces no es fácil decidir, en situaciones críticas, entre destinar recursos a obras de infraestructura, que generan más empleo, o concentrarse en acciones de mayor impacto social directo en los hogares más pobres.<sup>4</sup> Asimismo, en el capítulo sobre Trinidad y Tabago, se ponen de relieve las dificultades derivadas de la aplicación de algunos programas recientes, destinados a combinar, en proyectos comunitarios, la generación de empleo con la provisión de bienes básicos.<sup>5</sup> Una alternativa interesante en esta

materia, es la aplicada en la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil, en Ecuador. En este caso, se ha procurado generar plazas de trabajo, autofinanciadas y autogestionadas, en las mismas unidades de atención a los niños, mediante la prestación del servicio de cuidado y de preparación de los alimentos por parte de vecinos de la propia comunidad. En el estudio ecuatoriano se indica que, en este contexto, los jóvenes en cada barrio podrían adquirir ocupación permanente capacitándose para este servicio y trabajando luego con o sin apoyo estatal.<sup>6</sup>

El hecho de privilegiar algunas áreas sobre otras en las políticas selectivas también debe tener en cuenta la dimensión temporal que se considere, es decir, si se trata de una emergencia social en el corto plazo o una inversión social en el mediano y largo plazo. Según el horizonte que esté en juego, distintas serán también las prioridades que se asignen a la construcción de una demanda ciudadana y a la modernización del aparato social del Estado. El tránsito del Fondo Social de Emergencia de la Presidencia de la República (FSE) al Fondo de Inversión Social (FIS) en Bolivia puede constituir, en este sentido, un ejemplo pionero y paradigmático. Asimismo, las reflexiones contenidas en el capítulo sobre Venezuela también permiten vislumbrar las principales diferencias entre la política social de emergencia y corto plazo, y la política social de mediano y largo plazo, orientada a lograr transformaciones estructurales. Mientras que la primera puede privilegiar las transferencias directas y tiene un rol compensatorio y protector para los grupos más afectados por la crisis, la segunda implica una reforma estructural del funcionamiento y la administración del aparato institucional que maneja los programas sociales, y la incorporación de la sociedad civil en los procesos decisivos.<sup>7</sup>

### C. INFORMACIÓN ESTRATÉGICA PARA LAS POLÍTICAS SELECTIVAS

Para optimizar el impacto del gasto social en la reducción de la pobreza, se hace cada vez más necesario contar con información desagregada sobre los sectores de la población más afectados por carencias básicas. En este sentido, es sumamente oportuno el balance presentado por el estudio sobre la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de Chile. La encuesta CASEN, que tiene cobertura nacional, permite obtener información detallada respecto de las condiciones habitacionales, educacionales y laborales de la población, comparar la situación de pobreza e indigencia en los distintos períodos, así como evaluar el efecto real que están ejerciendo los distintos programas sociales en cada uno de los estratos socioeconómicos de la población. En cuanto a la asignación del gasto social, la encuesta arroja información detallada sobre: las características y objetivos de los programas y su cobertura por quintil de ingresos de los hogares; la calidad del programa y la población potencial; la distribución del gasto por quintil de ingresos de los hogares, y la restricción presupuestaria para obtener recursos para el programa. A partir del análisis de este conjunto de factores se puede determinar si la asignación ha sido correcta y si cada programa ha llegado al grupo beneficiario previsto. De este modo, puede reconocerse el aporte de la encuesta a



la determinación del impacto redistributivo del gasto social y a la medición de la pobreza.

Así, la encuesta CASEN es un claro ejemplo de cómo un instrumento destinado a recoger y procesar información puede ser decisivo para aumentar la eficiencia y la selectividad de las políticas sociales. A ello se suma el hecho de que la CASEN facilita la supervisión y evaluación de los distintos programas sociales, así como el diseño y la elaboración de medidas correctivas para los programas en curso. Su utilidad en la programación del gasto social y en la orientación selectiva de algunos programas de apoyo básico dirigidos a los grupos más vulnerables, muestra la importancia de disponer de un sistema de recopilación de información que permita, de manera combinada, ponderar el impacto redistributivo del gasto social, cuantificar la pobreza con importantes niveles de desagregación, y evaluar los grandes programas sociales cuyo impacto pueda calcularse en términos monetarios. De esta manera, se constituye en un instrumento básico para asignar prioridades en la orientación del gasto social, corregir sesgos no deseados en la focalización de políticas y programas sociales, y rectificar en forma dinámica algunos de los contenidos de los mismos.

La información estratégica para seleccionar programas de apoyo destinados a los pobres no sólo debe circunscribirse a un instrumento central, de escala nacional, que permita regular el gasto social y dar indicaciones sobre grandes programas. Muchas veces una encuesta nacional no permite, por restricciones de escala, obtener información tan detallada como para deducir de ella el impacto específico de ciertos programas de apoyo a los sectores pobres. También es importante, por lo tanto, que en el ámbito de los programas específicos existan módulos de recopilación de información y, sobre todo, de seguimiento y evaluación del impacto en los beneficiarios, que permitan formular las rectificaciones necesarias para optimizar progresivamente la focalización de los recursos. Así, por ejemplo, en el caso del principal programa de capacitación para el empleo en Trinidad y Tabago (Youth Training and Employment Partnership Programme, YTEPP), se aplica una encuesta de seguimiento de los beneficiarios que permite evaluar el éxito de la localización laboral de éstos por ramas de actividad, una vez terminados los cursos.

#### **D. DEMANDA SOCIAL Y GESTIÓN CIUDADANA: NUEVA ORIENTACIÓN PARA LAS POLÍTICAS SELECTIVAS**

La focalización no consiste solamente en asignar recursos a los más pobres, sino también en asegurar que los recursos de emergencia sean entregados a los que los necesiten de manera más urgente. Esto puede realizarse sobre la base de las demandas que se plantean a un organismo desburocratizado de canalización de recursos. Hasta ahora, el caso más ilustrativo al respecto es, probablemente, el de los dos fondos que han operado en Bolivia y sobre los cuales se presentará una evaluación detallada: el Fondo Social de Emergencia (FSE) y el Fondo de Inversión Social (FIS). De la experiencia del FSE se puede deducir que, tal como se indica en el estudio del caso, este sistema centralizado de asignación de recursos según las demandas planteadas no permite la focalización hacia los más pobres, pues no son éstos los que con mayor frecuencia y presencia expresen sus demandas. De hecho,

la mayoría de los proyectos del FSE, se llevaron a cabo en las áreas más ricas o de menor pobreza relativa, precisamente por la ausencia de demandas provenientes de las zonas de extrema pobreza. Esto ha tratado de resolverse en el FIS, mediante un sistema de promoción activa de las demandas en las áreas de mayor pobreza.<sup>8</sup> Asimismo, en el ya mencionado programa de capacitación para el empleo, de Trinidad y Tabago, el YTEPP, se reemplazó el criterio consistente en responder a las demandas de los interesados (dictación de cursos a pedido de los alumnos, basados en su inclinación personal) por un criterio más orientado a las posibilidades reales del mercado laboral, para lo cual fue necesario acudir a la comunidad empresarial.

Otro elemento importante en materia de focalización centrada en las demandas, y que destaca en el informe acerca de los fondos en Bolivia, es la necesidad de incentivar la demanda de grupos y proyectos pequeños, ya que los grupos más pobres suelen ser de menores dimensiones. Para efectos administrativos, es más simple y expedito trabajar con una demanda social que emane de grupos más organizados y extensos, y con proyectos de mayor escala, pues estos proyectos resultan más sencillos de evaluar y promocionar. Sin embargo, el caso boliviano mostró que esta tendencia redundaba en una menor focalización hacia los más pobres. De allí que la promoción activa de la demanda social deba también orientarse a las organizaciones más pequeñas, y tratar, entonces, de coordinar bancos de proyectos de microescala provenientes de los sectores más dispersos y de menores recursos.

La construcción de una demanda social racionalizada, como se sugiere en la promoción activa del FIS en Bolivia, debiera complementarse con un incentivo a la capacidad de gestión y ejecución de los proyectos y programas, por parte de los potenciales beneficiarios. La gestión ciudadana constituye un requisito creciente en sociedades que procuran democratizar sus estructuras y, a la vez, modernizarse; en éstas, un elemento central es la capacidad de autoprogramación de los distintos actores de la sociedad. Así, por ejemplo, en el capítulo sobre Ecuador, se muestra el esfuerzo del programa de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil por traspasar la administración de las unidades de atención a la comunidad y a sus organizaciones, a fin de potenciar tradiciones culturales y comunitarias en el cuidado de los niños, y movilizar a la comunidad para mejorar el rendimiento del programa.<sup>9</sup>

#### **E. POLÍTICAS SELECTIVAS Y RELEGITIMACIÓN DEL APARATO SOCIAL DEL ESTADO**

La acción eficiente, ágil y selectiva del aparato social del Estado —o lo que se ha dado en llamar, el Estado como "gerente social"— ha sido puesta como premisa para que los pobres puedan "creer" en éste. En la medida en que la autoridad social del Estado pueda optimizar el impacto en el uso de sus recursos, desburocratizar y agilizar la gestión y ejecución de los programas de apoyo social, y orientar de manera progresiva el gasto hacia los sectores más pobres, podrá construir su propia legitimidad frente a los agentes más rezagados del desarrollo. El redimensionamiento del apoyo social tiene también un sentido político. Se trata de recuperar la legitimidad de la acción estatal, pero ya no por la vía del clientelismo,

sino por medio de una vía alternativa en que se combinan la modernización de la "gerencia social" y la democratización de sus estructuras.

En este sentido, en el estudio sobre los fondos en Bolivia, se destaca el impacto positivo de los mismos en el aumento de la credibilidad de la acción estatal por parte de los sectores más deprimidos o afectados por la crisis. En efecto, el FSE brindó legitimidad a la acción social del Estado, porque fue eficiente y rápido en cuanto programa de emergencia, respondiendo, con obras y empleo, a las demandas de sectores a los que el Estado no llegaba, y abriendo la oferta de recursos públicos a la demanda espontánea de los propios actores sociales. Asimismo, el FSE, legitimó la acción estatal demostrando que se podía apoyar a la población de escasos recursos, sin necesidad de desarrollar grandes programas de corte tradicional, sino con obras pequeñas, y recurriendo a elementos sencillos, tales como la oferta de empleo en sectores que no requieren mucha capacitación y la oferta de servicios básicos y regulación por el mercado.<sup>10</sup>

Existe, no obstante, el riesgo de que un programa masivo, focalizado y de apoyo a los sectores más pobres se convierta en un sistema permanente, en tanto no se superen las causas más profundas de la pobreza. Este es, por ejemplo, el peligro del Programa Beca Alimentaria de Venezuela, que constituye actualmente la acción más masiva de transferencia directa de subsidios a los grupos más pobres en ese país. Sin embargo, su interrupción también podría tener un alto costo político, por cuanto las transferencias directas que provee han sido "internalizadas" por una enorme población beneficiaria, que ya las incluye como una parte de sus ingresos regulares.

Por otra parte, si la política social opera con criterios racionalizados de selectividad puede revertir el sesgo clientelístico de las políticas sociales "populistas". Así, por ejemplo, en el capítulo sobre el Programa de Beca Alimentaria de Venezuela, se señala que se ha producido una decidida disminución del clientelismo, debido a la aplicación del criterio de no discrecionalidad en la selección de los beneficiarios y la emisión y entrega centralizada de los recibos de pago. El criterio de selectividad del programa, que examina rigurosamente las escuelas situadas en zonas deprimidas del país y que no discrimina al interior de las escuelas escogidas, evita la manipulación de los beneficiarios en función de las clientelas políticas.

Del estudio sobre el caso venezolano, se deduce que los programas sociales masivos necesitan hoy bases políticas de apoyo. Son varios los factores que concurren a la necesidad de ampliar, en el propio marco de la intervención social, los espacios para las transacciones, las negociaciones y el procesamiento de las demandas de los pobres, a saber: la debilidad del sistema de políticas y de planificación social, la competencia por los recursos, que serán siempre escasos, la ausencia de un "ejecutivo social", el papel manipulador endosado a muchos programas sociales, y la exclusión de los destinatarios en la concepción y ejecución de los mencionados programas. En el caso concreto del Programa de Beca Alimentaria, la capacidad de éste para satisfacer una demanda masiva y urgente, de hacer uso eficiente de los recursos, y movilizar múltiples agentes en torno al logro de los objetivos propuestos, le han dado legitimidad frente a la sociedad y frente al sistema político. Actualmente existe credibilidad en los mecanismos de distribución y en la utilidad de sus soluciones.

El impacto de renovación política derivado de las políticas sociales será posible en la medida en que éstas, a su vez, fomenten nuevas relaciones entre el Estado y

los pobres. El caso de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil de Ecuador, también ofrece lecciones positivas en este sentido. Para las organizaciones de base, este programa ha constituido una escuela de aprendizaje para la participación social y la negociación con el Estado. En las organizaciones de mayor desarrollo, como se señala en el estudio sobre Ecuador, se está produciendo una dinámica interna que obliga a revisar la legitimidad de las representaciones y a reconocer nuevas modalidades de expresión de la base a través de grupos de mujeres, comunidades cristianas de base y grupos de migrantes con fuerte identidad étnico-cultural. Para los agentes estatales encargados de la ejecución de acciones del programa de la Red Comunitaria, también se ha generado un efecto educativo, modificando en algunos casos la arraigada cultura burocrática y clientelística.<sup>11</sup>

#### **F. EFECTOS INTEGRADORES DE LAS NUEVAS MODALIDADES DE POLÍTICA SOCIAL**

La experiencia de los proyectos enmarcados en un fondo muestra la posibilidad de rearticular el sistema de apoyo social a los sectores pobres mediante un eje central, que a la vez permite desconcentrar la política social. El fondo debe desempeñar una función aglutinadora, en el sentido de potenciar la eficiencia de los recursos, para agilizar las acciones de apoyo y para acercar la política social del Estado a las demandas de la sociedad civil, sobre todo de los sectores pobres. Sin embargo, esa función del fondo sobre todo debe entenderse en el sentido de que éste moviliza agentes institucionales y sociales diversos, en una acción de apoyo y promoción social.

Así, por ejemplo, el Fondo de Inversión Social de Bolivia (FIS) tiene entre sus objetivos operar como brazo ejecutor de políticas fijadas por los ministerios del sector social, y funcionar como coordinador e intermediario de las organizaciones no gubernamentales, a fin de coordinar esfuerzos que hasta ahora habían permanecido dispersos. A ello se agrega la importancia del FIS como promotor de demandas en las zonas más pobres. De esta manera, a través del fondo se procura integrar la política sectorial con la red de apoyo solidario privado, y con la movilización por las demandas de los propios beneficiarios. Tal como se señala en el capítulo sobre Bolivia, esta función integradora difícilmente puede cumplirla un fondo de emergencia, pero sí le corresponde hacerlo a un fondo de inversión que tenga un horizonte de mediano plazo y un carácter estratégico. La coordinación sectorial realizada por un organismo desburocratizado permite garantizar, al menos en cierta medida, que las obras y los servicios financiados tengan continuidad y puedan integrar planes de desarrollo sectorial, si bien todavía existen muchas dificultades en materia de coordinación.

Una función similar ha querido cumplir también el programa de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil de Ecuador, que en el pasado gobierno fue un "programa bandera", dirigido a niños preescolares y a sus madres, asentados en zonas de pobreza rurales y urbanas. Este programa se propuso operar como foco de integración de energías sociales e institucionales. Para ello, se plantearon, entre sus objetivos específicos, los siguientes:

i) Optimizar las redes de movilización social de las organizaciones populares, los comités de padres, las cooperativas, los grupos de interés, las organizaciones

juveniles y femeninas, para propiciar la participación e integración de los servicios, con el objeto de mejorar el desarrollo infantil.

ii) Articular las acciones y los programas con otras organizaciones estatales y privadas preocupadas del mejoramiento del ingreso, la dotación de servicios básicos, la alfabetización y la educación básica, la atención primaria de salud y el abastecimiento de alimentos de primera necesidad, con el fin de incidir en las condiciones de vida de la familia y la comunidad.

iii) Coordinarse con los gobiernos seccionales, los consejos provinciales y los concejos municipales, para establecer un nexo entre las instituciones y las organizaciones populares, a fin de consolidar acciones puntuales, como el diagnóstico de la situación de los ambientes concretos que rodean al niño, la adecuación de locales, el equipamiento y el seguimiento de las actividades.

De este modo, la Red Comunitaria de Ecuador ha logrado coordinar el esfuerzo de varias instancias estatales, como el Ministerio de Bienestar Social, el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INFA), el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), y los otros tres ministerios que integran el Frente Social. Con esto no sólo se ha logrado incrementar la cobertura del servicio, sino además optimizar la capacidad no utilizada, incorporando otros programas de atención no convencionales, a fin de ir creando un sistema nacional de atención a la infancia en torno a un programa central, cual es el de la Red Comunitaria. También se ha recurrido al mecanismo de subcontratación con entidades y organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales acreditados, con el objeto de descentralizar las funciones y movilizar una mayor cantidad de agentes.

Finalmente, el Programa Beca Alimentaria, de Venezuela, constituye otro ejemplo de coordinación e integración de esfuerzos, por cuanto aprovecha una infraestructura montada, se apoya en el sector financiero y comercial privados para ejecutar las transferencias, incorpora la estructura ministerial y, al mismo tiempo, enfrenta simultáneamente problemas de nutrición y de asistencia escolar.<sup>12</sup> Para atender a más de dos millones y medio de beneficiarios, este programa ha utilizado la estructura organizativa preexistente en el Ministerio de Educación, evitando crear una aparatosa burocracia pública adicional y reduciendo sus propios costos de operación.<sup>13</sup> Por otro lado, realiza las transferencias mediante la red bancaria y la red comercial del sector privado, eliminando así, no sólo la necesidad de crear nuevas estructuras organizativas para pagar los beneficios en dinero y en especie, sino también los riesgos y costos de operación que ocasionaría el manejo del dinero, así como el almacenamiento, la conservación y distribución de alimentos. Al mismo tiempo, se moviliza a los bomberos, la policía y la defensa civil, quienes se hacen presente durante los operativos de pago y entrega de alimentos para prestar ayuda logística, organizativa y de resguardo de la ciudadanía. Así, la movilización conjunta de agentes privados y públicos diversos en la ejecución del programa ha redundado en una evidente economía de costos. En efecto, durante los tres años de vigencia del programa, ha habido un aumento sostenido del presupuesto, y los costos de ejecución han permanecido invariables en bolívares; asimismo, se ha registrado un notable aumento de los beneficiarios, que de 951 748 en 1989 pasaron a 2 518 573 en 1991. La relación porcentual costo/beneficiario se redujo de 17.25 en 1989 a 1.50 en 1991. La razón principal de este aumento exponencial de eficiencia ha sido, precisamente, la movilización del sector privado, de distintos

sectores del Estado y de la propia ciudadanía en la ejecución del programa.

En síntesis, el programa Beca Alimentaria de Venezuela es, pues, un ejemplo de sinergia positiva, con efectos múltiples y ventajosos: disminución del clientelismo y de la fuga de recursos, estabilización de los precios de los cereales, mejoramiento de la calidad de los productos de la canasta alimentaria, afinamiento de la base de datos del Ministerio de Educación e impulso a un sistema de datos sobre cuestiones sociales modernizado, movilización productiva de capacidad ociosa, recuperación del liderazgo de las escuelas como centros comunales, fortalecimiento de organizaciones de base, y otros.<sup>14</sup>

### Notas

<sup>1</sup> Datos sobre los diversos países figuran en las siguientes fuentes de referencia: Bolivia: CEPAL, 1992; Chile: Schkolnik, 1992; Costa Rica: Trejos, 1992; Ecuador: Ojeda, 1992a; Trinidad y Tabago: Neil, 1992; Venezuela: Lima, 1992.

<sup>2</sup> Según el estudio, si el promedio de desempleo general fue del 16.4% durante el decenio de 1980 en el país, esa tasa alcanzó a 31.3% en el caso de los jóvenes. Los programas sociales recientemente formulados se concentran en capacitar y crear oportunidades de empleo y autoempleo para jóvenes y aprendices que ingresan al mercado laboral, sobre todo entre los 15 y los 24 años de edad.

<sup>3</sup> Este mecanismo, sin embargo, obedece al criterio de discriminación positiva, que tiene por objeto impulsar la selectividad sin estigmatizar, pues exime del análisis de situaciones individuales; consiste, por ejemplo, en dar base territorial a la discriminación, utilizando el expediente de las escuelas ubicadas en zonas socialmente deprimidas, compensándolas con asignaciones especiales a las que todos los residentes acceden sin tener que comprobar su grado de necesidad.

<sup>4</sup> El apoyo otorgado al RSE de Bolivia fue rápido y el financiamiento masivo; además, su mecanismo redistributivo consistió sobre todo en crear empleos temporales mediante financiamiento de proyectos de interés social. Orientado a responder a la demanda sin importar tanto su procedencia como su potencial capacidad para crear trabajo, privilegió rubros en que el componente empleo se suponía importante. De allí que privilegiara en su primera fase a la actividad de la construcción de infraestructura. No obstante, en fases posteriores, fue otorgando mayor importancia a la ejecución de obras de impacto social; finalmente, la enorme mayoría de los proyectos aprobados estaban relacionados con la dotación de servicios básicos a las poblaciones pobres. Por último, el impacto del RSE fue más notorio en cuanto a elevar los ingresos en los puestos generados por el fondo, que en emplear a los desocupados.

<sup>5</sup> Se ha analizado este caso del programa ECHO (Each Community Helping Out), llevado a cabo en Trinidad y Tabago. Creado originalmente con el doble objetivo de proveer bienes a comunidades pobres y generar algo de empleo mediante proyectos comunitarios, el ECHO terminó concentrándose en un programa de alimentación para los pobres, bien focalizado, que sin embargo no logró activar el empleo en los proyectos comunitarios.

<sup>6</sup> El capítulo sobre Ecuador señala, al respecto, que deben crearse normas para obligar a focalizar el gasto de la mayor parte de los rubros del programa de la Red Comunitaria en las propias áreas de pobreza urbana y rural, para que toda la provisión de insumos (menaje, vajilla, mobiliario, infraestructura, reparaciones, juguetes, uniformes, etc.) se oriente hacia la generación de oportunidades de ingreso y ocupación para la población asentada en dichos lugares.

<sup>7</sup> En el caso venezolano, dentro del plan para enfrentar la pobreza se infiere la existencia de dos tipos de programas. Los de carácter estructural, que pretenden incidir en las causas de la pobreza (economía popular, ampliado materno-infantil, hogares de cuidado diario, inversión social local, masivo de preescolares), y los de tipo compensatorio-coyuntural, dirigidos a satisfacer necesidades básicas con sesgo asistencial (vaso de leche escolar, merienda escolar, comedores populares, pasaje estudiantil, componentes de la beca láctea, etc.).

<sup>8</sup> Uno de los aspectos a que el FIS ha dado mayor énfasis ha sido precisamente fortalecer la línea de promoción para incentivar la demanda en las zonas y sectores más pobres. A mediados de 1992, el FIS ya había logrado revertir la tendencia heredada por el FSE, y actualmente, no sólo cuenta con mayor demanda en áreas de prioridad 1 y 2 (las más pobres), sino que sus compromisos ya se distribuyen con prioridad relativa en las áreas de mayor pobreza. Hasta el 7 de julio de 1992 el porcentaje de compromisos del FIS en áreas de prioridad 1 y 2 era de más de 75% y se esperaba aumentar esa cifra a 80% a fines de 1992 y a 90% a fines de 1993.

<sup>9</sup> Conforme a un estudio de evaluación de impacto realizado en Ecuador para medir la participación activa de la población en la Red Comunitaria, se comprobó una amplia participación de la población indígena en la Sierra (90%), y en cambio una participación de sólo 37.5% en la Costa. Esto es atribuible a la mayor tradición sobre incorporación de los actores en procesos de acción comunitaria en los grupos indígenas, que históricamente han presentado altos niveles de gestión comunitaria. Este fenómeno constituye un patrimonio potenciable en la perspectiva de dar mayor margen de gestión e iniciativa a los propios actores beneficiarios, como asimismo, la clara expresión de que existe un capital cultural que debe considerarse en este campo.

<sup>10</sup> Sin embargo, y como ya se ha señalado, los criterios de selectividad por la vía de la demanda espontánea sólo son válidos cuando se trata de programas de corta duración que atienden necesidades coyunturales, pues de lo contrario se incurre en el riesgo de perpetuar la falta de equidad.

<sup>11</sup> El estudio advierte, empero, que respecto de las relaciones de los funcionarios con la comunidad, se observan todavía posiciones y actitudes clientelísticas, autoritarias y paternalistas, lo que significa que difícilmente son aceptados los criterios, intereses y puntos de vista de los beneficiarios.

<sup>12</sup> El Programa Beca Alimentaria tiene tres objetivos: mejorar el poder adquisitivo y la capacidad de consumo de familias en situación de pobreza crítica; superar las deficiencias nutricionales de los niños en edad escolar, y asegurar la permanencia de los escolares en el aula a fin de mejorar su rendimiento escolar. Los efectos en los índices nutricionales de los menores en edad escolar son favorables. El año anterior a la aplicación del programa (1988), el déficit fue de 17.1%, mientras que en 1991, cuando ya regían los distintos componentes del programa, bajó a 13.8%. Del mismo modo, la deserción escolar descendió de 178 370 casos registrados durante el período 1987-1988, a 89 336 casos entre 1989 y 1990. Si bien no todo este logro es imputable al programa, no puede negarse la incidencia del mismo por tratarse de la acción más masiva y de mayor respuesta popular.

<sup>13</sup> Esta situación también ha traído problemas, como son el bajo nivel salarial y el escaso estímulo laboral, así como defectos de comunicación interna y desarticulación operativa, falta de liderazgo y escasa capacitación de gerentes en los niveles medio y bajo.

<sup>14</sup> También, por cierto, se han desencadenado efectos "perversos". Así, por ejemplo, se han producido desviaciones en el uso de los componentes denominados "bono lácteo" y "bono de cereales", por circunstancias culturales específicas de cada región, no contempladas debido al excesivo centralismo del programa al momento de su iniciación. Por otra parte, se ha generado un traslado masivo de la matrícula estudiantil de los colegios no seleccionados a los favorecidos, lo que ha ocasionado desajustes en la programación docente y administrativa en unos y otros.





### **Capítulo III**

#### **FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (FSE) Y FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL (FIS): DOS EXPERIENCIAS DE FOCALIZACIÓN EN BOLIVIA**

##### **A. ANTECEDENTES**

En los últimos años, en América Latina y otras regiones se han creado instituciones de intervención social novedosas, para hacer frente a los programas de ajuste, las que posteriormente han pasado a formar parte de programas más estructurales de lucha contra la pobreza (Rodríguez Noboa, 1991).

Estas formas han surgido como resultado de las limitaciones observadas en los mecanismos tradicionales, que en muchos casos presentan altos niveles de debilidad institucional e ineficiencia para resolver los males endémicos de la región. Después de largos años de inversiones y gastos significativos en el campo social, los problemas de la miseria siguen reproduciéndose a una escala cada vez mayor y, en consecuencia, los problemas políticos derivados se acumulan y no parecen tener solución de continuidad. Por otra parte, durante la década pasada, el gasto social se redujo en muchos países como consecuencia de la disminución general del crecimiento, forzando a otorgar prioridad a la eficiencia en la asignación del gasto (Grosh, 1990).

Una de estas nuevas formas institucionales de apoyo, son los llamados fondos de desarrollo o compensación social, muchos de los cuales se han inspirado en el éxito aparente del Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia, que operó entre 1987 y 1991, y en las expectativas centradas en el Fondo de Inversión Social (FIS), que funciona desde mediados de 1991 en el mismo país. En este contexto, el criterio de focalización se ha convertido no sólo "en uno de los elementos centrales de los nuevos esfuerzos de la región por corregir en plazos cortos las consecuencias adversas más agudas de la crisis y de los ajustes económicos" (Rodríguez Noboa, 1991, p. 55), sino también en un elemento central de los programas de lucha contra la pobreza estructural.

La totalidad de los fondos que ya funcionan —o están en vías de crearse— está operando bajo una óptica selectiva, que intenta canalizar la mayor cantidad posible de recursos y realizar el mayor número de intervenciones en favor de grupos-prioritarios escogidos conforme a criterios específicos. En el conjunto de la región, estas instituciones tienen como población beneficiaria las mismas que

los fondos bolivianos en cuestión; en el caso de las FSE, las poblaciones afectadas por los programas de ajuste, y en el del FIS, las poblaciones que están en situación de pobreza por razones estructurales (Zuckerman, 1990).

En términos técnicos, focalizar significa identificar, con la mayor precisión posible en cada caso, al conjunto de los beneficiarios potenciales, con el objeto de provocar un impacto per cápita elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Cohen y Franco, 1992, p. 22). Ello implica la adopción de un proceso que tiene, al menos, dos fases esenciales: i) determinar una población beneficiaria, y ii) hacer los esfuerzos necesarios para canalizar la mayor cantidad de recursos hacia esa población (De la Piedra, 1989, p. 18). Adicionalmente, es deseable contar con mecanismos que permitan verificar —ya sea al final, en etapas prefijadas o cuando se estime necesario— el grado en que las medidas llegan a la población beneficiaria.

El uso de políticas selectivas adquiere mayor importancia cuando las instituciones tradicionales, mediante sus intervenciones generales, no han logrado obtener un impacto significativo para aliviar la situación de los grupos más pobres de la sociedad. La utilidad de una buena focalización también estriba en que, al usar criterios geográficos, el desarrollo comienza a ser situado en un contexto regional, lo que evita los conflictos que habitualmente surgen en las intervenciones segmentadas.

El éxito o fracaso en materia de focalización se define únicamente por el grado de exclusividad con que una población determinada es atendida por una fuente de financiamiento o de provisión de bienes o servicios; en otras palabras, dependerá de la cantidad de recursos y acciones destinados a dicha población. Queda fuera del ámbito de la focalización el problema más estructural acerca del nivel de satisfacción de las necesidades de la población a las que se dirigen los esfuerzos.

En el marco de un programa de compensación o de desarrollo social, la focalización permitirá llegar a la población definida como pobre, con bienes, servicios o algún tipo de transferencia monetaria que opere con eficacia redistributiva. Los beneficiarios de un programa de compensación, como son algunos de los que se han puesto en marcha como contrapeso del ajuste estructural, deberán ser, sobre todo, aquellos que recientemente han entrado en la categoría de "pobres". En este caso, actuar con rapidez suele ser también una exigencia. En cambio, los beneficiarios de un programa de desarrollo social suelen ser —aunque no necesariamente— los "pobres históricos" o "estructurales".

Es de suma importancia la precisión en materia de selección y modo de abordar a la población beneficiaria en los programas de compensación y en los programas de desarrollo social de largo plazo. Dependiendo del tipo de criterio adoptado y de la calidad y cantidad de la información disponible, la población que ha de ser objetivo de las políticas quedará recortada de diferentes maneras. Este es el primer sesgo en cuanto a la focalización. Por otra parte, los criterios elegidos para definir y seleccionar el tipo de población a la que se desea llegar deben guardar relación con el tipo de políticas que se desea aplicar. Si se trata, por ejemplo, de llevar a cabo un programa de empleo, los criterios de selectividad usados deberán estar relacionados con el objetivo deseado (ingresos, niveles de empleo y otros), y si se trata, en cambio, de un programa nutricional, los criterios deberán referirse a la prevalencia de la desnutrición o del consumo calórico (Glewwe y van der Gaag, 1990).

Esto significa también discriminar entre varias poblaciones beneficiarias posibles. Una vez seleccionada la población, debe preguntarse cómo puede llegarse a ella de la mejor manera. El diseño institucional depende mucho de la opción que se adopte en esta materia. Es posible, por último, crear mecanismos de control que garanticen plenamente que el impacto se va a concentrar en la población deseada.

Estas alternativas tienen un costo. Con rapidez y eficacia puede sacrificarse cierto nivel de selectividad en la población beneficiaria, mientras que una focalización óptima a su vez requiere, a veces, un costo económicamente alto. Sin embargo, si se utilizan determinados criterios geográficos o de oferta de servicios básicos como instrumentos de selectividad, los costos y "derrames" hacia otras poblaciones suelen mantenerse dentro de límites razonables.

Los autores partidarios de las acciones sociales selectivas suelen señalar las siguientes como ventajas de la focalización:

- mejoramiento de los niveles de equidad entre los grupos sociales de un país;
- posibilidad de atender ágilmente las necesidades vitales de los grupos con mayores carencias;
- mejoramiento de la coordinación de las operaciones, y
- posibilidad de reducir gastos en aquellos grupos que podrían cubrir al menos algunas de sus necesidades por sí mismos.

Habida cuenta de lo anterior, el proceso de focalización es utilizado por las nuevas instituciones públicas en oposición a las iniciativas universalistas de corte tradicional en materia de política social. De esta manera, en el debate sobre las políticas sociales es frecuente la oposición que surge entre el concepto de focalización y el de universalidad, si bien esta oposición sólo es pertinente como un criterio de política y no afecta necesariamente la oferta institucional.

Ser selectivos entraña, sin embargo, peligros importantes, como los que se señalan en los siguientes casos:

- cuando no se puede probar la objetividad de los criterios empleados en la selección de la población beneficiaria, hecho que suele encubrir una cierta discrecionalidad política;
- cuando el hecho de dirigir recursos a los pobres redunde en una oferta de servicios de mala calidad;
- cuando una ineficaz política selectiva, basada en unidades geográficas equivocadas, puede hacer que los recursos utilizados generen problemas regionales, y
- cuando la selectividad no toma en cuenta la capacidad organizativa y las estrategias operativas de los grupos a los que está dirigida la política (Martínez Nogueira, 1980, p. 30).

## **B. EL FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA FSE**

### **1. La crisis, el ajuste y el FSE**

Entre 1980 y 1985 Bolivia vivió su peor crisis económica que es una de las más grandes en la historia de las sociedades de mercado. A comienzos de 1986, la producción llevaba cuatro años de disminución continuada y era 10% menor que en la de 1980. En ese mismo año, la tasa de inflación anual había superado los

10 000 puntos y el PIB per cápita había caído 24% desde 1980. Así, el gobierno, que asumió el poder en agosto de 1985 se encontró con un país prácticamente en la ruina. Además, para tragedia del país y mala suerte del gobierno, el mercado del estaño se desplomó en septiembre de 1985; dos meses más tarde, en diciembre del mismo año, el precio mundial de los hidrocarburos en el mundo bajó a casi la mitad. Ambos productos representaban más de 70% de las exportaciones totales de Bolivia (Ávila, Campero y Patiño, 1992, p. 35).

La nueva política económica (NPE), creada para enfrentar los graves desequilibrios macroeconómicos y transformar la economía del país, se puso en marcha en 1985, mediante el Decreto 21 060, y uno de sus efectos inmediatos fue el aumento del desempleo. Se tomaron, asimismo, prontas medidas para reducir el déficit fiscal, unificar y ajustar a la realidad el tipo de cambio y reformar el régimen impositivo. Además, no se contempló ninguna inversión social en el presupuesto elaborado ese año y sólo se consignó el gasto corriente en sueldos y salarios, ya que ni siquiera se contabilizaron los gastos de mantenimiento. En ese contexto se creó en noviembre de 1986, y después de varios intentos previos, el Fondo Social de Emergencia (FSE), con el propósito de generar empleo y redistribuir ingresos a través del financiamiento de "proyectos de alta rentabilidad social y máxima utilización de mano de obra".

## **2. Objetivos y funcionamiento**

El FSE se creó como mecanismo redistributivo para paliar los efectos negativos del ajuste económico. Su opción específica consistió en crear empleos temporales mediante el financiamiento de proyectos de interés social. El diseño institucional del FSE respondió a la necesidad de distribuir ingresos en un plazo corto, de donde se deduce que el énfasis se haya puesto en la rapidez y el financiamiento masivo, que son los dos criterios claves para comprender la dinámica del FSE.

El FSE no estaba encargado del diseño y la ejecución de proyectos, ni de la identificación de necesidades. Sólo respondía a la demanda de los potenciales beneficiarios, sin que importara tanto su procedencia como su capacidad de emplear fuerza de trabajo. Puesto que se basaba en una oferta institucional, en los rubros en que se creía que el componente empleo era significativamente importante, la construcción de infraestructura fue definitoria en casi todas las actividades del FSE. Sin embargo, a medida que avanzaban las operaciones, el FSE comenzó a dar mayor importancia a la construcción de obras de impacto social, de modo que, finalmente, la enorme mayoría de los proyectos aprobados estuvieron orientados a la dotación de servicios básicos a las poblaciones normalmente más pobres. Así, la oferta del FSE se configuró en torno a líneas de financiamiento (llamados programas), en su mayoría de infraestructura social y productiva y, posteriormente, y en menor escala, a programas de asistencia social y fondos rotativos.

El proceso que seguían los proyectos en el FSE se realizaba en etapas que eran procesadas en tres direcciones de ejecución: Promoción, Evaluación y Gestión. La función básica de la Dirección de Promoción era captar la demanda y motivar la presentación de proyectos al FSE. Cuando la demanda llegaba a un nivel aceptable, la Dirección de Promoción pasó a ser una Dirección de Planificación, que asignaba recursos a regiones e instituciones.

En la Dirección de Evaluación, en cambio, se efectuaba el análisis *ex-ante* de los proyectos presentados. No se trataba, en realidad, de proyectos con diseño final, sino más bien de perfiles que se aceptaban en esa condición por considerarse apropiados en cuanto a costos y objetivos. Básicamente, en la Dirección de Evaluación se trataba de hacer un análisis de costos y un control que asegurara que los proyectos presentados tuvieran un fuerte componente de mano de obra (alrededor de 60% del financiamiento total del proyecto). En cambio, en los proyectos de asistencia social, se evaluaba si el proyecto era apropiado para satisfacer las necesidades reales de la población, aunque también se analizaba el porcentaje de empleos generados por mes y los costos respectivos.

Posteriormente, el proyecto pasaba al Consejo Administrativo para su aprobación o rechazo. La adjudicación se hacía al solicitante, quien trataba directamente con un contratista para ejecutar la obra, y si el proyecto consistía en ofrecer un servicio, era normalmente el solicitante quien lo realizaba. Por último, la Dirección de Gestión hacía un seguimiento físico-financiero de la ejecución, al final del cual, el proyecto se daba por concluido.

Además de estas instancias de ejecución, se contaba con cuatro direcciones de apoyo, a saber: la Dirección de Administración, la Dirección de Captaciones, la Dirección de Información y la Dirección Legal. Más tarde se creó una instancia para la fiscalización técnica de los proyectos, con el fin de evitar la posible corrupción de los funcionarios del FSE y vigilar la calidad del producto final.

### **3. Focalización en el FSE**

#### **a) Definición de población destinataria**

En términos estrictos, la población definida como objetivo del FSE era la más afectada por el ajuste estructural, vale decir, los desempleados que vivían, sobre todo, en zonas urbanas periféricas. Por tanto, el hecho de que una persona no tuviese empleo era criterio suficiente para definirla como parte de la población beneficiaria de la institución, y el FSE debía llegar a esa población para cumplir su misión. A veces, el criterio se hacía más laxo, y entonces incluía a todos aquellos que habían visto reducidos sus ingresos por efecto del ajuste y que formaran parte del sector informal.

A medida que el FSE progresaba en sus operaciones, se incluyó también entre los beneficiarios a aquellos que recibían algún servicio financiado por la institución. De este modo, si bien el FSE no contaba con criterios precisos para determinar a los beneficiarios, siempre trató de favorecer a la población más pobre.

#### **b) Mecanismos de focalización**

Para llegar al primer tipo de población destinataria —desempleados y subempleados— el FSE determinó financiar las obras civiles que exigieran una utilización masiva de mano de obra, como se menciona en su decreto de creación. La selección del área de la construcción obedecía al supuesto de que éste era uno de los sectores de la economía donde se podía obtener una remuneración lo suficientemente baja como para que un desempleado o subempleado pudiera ingresar. El monto de los salarios debía ser fijado por el mercado, sin excederlo hacia arriba ni hacia abajo: no más bajo, porque podría constituir un desincentivo

que afectaría la calidad de las obras ejecutadas; no más alto, porque podría distorsionar el objetivo de llegar a una población que necesitara urgentemente esos ingresos. Por otra parte, el FSE desestimó la posibilidad de controlar los montos efectivamente pagados durante la ejecución de las obras, por considerar que este control podría acarrear problemas a la institución; el mercado debería actuar como un mecanismo automático de discriminación de la población beneficiaria.

La proporción exigida alcanzaba a 60% del financiamiento destinado a los salarios. La promoción, y sobre todo, la evaluación, estaban dirigidas a garantizar esta proporción en la práctica, lo que determinó que la Dirección de Evaluación se dedicara especialmente al análisis de los costos del proyecto y, dentro de éste, al análisis del componente de mano de obra. Es importante mencionar que ni la Dirección de Gestión, que estaba encargada del seguimiento físico de la ejecución de la obra, hacía un recuento de los trabajadores efectivamente contratados, como tampoco los supervisores de obra. El FIS pagaba conforme avanzaban las obras, y la verificación que hacía la Dirección de Gestión de que no se utilizaba maquinaria, servía como control indirecto de la utilización intensiva de mano de obra.

En este punto es conveniente mencionar que el FSE nunca pretendió llegar a los más pobres, sino sólo garantizar que los recursos distribuidos por medio de su financiamiento fueran críticos, es decir, indispensables para el receptor (Ávila, Campero y Patiño, 1992). El FSE estuvo consciente de que, al ser más selectivos con la población beneficiaria e intentar así llegar a los más pobres, las acciones también serían más lentas y tendrían costos operativos mayores. Sin embargo, siempre reconoció que esta posición era sólo válida para un programa de emergencia, pero sería inaceptable para uno de largo plazo.

Para acceder al otro tipo de población beneficiaria —los pobres que recibirían los servicios—, el FSE optó por ofrecer financiamiento para otorgar servicios básicos. Esto significó que la infraestructura financiada, una vez concluida, debía ofrecer los servicios requeridos por la población atendida. Por otra parte, algo más de 10% de los proyectos financiados por el FSE no incluían la construcción de obras civiles, sino sólo el suministro directo de servicios a una población necesitada.

Por ello, los proyectos financiados por el FSE comprendían principalmente la masiva construcción, refacción y ampliación de escuelas primarias fiscales o de pequeños centros de salud; la instalación de kilómetros de alcantarillado o de tuberías de agua potable, y la entrega de raciones alimentarias en escuelas o centros de mujeres. Éstos eran, entre otros servicios, los que aparecían como objeto de aplicación, más o menos intuitiva, de este criterio. También fue sintomático de la aplicación de estos criterios el hecho de que el FSE disminuyera la aprobación de proyectos que suponían la utilización intensiva de mano de obra, pero que tenían menor impacto social, tales como el empedrado y asfaltado de calles.

#### **4. Resultados del FSE**

Existen dificultades para conocer con precisión el grado de alcance de la población que ha sido objetivo del FSE, pues la base de datos utilizada sólo contiene los beneficiarios contabilizados en la evaluación *ex-ante* de los proyectos y no existe ninguna comprobación posterior de su número. Sin embargo, durante la vigencia del FSE se realizaron algunos estudios que permiten conocer parcialmente el cumplimiento de los objetivos en lo que respecta a selectividad efectiva.

El FSE arroja, sin duda, un balance exitoso. En cuatro años desembolsó más de 190 millones de dólares, lo que constituye aproximadamente 50% de la inversión pública de esos años en los sectores en que intervino. De este monto, aproximadamente 30% fue exclusivamente destinado a salarios, tras haberse creado un promedio anual de 20 000 empleos directos al mes, lo que hizo que los niveles de desempleo y subempleo registrados durante 1987 y 1991 no fueran tan altos, sobre todo en las áreas urbanas.

Según los resultados de un estudio del Banco Mundial (Newman, 1989), 91% de los obreros eran empleados de la construcción, y de éstos sólo 10% estaba desempleado antes de contratarse en un proyecto financiado por el FSE. Si se piensa que sólo en el sector minero se despidieron, por efecto del plan de ajuste, a 23 000 personas, se infiere que el FSE no tuvo un efecto significativo en el desempleo. No obstante, el mismo estudio concluye que el FSE sí tuvo éxito en el aumento de ingresos, pues los obreros de los proyectos del FSE, provenientes en su mayoría del sector informal de la economía, habrían aumentado sustancialmente sus ingresos. De no haber existido el FSE, la mayoría de los trabajadores en proyectos financiados por esta institución habrían visto reducidos sus ingresos individuales hasta en 65%.

Por otra parte, mediante el financiamiento de obras de interés social, el FSE benefició a casi un millón de personas con servicios básicos que eran requeridos con urgencia, como postas, escuelas, caminos, canalizaciones de ríos y desayunos escolares, entre otros. Para apreciar el grado en que el FSE llegó a los sectores pobres con obras y servicios, cabe preguntarse dónde se ejecutaron los proyectos financiados. Como requisito de una investigación de un estudio del PNUD, en 1989 el FSE incorporó en su base de datos los niveles de pobreza por provincias. La relación entre los proyectos financiados por el FSE, las áreas geográficas y la población en esas zonas se presentan en el gráfico 1 del anexo.

Este gráfico muestra que la mayoría de los proyectos financiados por el FSE se ejecutaron en las áreas más ricas o de menor pobreza relativa, y que el menor número de proyectos se llevaron a cabo en zonas más pobres. Sin embargo, cabe aclarar que, debido a la unidad geográfica utilizada en el estudio del PNUD, las provincias relativamente más ricas corresponden a las capitales de departamento, por lo que ello no necesariamente significa que en esas áreas no existan bolsones de pobreza. Más aún, dado el conocimiento que se tiene de los proyectos del FSE en ciudades capitales de departamentos —las cuales, según el estudio en cuestión, están en las provincias más ricas— puede sostenerse que estos proyectos efectivamente se realizaron en zonas urbanas muy pobres; pese a ello, es inobjetable que el FSE no benefició demasiado las áreas más pobres del país.

En buena parte, esta orientación hacia las zonas de relativa prosperidad tuvo que ver con las características de la demanda que el FSE logró generar. Según datos de Van Domelen (citados en Jorgensen y otros, 1991), no hubo mucha demanda en zonas de extrema necesidad. En el gráfico 2 del anexo se muestra la proporción de la demanda al FSE por tipo de instituciones. Las áreas no pobres representan los proyectos ubicados en las provincias 1 y 2 y las áreas pobres, los ubicados en las provincias 4 y 5, según el mismo estudio del PNUD.

Es interesante observar que la mayor parte de la demanda provino de zonas de riqueza relativa, salvo en el caso del Servicio Nacional de Caminos (SNC), que solicitó más proyectos en áreas de pobreza, y las organizaciones no gubernamentales, que tuvieron una demanda equilibrada. Otro aspecto digno de

mención es el hecho de que sólo 17% de las organizaciones de base en áreas de pobreza demandaron proyectos al FSE, en tanto que 56% de las solicitudes provinieron de zonas de riqueza relativa.

## **C. EL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL (FIS)**

### **1. El FSE, la pobreza y el FIS**

Desde su creación, los ejecutivos del FSE estuvieron conscientes de que se trataba de un proyecto de emergencia temporal que no podría durar demasiado. En primer lugar, las normas operativas, excepcionales para el FSE, no podían institucionalizarse en el país; por otro lado, y según los datos iniciales, el FSE no estaba en condiciones de seguir manteniendo una situación de falta de equidad entre áreas de pobreza y riqueza relativas. Era necesario, pues, crear una institución que continuara la labor iniciada por el FSE, pero que a la vez pudiera funcionar en coordinación con las demás instituciones del Estado y de la sociedad civil; otro requisito importante era que no tuviera un rango de excepción, y que realizara los más serios esfuerzos por beneficiar a los más pobres con mayor precisión que el FSE.

Los creadores de esta nueva idea señalaron que el FIS sería una institución "de largo plazo para resolver problemas estructurales como el de la pobreza crónica. En este sentido, no se debía reemplazar a las instituciones responsables, se debían reducir las excepciones procedimentales, y mejorar los sistemas de control interno. El FIS tendría lugar como brazo ejecutor de las políticas determinadas por los ministerios del sector, al mismo tiempo que actuaría como intermediario y coordinador con las organizaciones no gubernamentales basado en la experiencia de trabajo con ellas en el FSE, pudiendo convertirse en un catalizador de los esfuerzos hasta ese momento dispersos" (Ávila, Campero y Patiño, 1992, p. 60).

Esta nueva institución se insertó en un contexto de normalidad, y no ya de excepción, en la problemática de la lucha contra la pobreza. Por cierto, la experiencia del FSE había abierto los ojos de sus funcionarios sobre la magnitud de la pobreza en el país y de las escasas posibilidades que tendrían las instituciones tradicionales del sector social para resolver esos problemas por sí mismas. Al diseñar una estrategia para el FIS, quienes eran los ejecutivos del FSE, otorgaron prioridad a la intervención de la nueva institución en los sectores de la salud (incluido el saneamiento básico) y la educación (incluida la capacitación). La oferta de estos servicios estaba dirigida a la población más desprotegida del país.

En agosto de 1989 se formó un equipo técnico con miembros del FSE que comenzó a dar cuerpo a la idea inicial. Este equipo original se disolvió a mediados del siguiente año al comenzar a transferir paulatinamente los procesos al personal del FSE que con el tiempo comenzó a formar parte del FIS a medida que la antigua institución iba dejando de funcionar. El hecho de que el FIS surgiera en el propio seno del FSE trajo, como se verá a continuación, consecuencias positivas y negativas para el funcionamiento de esta nueva institución.

### **2. Objetivos y funcionamiento**

El FIS tiene por finalidad mejorar los indicadores de salud y educación en los segmentos más pobres de la población. Su objetivo operativo consiste en



incrementar la cobertura y fortalecer la calidad de los servicios suministrando financiamiento para inversiones en infraestructura y servicios básicos. En este sentido, es prioritario para el FIS orientar la demanda hacia las regiones más pobres del país.

Es interesante también, para el análisis del FIS y la comprensión de su funcionamiento, describir el ciclo de los proyectos dentro de la institución. Éste comienza con la presentación de una solicitud, cuando proviene de un organismo de base o de un anteproyecto, cuando la idea procede de una institución. Este documento pasa a la Dirección de Promoción que se encuentra en cada uno de los departamentos, la que procede a visitar la zona con el objeto de evaluar si el proyecto solicitado va a satisfacer una necesidad real. En la Dirección de Promoción también se toma contacto con las instituciones regionales para determinar el interés que éstas tienen en realizar un proyecto en el área indicada. De esta manera, es posible realizar un diagnóstico de las necesidades de la zona y una evaluación de la pertinencia que pueda tener la elaboración del proyecto.

A comienzos de 1992, el FIS puso en marcha una nueva estrategia de promoción, que consistía en realizar diagnósticos previos a la presentación de los proyectos en regiones determinadas (distritos de salud). Como resultado de esta estrategia, el diagnóstico específico recién se lleva a cabo cuando la solicitud proviene de un sitio que no pertenece a alguno de esos distritos. Al presentarse el proyecto, éste entra en una fase de evaluación en la que se pretende alcanzar los siguientes objetivos: a) indagar si la solución concreta propuesta es adecuada para la situación del área o localidad en cuestión; b) averiguar si existe capacidad y disposición institucional en el solicitante y en la población destinataria, y c) investigar si los costos propuestos son aceptables, según las normas preestablecidas por el FIS. De hecho, en esta fase de evaluación se dictamina técnicamente, a veces en discrepancia con el criterio de la Dirección de Promoción, si un proyecto debe o no financiarse.

Luego, el proyecto pasa al Consejo de Administración para su aprobación, y una vez aprobado, se solicita la no objeción al ministerio correspondiente. Luego se preparan pliegos de especificaciones técnicas para que el solicitante haga la invitación pública correspondiente. Después que el proyecto es adjudicado a un ejecutor, el FIS y el solicitante firman el contrato correspondiente y se procede a su ejecución; cabe señalar que el FIS se encarga de los trámites relativos al desembolso por ejecución y por cumplimiento de metas. El supervisor de la obra o servicio es pagado por el FIS. Una vez que se concluye la ejecución, el proyecto queda formalmente cerrado para el FIS, no faltando más que la toma de datos —en fechas prefijadas— para evaluar el impacto en la población.

Resulta interesante comparar la importancia concedida a la Dirección de Promoción en el FIS, como instrumento orientador de la demanda en las áreas de pobreza, con el papel asignado a esta misma instancia en el FSE, como instrumento de estímulo no selectivo de la demanda y como mecanismo para promover la institución. Merece resaltar, además, la creación de la Dirección de Salud y la Dirección de Educación, que sustituyeron a las de Promoción y Evaluación del FSE, con el objeto de lograr una mejor coordinación entre el FIS y los ministerios respectivos. A pesar de los cambios recientes en la organización del FIS, se mantiene esta división.

Desde su creación, las instancias operativas y de apoyo del FIS han experimentado cambios incesantes, que muchas veces han afectado incluso el propio organigrama de la institución. Existen todavía muchas superposiciones y vacíos en el funcionamiento de la institución, por lo que aún no se logra del todo una cultura institucional autónoma, desligada del FSE.

### 3. La focalización en el FIS

#### a) *Definición de población destinataria*

Así como el diseño institucional del FSE obedecía sobre todo a la necesidad de actuar con rapidez, la estructura del FIS responde, más que nada, a maximizar la focalización para llegar a los más pobres, mediante la orientación de la demanda hacia lugares prioritarios para la institución. De este modo, y en contraste con el FSE, el FIS parece trabajar con una demanda dirigida y no sólo espontánea.

En consecuencia, para determinar la población que sería objetivo de las políticas del FIS se requirió un cuidadoso análisis. Dado que la oferta institucional consistiría exclusivamente en la provisión de servicios de salud y educación y, en menor medida, en la construcción de infraestructura en los mismos rubros, los criterios para la determinación de la población beneficiaria debían ser congruentes con esos sectores.

#### b) *Mecanismos de focalización*

El primer mecanismo de selectividad del FIS es de índole geográfica. Los criterios de prioridad del FIS se basan en la determinación de áreas geográficas con altos niveles de pobreza, avalada por indicadores estadísticos.

En el área rural, se eligió el cantón como unidad de focalización, por ser la unidad político-administrativa más pequeña, aunque esta decisión fue objeto de muchas controversias al interior de la institución y aún lo sigue siendo. Ello, en parte, porque la regionalización operativo-administrativa del Ministerio de Salud no coincide con la del Ministerio de Educación, ni éstas con la regionalización política. Después de casi dos años de funcionamiento con esta unidad de focalización, persisten los problemas con los ministerios sectoriales a los que el FIS sirve de "brazo financiero"; más aún, incluso al interior de la institución, continúan las discrepancias en torno a los criterios de prioridad geográfica.

Los indicadores empleados para la selección fueron la tasa de mortalidad infantil y el índice de analfabetismo. Todos aquellos cantones en que estos indicadores estuvieran por encima de la media nacional serían considerados prioritarios para el FIS y los que estuvieran por debajo de la media no lo serían.

Para el área urbana (ciudades por encima de los 10 000 habitantes) se utilizaron otros indicadores de prioridad, por varias razones. En primer lugar, se podía considerar un cantón como una isla y suponer que si el promedio cantonal de mortalidad infantil era, por ejemplo, de 167 por 1 000, ese dato era atribuible, salvo excepciones, a todo habitante de ese cantón. Esta generalización no es posible en ciudades más o menos grandes, donde la estratificación suele ser mayor, por lo cual es preciso diferenciar áreas de pobreza al interior de las ciudades.

En segundo lugar, los datos sobre mortalidad infantil y analfabetismo disponibles para todo el país eran del Censo Nacional de 1976, por lo que se podía suponer que los cantones rurales que en esa época presentaban niveles de pobreza alarmantes, mantenían esa situación en 1990. Aunque los pobres de un cantón hubieran migrado, y era de esperar que así hubiese ocurrido, los pobladores que quedaban en el lugar podrían no haber variado sus condiciones de vida. Las ciudades, en cambio, tienen otra dinámica; lugares que en 1976 estaban escasamente habitados, hoy podrían estar densamente poblados, y lugares antes habitados por gente pobre podrían ser actualmente barrios residenciales. Esta realidad obligaba a contar con datos más actualizados.

Desechados los indicadores utilizados para el área rural, se optó por utilizar, en las ciudades de más de 10 000 habitantes, los rangos de cobertura de servicios. Al principio se pensó en utilizar la cobertura de los servicios básicos de salud y educación, pero pronto se dejó de lado la idea, dado que la ubicación geográfica de una posta médica o de una escuela primaria no indicaba necesariamente que los pobladores de la zona acudieran a ese servicio. Finalmente, se resolvió usar como criterio el rango de cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, que podían ser fácilmente relacionados con las condiciones de vida locales. La unidad geográfica utilizada fue la zona censal, que dividía las ciudades en conjuntos poblacionales precisos. Los datos fueron prácticamente recogidos por personal contratado por el FIS.

La utilización de estos criterios provocó también problemas internos; en cuanto al criterio de dar prioridad a las zonas rurales, una parte del personal pensaba que el FIS sería juzgado sólo por su capacidad de resolver los problemas de mortalidad infantil y analfabetismo, mientras que en el caso de privilegiar las áreas urbanas se pensaba que habría un excesivo sesgo hacia la salud. Al parecer, todavía existen ciertas dificultades para que una parte del personal del FIS comprenda el significado exacto del establecimiento de prioridad geográfica.

Con los datos recogidos por el FIS, se establecieron cuatro niveles de prioridad geográfica, de los cuales, sólo los niveles 1 y 2, formaron parte de la población destinataria del Fondo. En el área rural se fijaron dos prioridades: una en salud, determinada por la tasa de mortalidad infantil, y otra en educación, basada en el índice de analfabetismo. En el área urbana, en cambio, se determinó un solo criterio de prioridad, válido tanto para la salud, como para la educación.

Dada la limitada confiabilidad de los datos estadísticos, como también las previsibles "filtraciones" en materia de prioridades, el FIS cuenta con otro damero para acercarse a su población destinataria: este mecanismo es el de la promoción, en el ciclo de tramitación de proyectos, entendida en este caso como un mecanismo adicional que permita al FIS estar seguro de que la población que atiende se encuentra en la situación de prioridad correcta. El diagnóstico que se elabora, ya sea antes de la presentación de las solicitudes o después de ella, pretende confirmar, mediante un instrumento de recolección de datos muy sencillo, la situación de pobreza de la localidad o región en que se pretende llevar a cabo un proyecto determinado.

La Dirección de Promoción debe ser la que, en última instancia e independientemente de la prioridad geográfica, dictamine la pertinencia o no del apoyo a una determinada población con el financiamiento de un proyecto. También

en esta instancia se han presentado algunos problemas. El primero de ellos es que los promotores tienen dificultades para justificar y hacer pasar a evaluación un proyecto en lugares supuestamente no prioritarios. El segundo es que las presiones por aprobar montos hacen que sean los evaluadores quienes prácticamente decidan a qué población hay que apoyar y a cuál no.

Debido a que la mayor cantidad de la demanda proviene de los lugares considerados no prioritarios (herencia del FSE, con la cual contaba el FIS), se hizo indispensable crear un mecanismo que generara demanda en aquellos lugares en que el FIS podía financiar proyectos. Con este propósito, se diseñó un mecanismo dentro de la Dirección de Promoción, denominado **promoción activa**, que fue aplicado en los lugares prioritarios que no habían manifestado necesidad de financiamiento al FIS. No obstante, este tipo de promoción se encuentra escasamente desarrollado en la práctica, principalmente, porque existe una enorme cantidad de solicitudes que deben ser analizadas (más de 6 000), y porque los promotores no le han dado la importancia que parecía tener para quienes lo diseñaron.

Otro mecanismo indirecto de orientación de la demanda es la propia asignación de prioridad geográfica, que ya es conocida por las instituciones públicas y privadas que trabajan o pueden trabajar con el FIS. También la disposición de aceptar cartas de solicitud de comunidades de base, adoptada en principio para contener una demanda que desbordaba la capacidad de procesamiento de la institución, contribuye a hacer más fácil el acceso de los más pobres al FIS.

#### 4. Resultados preliminares del FIS

Cuando se mencionaron los resultados del FSE se dijo que una de las principales limitaciones para el análisis consistía en que las fuentes de información del FSE eran poco explícitas respecto de los alcances de la focalización. En el caso del FIS, el análisis se ha visto limitado por la corta existencia de la institución. El FIS comenzó a promocionar y evaluar proyectos a mediados de 1990, y a aprobarlos a partir de enero de 1991. Hasta el 30 de junio de 1992 había comprometido 45 millones de dólares en aproximadamente 680 proyectos, de los cuales 260 estaban en ejecución.

En estas circunstancias resulta pretencioso decir que se tiene una visión definitiva sobre su alcance. Por otra parte, aún no se ha iniciado la recopilación de datos básicos o iniciales para la evaluación del impacto, la cual deberá arrojar, sin duda, datos definitivos. Sin embargo, existe suficiente información como para hacer algunas afirmaciones sobre los progresos de la institución en cuanto al alcance que ha tenido en los destinatarios.

Como ya se ha señalado, al comienzo de sus operaciones, el FIS contaba con un banco de proyectos proveniente del FSE. Es importante tener en cuenta que de las 6 000 solicitudes recibidas por el FIS, unas 1 200 eran del banco de proyectos del FSE. La mayoría de estos proyectos provenían de áreas geográficas no prioritarias para el FIS, además de ser proyectos poco elaborados. A mediados de 1992, el FIS logró revertir la tendencia inicial y, actualmente, la mayor parte de su demanda proviene de las áreas de prioridad 1 y 2 (las más pobres). Por otra parte, sus compromisos están distribuidos entre las cuatro áreas prioritarias, con un acento relativo en las de mayor pobreza.

Al evaluar la selectividad por áreas prioritarias, es posible reconocer que, debido a las deficiencias ya mencionadas en la focalización, no cabe ser concluyentes sobre el grado de pobreza real de las áreas de demanda y compromiso, ni mucho menos sobre el nivel de vida de las poblaciones solicitantes (tanto respecto de los proyectos en áreas aparentemente prioritarias, como de los proyectos en áreas no prioritarias). En el gráfico 3 del anexo, se muestra el porcentaje de los proyectos presentados al FIS, según áreas de prioridad, lo que revela la distribución de la demanda.

Aunque aún más de 40% de la demanda proviene de áreas no prioritarias, el porcentaje de los proyectos de las áreas prioritarias presentados al FIS es de casi 60%. A pesar de que esto significa un logro en la orientación de la demanda, el FIS tiene que hacer todavía muchos esfuerzos para reducir la proporción de la demanda proveniente de las áreas no prioritarias. Hasta ahora, el FIS ha realizado grandes esfuerzos para que un porcentaje significativo de los proyectos que financie se encuentre dentro de las prioridades establecidas. Hasta el 7 de julio de 1992, el porcentaje de compromisos del FIS en las áreas de prioridad 1 y 2 era de más de 75%. Se esperaba que para fines de ese año el porcentaje superara el 80%, y que en 1993 oscilara alrededor de 90%. En el cuadro 1 se muestra el estado de los compromisos del FIS, en cuanto a porcentaje de proyectos y montos aprobados por áreas prioritarias:

Cuadro 1  
**BOLIVIA: ESTADO DE COMPROMISOS DEL FONDO DE  
INVERSIÓN SOCIAL (FIS), POR ORDEN DE PRIORIDADES<sup>a</sup>**  
(Porcentajes)

	1	2	3	4
Proyectos aprobados	45.1	33.5	13.2	8.3
Montos comprometidos	43.5	33.8	12.6	10.1

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales de la Dirección de Información y Sistemas del FIS.

<sup>a</sup>Al 7 de julio de 1992.

#### D. EL FIS Y EL FSE: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS

Una vez revisadas las características de ambos fondos y descrita su forma de operación y sus resultados, aparece más sencillo comprender qué aspectos los asemejan y cuáles los separan. Asimismo, es posible explicar las distintas consecuencias institucionales que tiene para cada una de ellos la ejecución de una política selectiva.

## **1. Semejanzas generales**

A primera vista, el FSE y el FIS tienen claras semejanzas, sobre todo si se considera que uno heredó del otro la infraestructura, el equipamiento y parte del equipo humano. También sus procedimientos generales son muy semejantes: los dos se basan en la demanda, y en ambos existe promoción, evaluación y seguimiento de los proyectos. Además, ambos dependen de la Presidencia de la República y se les concede gran importancia dentro del esquema de la política social.

Ambas instituciones representan un nuevo tipo de intervención en el área social y un nuevo tipo de relación con la sociedad civil. Ambos fondos, además, operan merced a la demanda, no sólo estatal, sino, en buena medida, de las instituciones de la sociedad civil (organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales e instituciones de las iglesias). En contraste con los ministerios del área social, que destinan la mayor parte de sus recursos, y en algunos casos casi la totalidad de éstos, a gastos operativos, los fondos tienen costos administrativos más bajos (un poco más de 5% del financiamiento de proyectos en el caso del FSE y algo más de 8% en el del FIS, aunque en este último, aún no se cuenta con datos concluyentes). Por último, tanto el FSE como el FIS tienen una fuerte dependencia del financiamiento externo, por lo que una de sus prioridades fundamentales radica en la capacidad de captar recursos del exterior.

## **2. Diferencias generales**

Pese a las similitudes, existen diferencias profundas entre ambos fondos, que tienen relación con el sentido de los mismos. Por una parte, el FSE constituía un instrumento coyuntural y temporal, cuya principal finalidad era compensar los costos del ajuste y, por tanto, su población destinataria era la más afectada por la política económica. El FIS, por el contrario, es una institución de largo plazo que intenta combatir la pobreza, tratando de orientar la demanda de los grupos más necesitados, sin considerar si su situación de pobreza es reciente o "histórica".

Si bien es cierto que los fondos en cuestión operan en condiciones de excepción, las condiciones de operación del FSE fueron mucho más permisivas que las del FIS. Uno de los puntos más importantes en cuanto a excepcionalidad es que los solicitantes de fondos para financiar proyectos al FSE podían gozar de adjudicación directa una vez aprobados los proyectos, mientras que el FIS está obligado a demandar licitaciones o invitaciones públicas a sus solicitantes. Este hecho repercute fuertemente en la rapidez, pues la adjudicación lleva tiempo, y también condiciona la demanda, ya que los proyectos deben cumplir con especificaciones técnicas y planos finales para poder ser licitados y adjudicados.

Por otro lado, el FSE no requería coordinar sus acciones con otra institución, aunque en cierta medida lo hizo; por el contrario, sería inconcebible que el FIS no coordinara sus operaciones con los ministerios de Previsión Social y Salud Pública y de Educación y Cultura. Mientras que el FSE no dependía de ninguna política sectorial, el FIS se concibe como el "brazo operativo" de políticas sectoriales precisas. Este es otro punto importante para el FIS, pues la coordinación sectorial permite garantizar, hasta cierto punto, que las obras y los servicios financiados tengan continuidad y formen parte de los planes de desarrollo sectorial. Sin embargo, debido sobre todo a las diferentes perspectivas sobre las prioridades nacionales y sectoriales existen aún muchas dificultades para lograr una articulación eficiente en este sentido.

Estas diferencias y el contexto en que surgieron cada uno de los fondos, más que sus semejanzas, son las que le imprimen un sentido distinto a la focalización en ambas instituciones y las torna claramente disímiles. Sin embargo, como ya se señaló, dado que el FIS surgió del FSE y heredó parte de su personal, conserva aún características propias de su antecesor, lo que ha dificultado la creación de una identidad y una cultura institucional propia. La rapidez y la presión por aprobar proyectos y desembolsar la mayor cantidad de fondos posible, cualidad propia del FSE, puede tener consecuencias graves para los objetivos del FIS.

### **3. La focalización**

La prioridad principal y lema del FSE era actuar con transparencia, rapidez y eficacia; a esta frase el FIS pretende sumar una palabra esencial: eficiencia. Este matiz del término eficiencia da características completamente diferentes a los mecanismos de selectividad de las dos instituciones, y tiene consecuencias para determinar el grado de alcance de los grupos más pobres.

La rapidez en el FSE fue uno de los logros más caros, pero tuvo como consecuencia la falta de atención de grupos que más necesitaban la ayuda del Fondo. Por el contrario, en el caso del FIS el imperativo de eficiencia lo ha convertido en un Fondo más lento y más costoso. Los mecanismos del FSE se ajustaron, con algunos sesgos ya revisados aquí, al logro de sus objetivos; el FIS tiene a su favor, en cambio, que el costo institucional se compensa con su mayor potencial redistributivo y de equidad.

En un esquema de emergencia, para el FSE el grado de selectividad apropiado, bastaba garantizar que los grupos que recibieran algún beneficio mediante su financiamiento fueran lo suficientemente pobres como para necesitarlo, demandarlo y obtenerlo. Para el FIS, empero, la situación es mucho más estricta: se tiene que demostrar que los grupos de beneficiarios sean lo suficientemente pobres como para merecerlo. De haber respondido simplemente a la demanda, incluso a la que es filtrada por las prioridades sectoriales, el FIS habría reproducido el esquema de selectividad del FSE y no canalizaría el grueso de recursos hacia los más necesitados. En este punto, cabe distinguir entre pobreza relativa y pobreza absoluta, pues la opción del FSE consistía en considerar grados de carencia relativos (en términos de ingresos), mientras la del FIS ha sido atender a la población pobre en términos de la carencia de servicios básicos. Queda por demostrar si el FIS puede cumplir este objetivo.

El FSE operó bajo el supuesto de que los salarios de la construcción serían lo suficientemente atractivos para una persona desempleada o con baja remuneración, lo que parcialmente ocurrió. También funcionó sobre la base del supuesto de que quien presentara un proyecto había identificado una necesidad e intentaba solucionarla mediante el financiamiento de ese proyecto; esto también fue sólo parcialmente cierto, pues en algunos casos se construyeron obras superfluas. Un estudio realizado por el FIS en 1991, sobre la continuidad de los proyectos de salud y educación del FSE, indica que más de 10% de los proyectos financiados no funcionan actualmente, lo que parecería indicar que la necesidad no existía, no era sentida por la comunidad o no se iba a ofrecer ningún servicio posterior.

Por su parte, el FIS no contabiliza a los trabajadores de obras de infraestructura, lo cual puede constituir un defecto; los precios por mano de obra pagados por el

FIS se rigen también por el mercado y, aunque no existe ninguna disposición sobre utilización de mano de obra, el FIS podría contabilizar esos beneficios que, si bien son secundarios desde el punto de vista de sus objetivos, no dejan de ser reales.

## **E. LECCIONES EXTRAÍDAS DE LA EXPERIENCIA**

Para juzgar lo aprendido de las experiencias del FSE y del FIS, hay que situarse nuevamente en las diferencias que existen entre un programa de compensación y emergencia y uno de desarrollo a largo plazo.

El FSE cumplió su misión; fue eficiente y expedito, por lo que como programa de emergencia fue irreprochable. Su éxito se debe sobre todo a que supo responder a la demanda en un momento de crisis y de falta de credibilidad en la acción estatal. En este sentido, marcó un hito en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Suministró obras y empleo a sectores de población a los que nunca antes había llegado el Estado. Su aporte para la realización de experiencias similares en América Latina ha sido muy importante. En cuanto a la selectividad, el FSE fue creativo. Al abandonar el gigantismo propio de proyectos tradicionales, demostró que se puede atender a una población de escasos recursos con obras pequeñas, sin necesidad de tener una identificación precisa y recurriendo a elementos relativamente sencillos, como la oferta de empleos en sectores que no requieren altos niveles de capacitación, o la oferta de servicios básicos y de regulación por el mercado. Sin embargo, los criterios de selectividad usados por el FSE sólo son válidos para un programa de corta duración, que pretenda atender necesidades coyunturales; de otra manera se corre el riesgo de perpetuar la falta de equidad.

Quizá la institución que más haya aprendido del FSE es el FIS. De tener éxito, éste demostraría que es posible establecer una coordinación con las instituciones encargadas de formular las políticas, trabajar al mismo tiempo con la sociedad civil, y responder a sus demandas —si bien más lentamente, con más exactitud hacia los grupos sociales más pobres. Demostraría también que es posible atender a los más necesitados sin necesidad de personalizarlos, aunque quizá este aspecto sea tan solo válido para países con carencias profundas y vastas zonas geográficas con necesidades similares. Sin embargo, al FIS le queda mucho camino por recorrer y tiene muchos obstáculos internos y externos que superar. En general parece una institución bien orientada para cumplir sus propósitos, pero es posible perfeccionar sus mecanismos. La evaluación periódica de los procesos y del impacto logrado son instrumentos indispensables en los programas de desarrollo social.

## **F. RECOMENDACIONES**

A continuación se consignan algunas ideas, a título de recomendaciones, que podrían contribuir a optimizar la selectividad del FIS o instituciones similares.

### **a) Base de datos**

La información correcta y confiable sobre el avance de las operaciones es un factor importante para la selectividad, porque permite conocer el grado de progreso



de los esfuerzos institucionales y, eventualmente, hacer correcciones para mejorar el logro de los objetivos propuestos.

Una de las ventajas del FSE fue la puesta en marcha de un sistema de información rápido y eficiente que permitía verificar, en cualquier momento, el estado de las operaciones; en cambio, como ya se señaló, uno de los defectos del sistema fue la falta de registro *ex-post* del número de beneficiarios reales.

El manejo de la información es todavía deficiente en el FIS. En primer lugar, los datos recogidos en las diferentes fases de análisis de un proyecto (promoción, evaluación y seguimiento) no son comparables entre sí. En segundo lugar, los datos respecto al número de beneficiarios en cada proyecto no son del todo fiables; de hecho, es posible que exista una duplicación de beneficiarios de diferentes proyectos en las mismas localidades o regiones. El FIS requiere contar, en cambio, con un registro de información más confiable.

#### **b) Actualización de los datos en que se basa la selectividad**

Es importante que, una vez determinados los criterios para seleccionar y localizar a la población beneficiaria, los datos sean actualizados periódicamente. Si bien es cierto que los fenómenos sociales suelen modificarse a un ritmo lento, no hay que desestimar el posible efecto de la intervención institucional, propia o ajena, ni las posibilidades que ofrece la recopilación de nuevos datos. Por otra parte, pueden existir defectos en la aplicación inicial de los criterios que, determinando el momento adecuado, pueden corregirse.

Es necesario que el FIS revise el estado actual de sus criterios de prioridad para las zonas rurales. Hasta el momento, la óptica adoptada sólo es válida para niveles de análisis por departamentos, pero no para el ámbito nacional, lo cual crea distorsiones en la atención de los lugares más pobres.

#### **c) Claridad en la función de los mecanismos**

Como se ha observado en el caso del FIS, la focalización puede requerir distintas etapas de aproximación a la población beneficiaria. Como los criterios estadísticos que refieren a unidades geográficas engloban áreas demasiado grandes y los datos con los cuales se construyen suelen ser escasos u obsoletos, existe la necesidad de tener un conocimiento más detallado del área en que se ha de intervenir. En este caso, la intervención en las áreas geográficas consideradas pertinentes no es una garantía de que la población que demanda un proyecto lo sea también, y viceversa. Por tanto, los mecanismos de selectividad aplicados posteriormente deben partir de datos estadísticos, si bien no se debe confiar en ellos en términos absolutos.

Al parecer aún no existe un criterio unificado en las instancias de Promoción y Evaluación del FIS para el análisis de proyectos prioritarios en las áreas que no lo son, o de proyectos secundarios en áreas prioritarias. Los promotores y evaluadores tienen dificultades para presentar proyectos en áreas de prioridad 3 y 4, no así en zonas de prioridad 1 y 2 que, eventualmente, podrían favorecer a poblaciones relativamente menos pobres. Es importante aclarar que la instancia de Promoción constituye una suerte de filtro estratégico para distribuir los recursos hacia los segmentos más pobres; la eficacia de este filtro dependerá de la precisión de los diagnósticos y del uso de los criterios de pobreza absoluta.

**d) *Profundizar procesos de selectividad***

Es necesario supervisar periódicamente la eficacia de los procesos de selectividad al interior de la institución. Ello, debido a que las fallas en el diseño, la poca claridad en cuanto a su aplicación, o factores externos, como la incapacidad de los pobres para presentar demandas, pueden hacer que los mecanismos de selectividad diseñados en un principio resulten insuficientes o equivocados.

A pesar de los esfuerzos realizados, persiste una fuerte desventaja en las comunidades más pobres para llegar al FIS y obtener financiamiento. Es necesario que el FIS profundice su proceso de descentralización y diseñe mejores mecanismos de calificación de la demanda en regiones prioritarias.

**e) *Importancia del registro de información***

Es erróneo pensar que sólo es importante la información recopilada para llegar a la población beneficiaria, ya que se requiere ser igualmente o más riguroso con el registro de datos para las demandas rechazadas. Sólo de esta manera se podrá estar en condiciones de saber qué tan bien han funcionado los mecanismos de selectividad.

Existen problemas en el FIS debido a la falta de información proveniente tanto del área de Promoción como de la de Evaluación. Ello impide una verificación adecuada de los procedimientos empleados para rechazar los proyectos y, por lo tanto, para asegurar que éstos fueron rechazados por causas justificadas.

**f) *Cuidar efectos negativos de otras políticas sobre selectividad***

Antes de tomar alguna medida de política institucional, es necesario preguntarse de qué manera puede ésta afectar la selectividad deseada. Algunas medidas tales como exigir mayor rapidez, o mayores montos a la institución pueden afectar negativamente las iniciativas realizadas para llegar a los grupos más pobres.

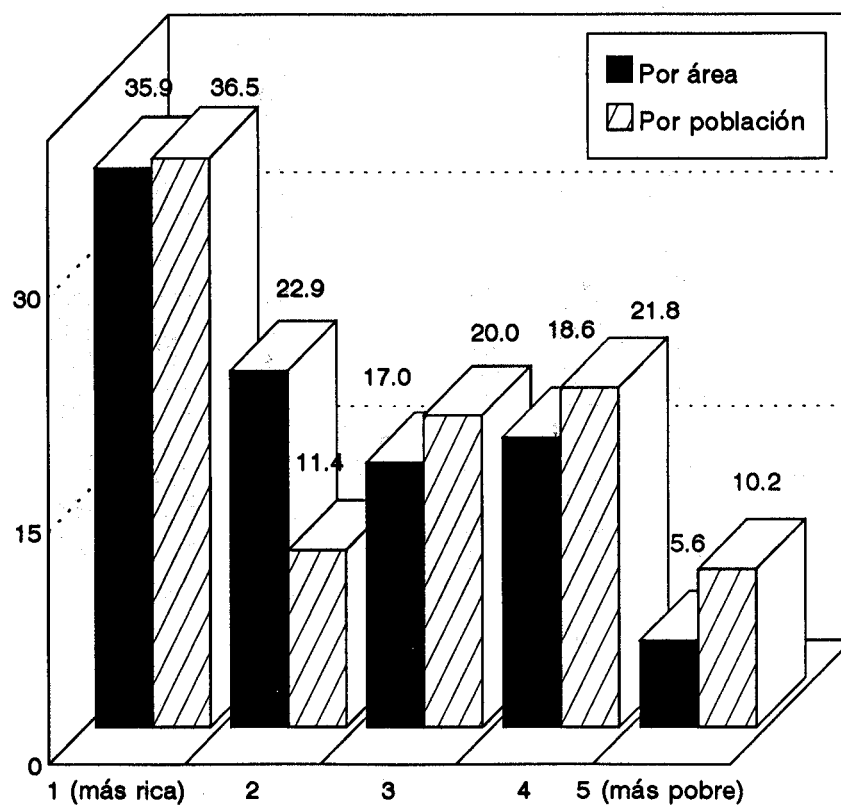
En el FIS existe presión para que los promotores y evaluadores presenten periódicamente un detalle de los montos promocionados y evaluados. De esta manera, se corre el riesgo de dar mayor importancia a los proyectos grandes, sin importar de dónde provengan, y de inhibir la tramitación de proyectos pequeños, que suelen ser los demandados por las comunidades más pobres.

## **ANEXO ESTADÍSTICO**



Gráfico 1

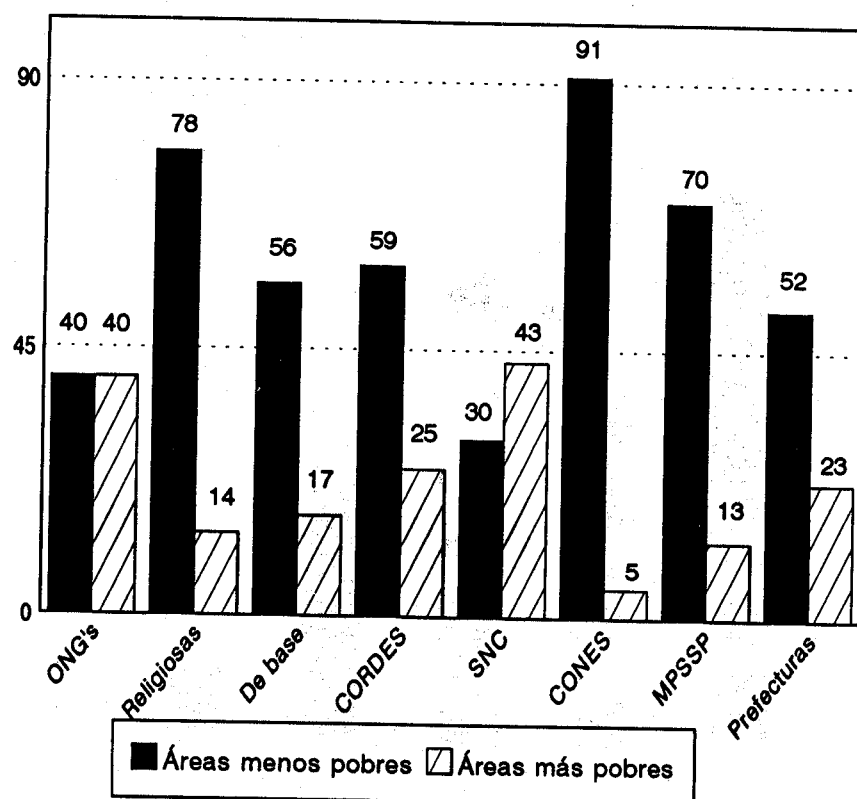
**DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS FSE POR ÁREA DE POBREZA**  
(Hasta marzo de 1989, en porcentaje de proyectos aprobados)



Fuente: Banco Mundial (1990), "Bolivia Poverty Report".

Gráfico 2

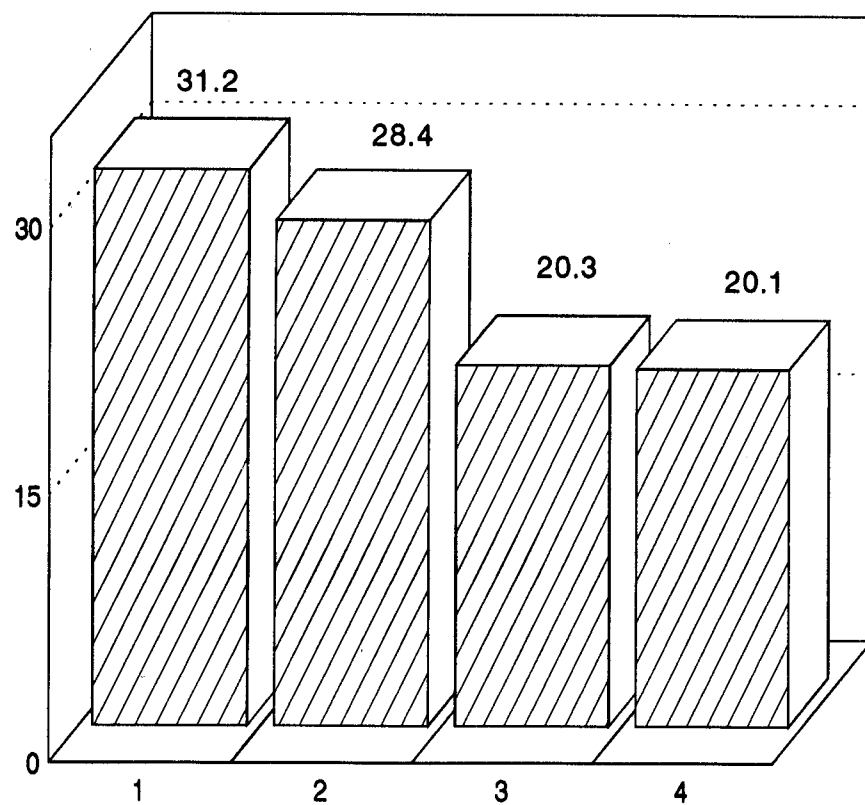
**RESPUESTA A OFERTA FSE EN ÁREAS POBRES Y NO POBRES**  
(A marzo de 1989, en % de proyectos presentados por las instituciones)



Fuente: Ministerio de Educación, DASE/informática.

Gráfico 3

**ESTADO DE LA DEMANDA DE PROYECTOS AL FIS POR PRIORIDAD**  
(En % al 7 de julio de 1992)



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Información y Sistemas del FIS.





## **Capítulo IV**

### **CHILE: UN INSTRUMENTO PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES. ENCUESTA DE CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA NACIONAL (CASEN)**

#### **A. LA POLÍTICA SOCIAL CHILENA Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA BAJO EL ACTUAL GOBIERNO DE CHILE**

El Gobierno de Chile enfrenta actualmente el desafío de llevar adelante una nueva política social para enfrentar el problema de la pobreza y promover mayores oportunidades para todos. La tarea, tal como lo ha expresado el Presidente de la República, consiste en impulsar un proceso de crecimiento con equidad. Ello significa generar un ritmo de crecimiento alto y estable que permita el desarrollo de la economía nacional, pero que involucre en sí mismo una mejoría en la distribución de los ingresos, es decir, que combine la generación de empleos productivos con mejores ingresos laborales.

La evaluación de los resultados económicos del gobierno militar indica que el modelo de libre mercado marginó a una cantidad importante de chilenos de los beneficios del desarrollo. Por esta razón, la equidad es una parte sustancial de la política económica del nuevo orden democrático. La meta fundamental de ésta es integrar a todos los chilenos al desarrollo económico, abriendo oportunidades y aprovechando sus capacidades y esfuerzos.

Para incrementar la equidad no basta el crecimiento económico, pues la experiencia precedente indica que el aumento del producto no ha redundado en la disminución de los niveles de pobreza. Es preciso superar la brecha social y saldar la gran deuda social contraída con los más pobres, cuya situación experimentó un deterioro mientras el país se modernizaba y la economía crecía.

Para integrar a los más pobres a la dinámica del progreso, el Estado desempeña un rol activo mediante el denominado Programa de Integración al Desarrollo, orientado a los sectores más rezagados, a fin de que la acción social del gobierno constituya un factor efectivo de desarrollo social. En ese marco también el gobierno actual aumentó el gasto social, orientándolo hacia los más pobres, a fin de que el gasto tenga un financiamiento adecuado, para no generar presiones inflacionarias y en cambio garantizar que los éxitos alcanzados tengan continuidad en el futuro.

*Un crecimiento sólido y estable, basado en el aumento de la inversión, genera mejores oportunidades de trabajo y remuneraciones para los habitantes del país; una política social dirigida a integrar al desarrollo a los grupos marginados*

*introduce una mayor equidad. Por ello, se requiere un Estado activo, que resguarde el bien común y genere políticas e instrumentos que permitan reducir eficientemente los graves problemas de desigualdad existentes en el país.*

Un crecimiento sólido y estable, basado en el aumento de la inversión, genera mejores oportunidades de trabajo y remuneraciones para los habitantes del país; una política social dirigida a integrar al desarrollo a los grupos marginados introduce una mayor equidad. Por ello, se requiere un Estado activo, que resguarde el bien común y genere políticas e instrumentos que permitan reducir eficientemente los graves problemas de desigualdad existentes en el país.

Sobre la base de lo anterior, los principios orientadores de la política social del actual gobierno se han definido de la siguiente manera:

i) *La nueva política social procura ser solidaria y equitativa*, en el sentido de que atiende prioritariamente las necesidades de los que tienen menores recursos y permite igualar oportunidades, lo cual, sin embargo, no va en desmedro del gasto social que beneficia a los sectores medios. El gobierno ha tratado de que los grupos de más altos recursos hagan el mayor aporte a la tarea de superar la pobreza. La reciente reforma tributaria cumplió ese objetivo, pues contribuyó a financiar nuevos programas sociales que beneficiaron a una gran cantidad de personas y permitieron reajustar los subsidios y pensiones destinadas a los grupos más pobres.

ii) *La nueva política social debe ser integral*, de modo de actuar sobre las distintas dimensiones del problema (económicas, sociales, culturales y ambientales), a fin de permitir a la población mejorar su calidad de vida. Lo anterior significa coordinar las acciones sociales destinadas a abordar los distintos problemas que afectan a los más pobres y dotarlos de la infraestructura y preparación necesarias para superarlos (vivienda, salud, educación pública, capacitación ocupacional de los jóvenes, promoción de la pequeña empresa, y otros).

iii) *La nueva política social estará orientada a promover la participación*, para lo cual se alentará la participación de los afectados en la búsqueda de soluciones y se favorecerá la autoayuda. Para que la participación social sea adecuada, se requieren varias condiciones, entre otras, que haya una efectiva y oportuna información de lo que el gobierno se propone realizar, y que exista una real descentralización de las decisiones y una mayor participación a nivel local. Todo ello significa crear las instancias y espacios para que la comunidad se organice.

iv) *Se pondrá énfasis en que la nueva política social sea eficiente*, para lo cual se mejorarán los instrumentos de medición de la cobertura de las políticas sociales a fin de asegurar que se beneficie a quienes más lo necesitan o que han sido definidos como grupos beneficiarios. También se reforzará el sistema de inversiones sociales, a fin de contar con buenos proyectos y una eficiente gestión de éstos. De este modo, la política social no sólo dispondrá de mayores recursos sino que además quedará asegurada su eficiente aplicación.

En materia de políticas sociales, se requiere trascender el estilo asistencial, entregando oportunidades reales de autodesarrollo a quienes se encuentran en situación de pobreza. Ello implica asignar el gasto a los hogares que están en situación de extrema pobreza, no sólo teniendo en cuenta la necesidad de subsistencia, de los sectores más pobres, sino también sus posibilidades de desarrollo.

✓ En ese sentido, la idea de dirigir prioritariamente el gasto hacia los hogares más pobres, que no pueden enfrentar sin apoyo su situación, se complementa con el criterio de hacer llegar el gasto a los grupos etarios y productivos pobres que sean potencialmente capaces de desarrollarse, a fin de que puedan ejercer un efecto de demostración respecto de los más rezagados. De ese modo, el gasto social puede convertirse en inversión social.

Otro aspecto fundamental de la política social del actual gobierno es la orientación del gasto no sólo a hogares, sino también a las comunidades y localidades especialmente postergadas, como manera de impulsar procesos de desarrollo comunal integral que consideren toda la gama de necesidades que deben ser satisfechas por la población. Adicionalmente, se propende a orientar el gasto y las políticas sociales hacia aquellos sectores que estuvieron especialmente postergados durante el gobierno anterior, como son los preescolares, los jóvenes, las mujeres jefas de hogar y los ancianos.

Dentro de este contexto, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), considera imprescindible reforzar el rol de apoyo desempeñado durante los años precedentes, en el sentido de mantener instrumentos de medición de la pobreza basados en distintos indicadores; ello permite contar con un registro desagregado de poblaciones que padecen carencias básicas, posibilitando optimizar el impacto del gasto social en la reducción de la pobreza. Para ello resulta hoy de vital importancia los datos que proporciona la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), *que, aparte de tener cobertura nacional, permite obtener información detallada respecto de las condiciones habitacionales, educacionales y laborales de la población, comparar la situación de pobreza e indigencia en distintos períodos, así como evaluar el impacto real que están ejerciendo los distintos programas sociales en cada estrato socioeconómico de la población.* De este modo, la encuesta constituye un elemento decisivo para las actividades de planificación, programación, evaluación y seguimiento, todo lo cual permite ajustar los programas y las políticas sociales del gobierno a fin de que sus efectos positivos se concentren en los grupos detectados como la población elegida como objetivo de las políticas.

## B. OBJETIVOS DE LA ENCUESTA CASEN

La encuesta CASEN se concibe como un instrumento para la planificación y programación de la política social, que permite la medición y evaluación del impacto redistributivo del gasto social. A ello se suma el hecho de que la CASEN facilita la supervisión y evaluación de los diferentes programas sociales y también el diseño y la elaboración de medidas y acciones correctivas para los programas en curso.

Las encuestas CASEN I y II (realizadas en 1985 y 1987), así como la CASEN III (1990), fueron elaboradas para cumplir los siguientes fines: cuantificar y determinar la situación de las familias más pobres; precisar el acceso a los programas sociales y subsidios monetarios de esas familias, así como su inserción en el mercado del trabajo; verificar la forma en que se está realizando la distribución del gasto social directo en la población del país, y por último, cuantificar el porcentaje de éste que es percibido por los sectores de menores recursos. Todo lo

anterior permite además precisar los ingresos totales de las familias, incluidas las transferencias entregadas por el Estado, tanto monetarias como en especie y servicios. Por último, como objetivo más específico, se pretende obtener diagnósticos regionales y comunales. (Véase el anexo III, en que figuran las comunas representadas.)

En una formulación más desglosada, la CASEN III apunta a los siguientes objetivos generales, que en suma permiten optimizar la eficacia de la política y el gasto sociales en el apoyo a los grupos más desposeídos:

- i) Conocer la magnitud del impacto redistributivo del gasto social o la forma en que se realiza la distribución de éste, y establecer la proporción que es percibida por los sectores de menores ingresos.
- ii) Medir la distribución del ingreso del conjunto de la población, corregida por las cifras sobre transferencias del gasto social (subsidios monetarios y no monetarios), y conocer a la vez la distribución de los ingresos autónomos y monetarios de la población.
- iii) Evaluar los programas sociales en curso; determinar las líneas de acción que han de seguirse y las correcciones y ajustes que deben introducirse, a fin de que el gasto social llegue a los segmentos poblacionales identificados como focos prioritarios de las políticas sociales y de cada uno de los programas.
- iv) Identificar los cambios ocurridos en la distribución del gasto social y la efectividad del mismo en el período 1987-1990.
- v) Caracterizar a la población por estratos socioeconómicos, según sus condiciones habitacionales, educacionales, de inserción en el mercado del trabajo, como asimismo, la composición de los ingresos familiares y el patrimonio.
- vi) Medir los niveles de pobreza en los hogares, caracterizar la situación de éstos, y relacionar los hogares pobres con las otras dimensiones medidas en la encuesta.

En un sentido más específico los objetivos son los siguientes:

- i) Actualizar la información sobre la efectividad del gasto social y su evolución. Conocer la distribución del ingreso, la situación laboral por estratos de ingresos, la magnitud del sector informal, la tasa de desocupación y otras variables socioeconómicas, desagregadas a escala nacional, regional, urbano-rural, por sexos y por edades.
- ii) Analizar la efectividad de los subsidios monetarios y su cobertura; identificar por estratos la población que está siendo beneficiada y verificar si ésta cumple con los requisitos para acceder a ellos, así como si existe o no déficit en la entrega de subsidios.
- iii) Realizar diagnósticos de la situación de vivienda, salud, empleo, ingresos y educación a nivel nacional y regional por estratos sociales; evaluar el impacto económico que cada programa tiene en los hogares, y evaluar especialmente la cobertura de estos programas para verificar su adecuación a la población previamente definida como objetivo.

- iv) Elaborar estudios comparativos entre los años 1985, 1987 y 1990, que permitan identificar la evolución y efectividad del gasto social a escala nacional y regional. Se estudiarán, además, las causas de los cambios en la efectividad del gasto social, para determinar los factores que los explican, y permitir así que los ministerios y organismos pertinentes puedan reformular sus programas y optimizar el impacto de éstos.

### **C. METODOLOGÍA UTILIZADA EN LA ENCUESTA CASEN III**

La metodología empleada en la Encuesta CASEN III es la misma utilizada en las anteriores encuestas, lo que garantiza la comparabilidad tanto de los períodos de referencia, como del diseño, selección de ciudades, áreas y campos de inferencia de la muestra.

El tamaño de la muestra se fijó en 21 480 encuestas, esto es, 1 500 más que en 1987, lo que significó entrevistar a 25 690 hogares. El aumento del tamaño de la muestra obedeció a la necesidad de mejorar la representatividad en el espacio rural. Para obtener inferencias en los ámbitos urbano y rural dentro de las regiones, en el tamaño de la muestra está previsto un 5% de margen de error y un margen de confianza de 95%. El tamaño de la muestra ha sido corregido por factores derivados de los efectos de diseño que aumentan el tamaño de muestras requerido. (Véase el anexo IV.)

El mayor aumento de la muestra se registró en la Región Metropolitana, donde las estimaciones se aplicaron a todas las comunas de la región existentes en noviembre de 1990. A las encuestas precedentes se sumaron 4 020 encuestas financiadas por la Intendencia de la Región Metropolitana, destinadas a mejorar las estimaciones a escala comunal.

La metodología de evaluación del gasto social directo no monetario (en especie y servicios) fue la misma utilizada en 1987 (Haindl, Budinich e Irarrázaval, 1989), con algunos cambios y ajustes introducidos para actualizar los resultados. Estos cambios se aplicaron retrospectivamente a la encuesta realizada en 1987 para poder compararla con la encuesta actual.

### **D. DIFERENCIAS ENTRE LAS ENCUESTAS CASEN I, II Y III (1985-1987 Y 1990)**

La idea de realizar las encuestas CASEN surgió en 1985 a instancias de la ex ODEPLAN. En noviembre de este año se realizó la primera encuesta en colaboración con el Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Como resultado de ello, se publicó, a fines de 1986, un informe titulado *Impacto redistributivo del gasto social* (Haindl y Weber, 1986), en el cual se elaboró un diagnóstico sobre la focalización del gasto social en los sectores más pobres de la población y sus efectos redistributivos.

En noviembre de 1987 se realizó la Encuesta CASEN II, con el fin de actualizar la información sobre el impacto redistributivo del gasto social, y estudiar la evolución de las variables socioeconómicas y de la efectividad del gasto.

Asimismo, la Encuesta CASEN II se propuso investigar la percepción de la población sobre la labor social del Estado.

Aparte de ODEPLAN y el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, la Casen II contó con la participación del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y el financiamiento del Banco Mundial. En octubre de 1989, se publicó el informe de la CASEN II titulado *Gasto social efectivo: un instrumento que asegura la superación definitiva de la pobreza crítica* (Haindl, Budinich e Irrázaval, 1989). En este informe se analiza la distribución del ingreso en 1987 y se la compara con la existente en 1985; además, se estudian los efectos del gasto social y el gasto social efectivo, o sea la proporción del gasto social que beneficia a los sectores más pobres.

Las encuestas de 1985 y 1987 permitieron constatar que una buena parte de los programas no beneficiaba a los más pobres. En este sentido, la Encuesta CASEN permite obtener información sobre el rumbo de los cambios en el gasto, a fin de saber si estos cambios se orientan en beneficio de los sectores más necesitados, y además otorga información que permite inferir cómo, cuándo y dónde rectificar las acciones en materia de política social.

En noviembre de 1990, se llevó a cabo la tercera versión de la Encuesta CASEN, esta vez con el apoyo y financiamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para lograr continuidad ésta fue ejecutada por la misma institución encuestadora y en ella se aplicó la misma metodología que en las dos encuestas anteriores. Se trató, así, de aprovechar la experiencia adquirida tanto en la toma de la muestra como en la recopilación de los datos de la encuesta.

Las diferencias fundamentales con las encuestas anteriores son el formulario, que fue perfeccionado, y el análisis de los resultados, que esta vez fue realizado por el MIDEPLAN, además de la transparencia con que se maneja la información y la difusión de ésta a todos los centros e instituciones que quieran contar con ella.

El cuestionario fue modificado atendiendo a la nueva realidad que vivía el país y a la necesidad de contar con un diagnóstico más acabado de algunos aspectos que no habían sido suficientemente investigados con anterioridad. La etapa de reformulación del cuestionario tomó varios meses de discusión, y en ella participaron representantes de los ministerios de Vivienda, Salud, Educación y Trabajo. Además, intervinieron en los debates expertos de la CEPAL y de organismos no gubernamentales con experiencia en elaboración de encuestas. La Universidad de Chile, institución encargada de tomar la muestra y procesar los datos, también colaboró en la etapa de reformulación del cuestionario.

En el cuestionario de la CASEN III se eliminaron todas las preguntas de opinión sobre las políticas sociales, pues se había constatado previamente su escasa utilidad durante 1987, y además porque alargaba inútilmente el cuestionario. A continuación, se presentan, sobre cada una de las definiciones y los sectores acerca de los cuales se recopiló información, los cambios introducidos en la CASEN III respecto de las dos encuestas precedentes:

#### **a) Definición de hogar y grupo familiar**

La definición de hogar corresponde al grupo constituido por una sola persona o por un grupo de personas, con o sin vínculos de parentesco, que hacen vida en común, lo que implica que se alojan y se alimentan juntas (habitan en la misma vivienda y tienen presupuesto de alimentación común). Dado que la Encuesta

CASEN está dirigida a los hogares, en cada vivienda ha de entrevistarse separadamente cada uno de los hogares que comparte una misma vivienda, pues algunos de los hogares —si se encuentran en condición de allegados— pueden ser a su vez potenciales demandantes de vivienda (de acuerdo con la Encuesta CASEN III, 10% de los hogares comparten la vivienda con otro hogar). El hogar constituye la unidad central de recopilación de análisis, entendiendo que hacia ese universo se dirigirá el conjunto de las políticas sociales, y desde el hogar se evaluará el impacto de los programas.

Dado que existe un porcentaje importante de personas que a pesar de compartir la vivienda y el presupuesto de alimentación y constituir un hogar, son en realidad "allegados", que requieren una solución habitacional, uno de los mayores aportes de la CASEN III fue haber incorporado el concepto de núcleo familiar. Los "allegados" pueden detectarse cuando existe más de un núcleo familiar en un hogar, definido el núcleo familiar como la parte de un hogar constituida por una pareja consensual o legal, sus hijos solteros, y otros menores de 18 años que dependan económicamente de la pareja y que no tengan ascendientes directos en el hogar. Otros núcleos familiares podrían estar compuestos por personas que cumplen sólo algunas de las especificaciones de la definición anterior, como son, por ejemplo, madres o padres, solteros o separados con sus hijos, y otros.

Al registrar los núcleos familiares que componen un hogar, se podrán inferir diversas consecuencias para las políticas. En primer lugar, la encuesta suministra una cifra estimativa de "potenciales demandantes de vivienda"; en segundo lugar, los jefes de los distintos núcleos familiares también deberían ser, de acuerdo con su condición socioeconómica, receptores de subsidios, de políticas especiales de capacitación, y otros mecanismos afines de apoyo.

#### **b) Características de la vivienda**

i) *Vivienda.* Tal vez la principal diferencia entre las encuestas CASEN I y II y la Encuesta CASEN III es que si bien las dos anteriores tomaron como unidad de análisis el hogar, no distinguían entre hogar y vivienda. En la CASEN II sólo se preguntaba por el número de residentes en la vivienda y el número de residentes en el hogar. Por consiguiente:

- No se sabía cuántos hogares compartían una vivienda (entendiéndose por hogar el grupo de personas que habita en la misma vivienda y comparte el presupuesto de alimentación).
- No era posible asegurar tampoco que las características recogidas acerca del hogar (por ejemplo, el número de habitaciones) correspondiera a la vivienda propiamente tal o a las piezas que ocupaba un hogar, en caso de haber más de una.

Al igual que en la encuesta precedente, en la CASEN III se pregunta por la localización urbana o rural de la vivienda, por el tipo de vivienda, y por el material de los muros, el piso y el techo. Sin embargo, en estas últimas tres preguntas se introdujeron modificaciones respecto de las anteriores, a saber:

- En cuanto al tipo de vivienda, se incorpora el concepto de "cité" (angosta callejuela sin salida con pequeñas viviendas pareadas), agrupándolo con el de conventillo.

- En la clasificación de los materiales utilizados en muros, pisos y techos, éstos se han agrupado en tres categorías: bueno, aceptable y malo, lo que hace posible realizar una rápida clasificación de la vivienda.
- También en estos ítemes se ha incorporado la categoría de mixtos buenos, mixtos aceptables y mixtos deficientes, lo cual entregó una mayor flexibilidad descriptiva, más acorde con el tipo de construcciones del país.
- En la clasificación del material de los muros se mantienen los tipos de materiales considerados en la encuesta anterior y se agrega una pregunta en relación con la situación en que se encuentran éstos, que puede ser de tres tipos: bueno, aceptable y malo (la especificación de estas calidades se puede ver en el anexo II de este capítulo).
- En cuanto a los materiales del piso, se distingue entre *radier* o zócalo "revestido" y "no revestido", incluyéndose bajo *radier* o zócalo revestido, el parquet, la alfombra, la baldosa, el linóleo, el "fléxit" (pequeñas planchas de linóleo), etc., que antes estaban en categorías separadas, y se crean nuevas categorías, como madera sobre vigas o soleras y madera, plástico o "pastelones" colocados sobre tierra (anteriormente existía una categoría de "entablado") y se mantiene la categoría de "piso de tierra". También se pregunta sobre la calidad del piso, mediante las mismas categorías utilizadas en el caso de los muros. (Las especificaciones de éstas, figuran en el anexo II.)
- Entre los materiales del techo se distinguen la teja, la tejuela, la losa y la piedra y se mantiene el zinc o el pizarreño con cielo y el zinc o el pizarreño sin cielo, así como la fonolita; y luego la paja, el coirón, la totora o caña, y por último algún material de deshecho, y se pregunta por la calidad que tiene éste. (Véase nuevamente el anexo II.)

ii) *Salubridad y confort*. En la Encuesta CASEN III el tema de la salubridad y el confort es abordado en el ámbito de la vivienda, si bien una serie de preguntas relativas a este punto se repiten en varias partes de la encuesta. De este modo, puede distinguirse entre la disponibilidad de habitaciones del hogar y el total de piezas de una vivienda, así como el uso compartido entre dos o más hogares de un baño, cocina o estar-comedor.

- Respecto del origen y la disponibilidad de agua, la CASEN III ordena las respuestas en forma similar a las encuestas anteriores. Para ello, se distinguen dos grandes grupos: agua proveniente de la red pública y agua de otro origen. Dentro de estas dos categorías puede haber variantes tales como "con llave dentro de la vivienda", "con llave fuera de la vivienda" y "por acarreo".
- Se ha agregado además la pregunta respecto de la disponibilidad o carencia de agua caliente.
- La disponibilidad de energía eléctrica se mantiene como en la encuesta anterior, así como la pregunta sobre el sistema de eliminación de excretas, donde se separa el pozo negro de la fosa séptica.
- En relación con el total de habitaciones, tal como se señaló anteriormente se pregunta por el número de piezas de la vivienda y luego por el número de piezas que utiliza el hogar. En la CASEN II ello podía llevar a confusión respecto de



cuál era la realidad de la vivienda o del hogar. Se agregan además las alternativas de "estar-comedor" y piezas de "estar-comer y dormir", separándose además los cuartos habitables de los no habitables (garages, bodegas). Con ello se obtiene una visión más exacta de la ocupación real que pueden hacer las personas de su vivienda.

- Finalmente, se agregan en la CASEN III dos preguntas referentes al terreno que ocupa la vivienda: una respecto de su propiedad y otra relativa al "número de viviendas con que se comparte el sitio". Esta última pregunta es muy relevante, puesto que, como se mencionó anteriormente, permite conocer cuántas viviendas "allegadas" hay en un terreno.

### iii) *El hogar*

- La primera pregunta que se formula es si el hogar es el único que integra la vivienda y, en caso contrario, el número de hogares que comparten la vivienda (recuérdese que en la CASEN se entrevistan todos los hogares que hay en una vivienda).
- Luego se pregunta nuevamente por el número de cuartos habitables y no habitables, separándose los habitables en dormitorios de uso exclusivo, piezas estar-comedor de uso exclusivo, y piezas de estar-comer y dormir. En este caso, lo importante es que podrá detectarse, dentro del total de habitaciones de una vivienda, cuáles son aquéllas de que dispone un hogar en caso de ser una vivienda compartida.
- La CASEN III pregunta no solamente si el sistema de eliminación de excretas es compartido, sino además si la tina o bañera o la ducha son compartidas entre varios hogares.
- Respecto de la situación en que se ocupa la vivienda, las rectificaciones del cuestionario incorporan la categoría de "ocupada de hecho", que se subdivide en "cedida por familiares" y "cedida por servicios".
- La pregunta sobre los beneficios mediante los cuales se obtuvo la vivienda se mantuvo igual, así como la pregunta acerca de como se otorgó el beneficio.
- Se agregó la pregunta respecto de la existencia o no de deuda hipotecaria.

### iv) *Patrimonio*

- Una primera variación importante respecto de este tema es que se pregunta a cada núcleo familiar cuál es su patrimonio. De este modo, se evitan subdeclaraciones o duplicaciones y se conoce exactamente con qué cuenta cada núcleo. Ello se debe a que el allegamiento significa normalmente que los núcleos familiares que llegaron a compartir una vivienda traen consigo sus pertenencias, de manera que al conocer sólo el equipamiento general del hogar, no se logra establecer claramente la situación de cada uno de los núcleos que lo componen.
- En la CASEN III se agregaron a las preguntas sobre patrimonio otras que indagan acerca de la posesión de videograbador y lavadora, con el objeto de discriminar

más claramente a los sectores de altos ingresos, pues se percibía que los restantes bienes (televisor, bicicleta, automóvil, refrigerador) no permitían diferenciar claramente.

### **c) La educación**

En el módulo sobre educación las diferencias más relevantes entre la CASEN II y la CASEN III se refieren a los siguientes aspectos:

i) En la CASEN III se eliminó (además de las preguntas de opinión) la pregunta acerca de cuánto se pagaba por concepto de matrícula, escolaridad de los niños y cuotas de centro de padres o internado. Ello, por cuanto la encuesta tiene información sobre el nombre del establecimiento educacional y su dirección; esto permite valorar directamente el gasto por hogar que realiza el Estado en el caso de los establecimientos que cuentan con aporte fiscal, siendo esto último algo que interesa detectar en la CASEN.

ii) Por otra parte, se incorporó la pregunta, dirigida a los menores de 25 años, acerca de "por qué razones no asiste a un establecimiento educacional". (Véase la pregunta 7 del módulo III del cuestionario en el anexo I.) Esta gama de alternativas permitirá detectar problemas de insuficiencia en la dotación de escuelas, o de falta de cupos, así como de lejanía y acceso difícil a las escuelas. Por otra parte, podrán detectarse los problemas que las personas enfrentan para incorporarse a la educación y las causales de deserción, derivadas de dificultades económicas del hogar, maternidad, etc. Es interesante recalcar que esta pregunta abarca a todas las personas de menos de 25 años, por lo que permite detectar la demanda no satisfecha, incluso de salas cunas y educación preescolar.

iii) Otra pregunta incorporada a la CASEN III alude a la posesión de un título de educación formal. Ello obedeció a que pudo comprobarse en otras encuestas que la problemática del desempleo estaba vinculada prioritariamente a la obtención o no de un grado, ya fuese de educación media, técnico-profesional o universitaria. Se ha observado al respecto que quienes no tienen ningún grado o título presentan, en cualquiera de estos niveles educacionales, una mayor tasa de desocupación respecto de quienes sí lo tienen.

iv) Al igual que en la CASEN II, se podrá establecer la cobertura del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y del crédito fiscal, para la educación superior.

### **d) La salud**

Del módulo sobre salud de la CASEN II se eliminaron dos preguntas, por considerarse que la respuesta no era confiable: una respecto a la frecuencia del control de la salud y la otra relativa a la frecuencia de las vacunaciones. En ambos casos, los encuestados no tenían certeza de sus respuestas y los resultados obtenidos en 1987 no fueron buenos en cuanto al grado de compatibilidad con los datos que poseía el Ministerio de Salud Pública.

Se incorporó en el módulo una cantidad importante de preguntas que permitieron perfeccionarlo, a saber:

- Se preguntó acerca de la demora que le tomaba al encuestado llegar al centro asistencial más cercano.
- Se consultó sobre la realización del examen Papanicolau a las mujeres mayores de 15 años.

- Se inquirió sobre el estado nutricional del niño, y de la madre y se pidió en ambos casos la fuente de información (carné de salud).
- Se preguntó además acerca del hábito de fumar de la población.
- Se indagó también el acceso a la atención dental de la población.
- Otra pregunta tuvo relación con la forma de obtener los medicamentos recetados en las atenciones de salud.
- Por otra parte, se amplió el tramo de edades en que se preguntó acerca del estado nutricional de los niños de 5 a 14 años. En la CASEN III se distinguió entre normal, desnutrido, con riesgo biomédico y con sobrepeso, mientras que en la CASEN II sólo se había distinguido entre normal y con riesgo biomédico.
- Al igual que en la CASEN anterior, se preguntó si se recibió atención por enfermedad o accidente y además se registró el número y tipo de prestaciones de salud que recibieron los distintos miembros de la familia. En la CASEN III se hizo una mayor desagregación de las consultas (entre nivel primario y por especialidades), y se preguntó además si las personas habían sido sometidas a controles preventivos, exámenes, hospitalizaciones, etc.
- A la pregunta de "en qué tipo de establecimiento se atendió", se agregó la alternativa "consultorio de especialidades".
- A la pregunta sobre el pago de las prestaciones, se agregó la alternativa que comenzó a regir desde 1990 sobre gratuidad en la atención primaria para los grupos C y D.
- Finalmente, la pregunta sobre el sistema previsional se mantuvo igual que en la CASEN II.

#### **e) El empleo**

El módulo de empleo es tal vez uno de los que experimentó más modificaciones entre la CASEN II y la CASEN III.

- En primer lugar, las preguntas sobre empleo en la CASEN III se formularon a todas las personas de 12 años y más, ampliando el tramo que se utilizaba en la CASEN II, que sólo consideraba a personas de 14 años y más; este cambio permitió contar con una mejor percepción del trabajo infantil.
- Para medir la ocupación, la CASEN II se refiere a quienes efectuaron trabajo remunerado durante la semana anterior a la encuesta, mientras que en la CASEN III sólo se consultó si se trabajó durante la semana anterior. Si la respuesta es negativa, se controla preguntando más detalladamente si no ha trabajado siquiera una hora, o ayudando a algún familiar, o como aprendiz, o bien, vendiendo algún producto. A lo anterior se agrega si estuvo ausente por licencia, huelga, enfermedad o vacaciones. De este modo, figuran como ocupados quienes están en alguna de estas situaciones.
- En la CASEN II aparecían como desocupados quienes no habían trabajado durante el período considerado; además, al consultarse las razones de la desocupación, podía obtenerse la diferenciación entre desocupados e inactivos.

En tanto que en la CASEN III, al igual que en otras encuestas de empleo, se pregunta si el individuo desocupado buscó trabajo en los dos últimos meses; si la respuesta es negativa queda como inactivo, y si es positiva se lo considera desocupado.

- La CASEN III explora las causas por las cuales una persona no ha buscado trabajo, lo cual permite distinguir, entre los inactivos, los que son en realidad cesantes desalentados ("se aburrió de buscar trabajo") o trabajadores informales ("tuvo trabajo esporádico"), y los que realmente no tienen deseos de trabajar.
- A continuación se pregunta por el oficio, la rama y categoría ocupacional, modificando levemente las preguntas respecto de la CASEN II. También se introduce en el módulo de empleo de la CASEN III la pregunta sobre la remuneración del trabajo principal.
- Además de la afiliación al sistema previsional, la CASEN III permite saber cuántos trabajadores tienen contrato de trabajo, cuál es el tamaño de la empresa en que trabajan, dónde realizan su actividad laboral y a qué jornada corresponde la remuneración obtenida.

El conjunto de las preguntas agregadas a la encuesta anterior permite conocer cuántos trabajadores se encuentran en el sector informal (trabajadores por cuenta propia, excluidos los profesionales y técnicos, los familiares no remunerados y los que laboran en empresas de cinco personas o menos); asimismo, permite caracterizar a las microempresas y a las empresas pequeñas, medianas y grandes. También hace posible conocer la inserción de los jefes de hogar en el mercado del trabajo por categorías tales como estrato, jefatura de hogar y otras.

La Encuesta CASEN es el único instrumento de diagnóstico con que se cuenta acerca de los perfiles de las personas que laboran en la pequeña empresa, hacia las cuales el actual gobierno desea dirigir un programa de apoyo importante. La CASEN permite conocer las regiones con mayor número de pequeñas empresas, la rama a la que se dedican los ingresos de los trabajadores en relación con la ocupación que tienen, y otras variables pertinentes para la formulación de programas de apoyo a la pequeña empresa.

Por último, la incorporación de preguntas destinadas a medir el sector informal proporcionará una visión más realista del problema del empleo en Chile.

#### **f) Ingresos y subsidios**

Para conocer los ingresos de las familias se reordenó este módulo en la CASEN III, ya que en la CASEN II aparecían confundidos los ingresos por categoría ocupacional y los ingresos por subsidios y otros. En 1990 se dividieron los ingresos en tres categorías distintas.

- i) En la primera se agrupan todos los ingresos provenientes del trabajo (excepto la remuneración), vale decir, las bonificaciones, las remuneraciones en especie, el retiro de mercaderías, los ingresos por trabajos secundarios, y otros.
- ii) En la segunda categoría quedaron todos aquellos otros ingresos autónomos que perciben las familias y que no provienen directamente del trabajo remunerado, como son alquileres, intereses, donaciones, mesadas matrimoniales, autoconsumo, etc.

- iii) Finalmente, en el último módulo se incorporaron todas las transferencias provenientes del Estado y el sistema previsional: jubilaciones, pensiones, pensiones asistenciales, subsidios de cesantía, subsidio único familiar, asignaciones familiares, etc.

Con estas tres categorías, se definen los siguientes tipos de ingresos:

i) *Ingreso autónomo del hogar*, que corresponde a todos los pagos que reciben los hogares por concepto de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, incluido el valor del consumo de productos agrícolas producidos por el hogar, rentas de propiedades, ingresos por concepto de intereses, bonificaciones y gratificaciones, así como jubilaciones, pensiones y montepíos. Incluye también los pagos en especie y el retiro de mercancías. No considera los subsidios fiscales en dinero y, por lo tanto, representa el ingreso que obtiene un hogar como resultado de su trabajo y posesión de factores de mercado.

ii) *Subsidios monetarios*, que son todos aquellos aportes en efectivo que hace el Estado a las personas. La CASEN III capta información sobre los siguientes subsidios: pensiones asistenciales, subsidios de cesantía, subsidio único familiar y asignaciones familiares.

iii) *Ingreso monetario del hogar*, que corresponde al ingreso autónomo de los hogares, sumado a los subsidios monetarios.

## E. IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL

La principal característica de la Encuesta CASEN es que **permite medir el aporte monetario que significa el gasto fiscal directo en subsidios y programas sociales para los hogares, y además evaluar ese aporte según el nivel de ingreso de los hogares**. El análisis que se realiza a través de la Encuesta CASEN, en lo que respecta a la correcta o incorrecta asignación del gasto social, puede considerar los siguientes aspectos:

- Características y objetivo del programa
- Cobertura del programa por quintil de ingresos de los hogares
- Calidad del programa
- Población potencial
- Distribución del gasto por quintil de ingreso de los hogares
- Restricciones presupuestarias para obtener recursos para el programa.

A partir del análisis de este conjunto de factores se podrá deducir si la asignación es correcta o no, y si cada uno de los programas llega al grupo para el cual ha sido diseñado.

Existen dos tipos de transferencias del Estado a los hogares, que son los subsidios monetarios<sup>1</sup> y los subsidios en especie y servicios;<sup>2</sup> éstos, a su vez, pueden ser programas de cobertura universal o selectiva. Con el propósito de evaluar el impacto redistributivo de algunos de los programas sociales, en el cuadro 1 se compara la distribución por quintiles de los ingresos autónomos, de los subsidios monetarios y de los ingresos monetarios totales; estos últimos consisten en la suma de los ingresos autónomos y los subsidios monetarios.

En 1990 los ingresos por concepto de subsidios monetarios correspondieron al 1.3% de los ingresos monetarios. Ello difiere según el quintil de ingreso en que se sitúe el hogar: para el 20% más pobre de los hogares, el ingreso por concepto de subsidios monetarios representa 9.9% del total de los ingresos, mientras en el 20% más rico éste corresponde al 0.2%.

Los programas sociales basados en subsidios monetarios tienen un impacto positivo en la distribución del ingreso. Como se aprecia en el cuadro 1, al comparar la distribución sin subsidios monetarios y luego con las cifras que resultan una vez incluidos éstos, se observa que hay una mejoría en la distribución de los ingresos de los hogares. El primer quintil tenía una participación de 3.8% en los ingresos autónomos totales de los hogares, y aumentó su participación en los ingresos monetarios a 4.2% cuando se agregaron los subsidios monetarios entregados por el Estado. Los tres primeros quintiles mantienen este mismo comportamiento, y los quintiles IV y V disminuyen su participación en el ingreso monetario total en comparación con su importancia en el ingreso autónomo. Por otra parte, si se calcula el coeficiente de Gini, éste es más igualitario cuando en la distribución se incluyen los ingresos por concepto de subsidios monetarios. (Véase el cuadro 1.)

Cuadro 1  
**CHILE: INGRESO DE LOS HOGARES, 1990**

Quintil de ingreso autónomo per cápita	Ingreso autónomo (%)	Subsidios monetarios (%)	Ingresos monetarios (%)
I	3.8	30.5	4.8
II	8.5	25.7	8.8
III	12.8	19.5	12.9
IV	19.1	14.3	19.0
V	55.8	10.1	55.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Coeficiente de Gini	0.4883		0.4809

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN) y Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1990.

Los subsidios monetarios que entrega el Estado a través de sus programas sociales son cuatro: las pensiones asistenciales, el subsidio único familiar, los subsidios de cesantía y las asignaciones familiares. Los primeros dos subsidios se entregan en forma selectiva y los dos restantes son de aplicación general. En el cuadro 2, figura la distribución de los programas sociales según quintiles, asociados a los subsidios monetarios.

Cuadro 2

**CHILE: DISTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS MONETARIOS POR  
QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA, 1990**  
(Porcentajes)

Quintil de ingreso autónomo per cápita	Subsidios de cesantía	Asignaciones familiares	Subsidio único familiar	Pensiones asistenciales	Otros subsidios	Total de subsidios
I	57.1	21.6	50.6	45.5	43.6	31.2
II	28.2	25.7	29.2	22.2	13.6	25.0
III	7.6	21.2	13.6	19.4	10.9	19.0
IV	4.3	17.6	4.4	10.0	6.6	13.9
V	2.3	13.9	1.6	2.9	25.4	10.9
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
I	2.6	49.3	26.3	19.6	2.1	100.0
II	2.2	66.5	12.6	17.1	1.6	100.0
III	5.7	66.7	7.0	18.1	2.5	100.0
IV	4.9	71.4	3.3	13.3	7.1	100.0
V	0.8	70.8	1.4	5.8	21.4	100.0
<b>Total</b>	<b>3.3</b>	<b>63.7</b>	<b>11.9</b>	<b>15.9</b>	<b>5.3</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN) y Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1990.

Puede observarse en el cuadro 2 que en 1990 más de 56% de los subsidios monetarios y las pensiones fueron percibidos por el 40% más pobre de los hogares. A continuación se presenta un análisis desglosado de cada uno de los subsidios monetarios entregados por el Estado.

i) *El subsidio de cesantía* consiste en ayuda en dinero que entrega el Estado a los trabajadores dependientes tanto del sector público como privado que hayan perdido su trabajo por razones ajenas a su responsabilidad. Su duración es de seis meses, y más de 85% de los subsidios de cesantía son percibidos por el 40% más pobre de los hogares.

ii) *La asignación familiar* es un subsidio de carácter universal percibido por todos los trabajadores que pertenecen a un régimen formal de previsión, sean activos o inactivos, y que tengan cargas familiares. Hasta 1990 el monto que se pagaba por las asignaciones familiares era igual para todos, sin importar el ingreso del trabajador; ese año se modificó, pasando a tener un valor distinto la asignación según el tramo de ingresos a que pertenece el trabajador. El 40% más pobre de los hogares recibe más de 47% del total del gasto del Estado en asignaciones familiares; es éste el subsidio que tiene la mayor incidencia en los hogares.

iii) *El subsidio único familiar* (SUF) consiste en una ayuda económica que entrega el Estado a los padres o tutores de niños menores de 15 años pertenecientes a familias que viven en extrema pobreza y cuyos padres no están adscritos a un sistema de previsión social, y a mujeres embarazadas de escasos recursos que no pertenecen a ningún sistema previsional. Es un subsidio de cobertura selectiva cuyo objetivo es canalizar directamente el gasto social hacia los sectores más pobres. El 40% más pobre de los hogares recibe 80% de los subsidios únicos familiares que entrega el Estado.

iv) *Las pensiones asistenciales* (PASIS) consisten en una ayuda económica que otorga el Estado a los mayores de 65 años y a los inválidos mayores de 18 años que carecen de recursos. El requisito para obtener esta pensión es que los ingresos propios no superen la mitad del valor de una pensión mínima mensual y que los beneficiarios no pertenezcan a ningún sistema de previsión social. Este subsidio también tiene cobertura selectiva. El 40% de los hogares recibe más de 67% del gasto del Estado en pensiones asistenciales.

La ponderación del gasto fiscal que entrega el Estado en especie o servicios se desglosa según programas dentro de cada uno de los sectores de educación, salud y vivienda, como puede apreciarse en el cuadro 3.

Los subsidios vinculados a la educación, tienen carácter universal, con la sola excepción del Programa de alimentación escolar, que es selectivo y corresponde a la alimentación que se entrega en los establecimientos escolares a los niños de menores recursos. El 80% del gasto que hace el Estado en este programa llega a 40% de los hogares más pobres.

Cuadro 3  
**CHILE: APOORTE AL INGRESO DE LOS HOGARES POR CONCEPTO  
DE PROGRAMAS SOCIALES, SEGÚN QUINTILES  
DE INGRESOS PER CÁPITA**  
(Porcentajes)

Subsidios	I	II	III	IV	V	Total
<b>Educación</b>						
Prebásica	27.9	28.5	20.7	13.5	9.5	100.0
PAE	52.4	27.2	13.3	5.4	1.8	100.0
Básica	35.7	26.9	18.1	12.6	6.7	100.0
Media						
Científico-Humanística	23.5	24.1	21.0	18.1	13.3	100.0
Media						
Técnica-Profesional	25.8	29.7	22.9	15.9	5.8	100.0
Crédito fiscal	22.8	15.8	21.8	20.0	19.7	100.0
<b>Salud<sup>a</sup></b>						
Atenciones de salud	48.8	32.0	18.7	2.5	0.0	100.0
PNAC	38.0	30.9	18.1	9.5	3.5	100.0
Subsidio maternal	1.6	4.9	12.3	21.4	59.8	100.0
<b>Vivienda<sup>b</sup></b>						
Subsidio						
habitacional	15.8	20.2	23.4	23.5	17.1	100.0
Vivienda social básica	29.4	28.4	23.5	13.5	5.2	100.0
Lotes con servicios	26.9	28.0	27.0	14.3	3.8	100.0

**Fuente:** Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN) y Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1990.

<sup>a</sup> El quinto quintil de ingreso recibe un subsidio negativo, es decir, sus aportes al sistema son mayores que las prestaciones que recibe de éste.

<sup>b</sup> La distribución del gasto estimado en estos subsidios no discrimina por antigüedad y considera el gasto del sector acumulado hasta aproximadamente 1988.



En el sector de la salud, las prestaciones también tienen carácter universal, pero desde el punto de vista administrativo se han realizado esfuerzos para que este gasto sea dirigido a los sectores de menores recursos. De este modo, alrededor de 80% del gasto en materia de atención de salud y el Programa Nacional de Alimentación Complementaria están dirigidos al 40% más pobre de la población. No ocurre lo mismo con el subsidio maternal, que se entrega a las mujeres que trabajan y están amparadas por el sistema de Previsión Social.

En materia de vivienda, alrededor de 60% de los subsidios asignados para la adquisición de una vivienda social básica o de lotes con servicios llegó al 40% más pobre de la población.

## **F. MEDICIONES DE LA POBREZA**

Además de facilitar la evaluación del impacto de los programas sociales en la población más pobre del país, la Encuesta CASEN permite medir los niveles y magnitudes de la pobreza. El concepto de pobreza utilizado está basado en la definición de pobreza absoluta, que se determina como una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social. Se caracteriza la pobreza como un fenómeno básicamente económico y con dimensiones sociales, políticas y culturales. Las personas que se encuentran en esta situación se ven obligadas a elegir la satisfacción de ciertas necesidades, sacrificando otras igualmente apremiantes para ellos.

Para delimitar la pobreza se define un conjunto de necesidades básicas y, sobre cada una de éstas, se especifican las características mínimas de sus satisfactores, esto es, las normas por debajo de las cuales se presenta una situación de insatisfacción. Esas normas tienen validez temporal restringida y deben revisarse periódicamente. A continuación se enumeran las necesidades y los satisfactores básicos:

- Alimentación (incluye también los medios para preparar los alimentos)
- Mantenimiento de la salud y reproducción biológica
- Vivienda (espacios adecuados en relación con el tamaño de la familia, tipos de materiales y acceso a los servicios básicos)
- Socialización y educación básica (incluyen también educación para el trabajo)
- Información, recreación y cultura (incluido el tiempo libre)
- Transporte público
- Comunicaciones
- Vestuario
- Seguridad social.

A continuación se detallan los dos métodos de medición de la pobreza compatibles con la información suministrada por la CASEN, que son, el Enfoque del ingreso o línea de pobreza y el Método integrado de medición de la pobreza.

### **a) Método basado en la línea de pobreza**

Este método se aplica en las siguientes etapas:

- Definición de las necesidades básicas y de sus componentes
- Definición de una "canasta de satisfactores esenciales" para cada hogar
- Cálculo del costo de la canasta definida según la línea de pobreza

- Comparación de la línea de pobreza con el ingreso del hogar
- Clasificación como pobres de todos los hogares cuyo ingreso es menor que la línea de pobreza. Todas las personas que pertenecen a un hogar pobre se consideran pobres.

La forma habitual de medir la pobreza utilizada en América Latina consta de dos fases. En primer lugar, se define una canasta alimentaria que satisfaga los requerimientos mínimos (calorías, proteínas, etc.), basada en el consumo real de la población de cada país; luego, se calcula su costo y éste es considerado como la "línea de indigencia". En segundo lugar, se multiplica esta línea por un factor para obtener la línea de pobreza. Este factor, que por lo general es 2, se basa en el cociente observado entre el gasto total de consumo del hogar y el gasto en alimentos del primer estrato de hogares que satisfaga sus requerimientos nutricionales.

El método basado en la línea de pobreza tiene como limitación que parte del supuesto de que la satisfacción de las necesidades básicas depende solamente del ingreso corriente de los hogares, cuando en realidad depende, además del ingreso corriente, del derecho al acceso a bienes y servicios gubernamentales, a la educación, al tiempo disponible para el descanso, a la recreación, y otros. Por lo tanto, la línea de pobreza capta sólo parcialmente la pobreza. Es una medida coyuntural y muy sensible y la población que tiene como objetivo está compuesta por personas con ingresos insuficientes, que por lo tanto requieren ser atendidas mediante políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos.

- *La pobreza en Chile según el método basado en la línea de pobreza.* Sobre la base de los resultados de la Encuesta CASEN II, la CEPAL (1990a) estimó la población que se encontraba en situación de indigencia y pobreza en el país. El principal objetivo de este trabajo fue calcular la cantidad de hogares cuyos ingresos eran insuficientes para satisfacer las necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias, de sus miembros. De acuerdo con la categorización utilizada habitualmente por la CEPAL, esos hogares se encuentran en situación de pobreza. A su vez, se consideran en situación de indigencia aquellos hogares cuya carencia de ingresos es tan acentuada que, aunque los destinaran íntegramente a la adquisición de alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de todos sus integrantes.

En este estudio se puso un énfasis especial en la determinación del costo de satisfacción de las necesidades alimentarias. Como es evidente, aquellos sectores de la población cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de indigencia constituyen entre los pobres un grupo particularmente afectado. Con este objeto, se determinó una canasta básica de alimentos a partir de un análisis pormenorizado del nivel y estructura del gasto de los hogares, clasificados según el gasto per cápita. Los datos pertinentes se obtuvieron de tabulaciones especiales de la IV Encuesta de Presupuestos Familiares realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) entre diciembre de 1987 y noviembre de 1988 en el Gran Santiago. A su vez, la composición física de esta canasta se ajustó de modo de cumplir con los requerimientos promedios de calorías y de proteínas estimadas según las nuevas recomendaciones internacionales de FAO/OMS/UNU (1985).

La línea de pobreza —que señala el costo de satisfacción del conjunto de las necesidades básicas de la población— se obtuvo a partir de la encuesta antes mencionada, previo análisis de los distintos componentes del gasto de los hogares

y, particularmente, de la proporción del gasto en alimentos dentro del gasto total en los hogares del estrato de referencia. En el caso de las áreas urbanas, se estimó que este presupuesto correspondía al doble del costo de la canasta básica de alimentos, en tanto que en las áreas rurales era 1.75 veces superior a dicho costo.

Para efectuar las estimaciones de pobreza, estas líneas fueron contrastadas —hogar por hogar— con los ingresos familiares obtenidos de las encuestas CASEN II y III, debidamente ajustados por cobertura del concepto de ingreso y por subdeclaración. Este ajuste se hizo comparando las distintas partidas de ingreso de las encuestas con aquéllas provenientes de una estimación de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas en cada uno de estos años, elaborada para estos propósitos con información proporcionada por el Banco Central de Chile.

El concepto de ingreso de los hogares que se utilizó para compararlo con el valor de las líneas de indigencia y de pobreza se basó en los ingresos autónomos,<sup>3</sup> sumados al conjunto de subsidios monetarios que reciben los hogares y que corresponden a todos aquellos aportes en efectivo que hace el Estado a las personas. Se incluye, además, un valor o imputación por concepto de alquiler de la vivienda habitada por sus propietarios, información obtenida también de la misma Encuesta CASEN.

El ajuste por subdeclaración se aplicó separadamente a cada una de las principales corrientes de ingreso, como son, sueldos y salarios, ganancias del trabajo independiente y jubilaciones e ingresos de la propiedad. El ingreso de los hogares captados por la encuesta se incrementó finalmente, en promedio, en alrededor de 47%, porcentaje que corresponde a la discrepancia global entre los ingresos medidos en la encuesta y los de las cuentas nacionales.

Los resultados de esta medición revelan que hacia fines de 1987 el porcentaje de familias situadas por debajo de la línea de pobreza alcanzaba en Chile a 38.1%, es decir, 44.4% de la población nacional. Por su parte, la población en situación de indigencia (la que, como se señaló, reside en hogares que aun cuando destinaran la totalidad de sus ingresos al consumo alimentario no alcanzarían a cubrir los requerimientos nutricionales de sus miembros) llegaba a 13.5% de los hogares, es decir, afectaba a 16.8% de la población total del país. En términos absolutos estos porcentajes significan que en 1987 había en el país 2 081 185 personas en situación de indigencia y un total de 5 492 745 en situación de pobreza. Al respecto, obsérvense los datos consignados en los cuadros 4a) y 4b).

Cuadro 4a)  
**CHILE: HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA  
E INDIGENCIA, 1987 Y 1990**

	1987		1990	
	Hogares	%	Hogares	%
Indigentes	390 790	13.5	370 023	11.6
Pobres no indigentes	710 608	24.6	734 651	26.2
Total de pobres	1 101 398	38.1	1 104 674	34.5

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN).

Cuadro 4b)  
**CHILE: POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA  
E INDIGENCIA, 1987 Y 1990**

	1987		1990	
	Personas	%	Personas	%
Indigentes	2 081 185	16.8	1 790 390	13.8
Pobres no indigentes	3 411 560	27.6	3 412 572	26.2
Total de pobres	5 492 745	44.4	5 202 962	40.1

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN).

La CASEN III, por su parte, muestra una reducción de la pobreza medida según idéntica metodología. En 1990 había en el país 11.6% de hogares en situación de indigencia y 34.5% en situación de pobreza. (Véanse los cuadros 4a) y 4b). Ello significa un descenso de la pobreza que afecta a 5 202 962 personas, y de la indigencia que aflige a 1 790 390 personas. Si se tiene en cuenta que de haberse mantenido los porcentajes de pobreza existentes en el país en 1987, el solo crecimiento de la población habría aumentado el número de personas pobres a 5 800 000, esta reducción representa que un poco más de 600 000 individuos superaron la situación de pobreza en el período examinado. Finalmente, por áreas geográficas la pobreza es mayor en las zonas rurales (43%) que en las urbanas (39%), en tanto que los niveles de indigencia son mucho mayores en las zonas rurales.

Cuadro 5  
**POBLACIÓN POBRE EN CHILE, 1987 Y 1990**

1987	5 500 000
1990	
De haberse mantenido la incidencia de 1987	5 800 000
Situación actual	5 200 000
1990-1987	
Reducción	600 000

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN) y Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1987 y 1990.

**b) Método integrado de medición de la pobreza**

Las Naciones Unidas en general y la CEPAL en particular, han propuesto el llamado Método Integrado de Medición de la Pobreza (PNUD, 1990b). Para utilizar este método, primero se debe determinar el nivel mínimo de cada indicador, y luego clasificar como necesitados los hogares en que una o más necesidades básicas están insatisfechas. Basta con que un solo indicador presente carencias para que el hogar se clasifique como insuficiente respecto de la satisfacción de las necesidades básicas de sus integrantes.

Una vez definidos los hogares necesitados y el tipo de carencias que presentan, se utilizan ambos métodos de manera complementaria. Con el resultado de estos cruces, la CEPAL ha propuesto la construcción del siguiente esquema (Katzman, 1989):

	CON AL MENOS UNA CARENCIA	AUSENCIA DE CARENCIAS
INGRESO POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA	HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA CRÓNICA	HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA RECIENTE
INGRESOS POR SOBRE LA LÍNEA DE POBREZA	HOGARES CON CARENCIAS INERCIALES	HOGARES EN CONDI- CIONES DE INTEGRA- CIÓN SOCIAL

- *Hogares en situación de pobreza crónica* son aquéllos cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza y que padecen una o más carencias en materia de infraestructura habitacional; éstos constituyen los grupos más vulnerables de la sociedad.
- *Hogares con carencias inerciales* son aquéllos cuyos ingresos están por sobre la línea de pobreza y que registran una o más carencias en materia de infraestructura habitacional.
- *Hogares en situación de pobreza reciente* son aquéllos cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza y que no tienen carencias de infraestructura habitacional.
- *Hogares en condiciones de integración social* son aquéllos cuyos ingresos están por sobre la línea de pobreza y que no tienen carencias de infraestructura habitacional.

La utilización simultánea de estos índices y de los que miden carencias de ingreso permite profundizar los estudios acerca de la pobreza. Evidentemente, la situación es óptima cuando ambos asumen valores reducidos y con tendencia a disminuir en el tiempo. Por el contrario, es motivo de preocupación cuando los índices son elevados y tienden a aumentar. En otros términos, el ideal es que los hogares no se vean afectados por ninguna de estas dos carencias; basta la presencia de cualquiera de ellas para que la situación no sea deseable. En este último caso se pueden distinguir, sin embargo, diversos grados de gravedad de la pobreza, que

van desde los hogares pobres no indigentes sin carencias en materia habitacional, hasta el caso límite de los hogares indigentes con carencias habitacionales extremas.

Los múltiples aspectos teóricos comprendidos en una investigación de este tipo, que se inscriben en el marco conceptual de las mediciones de pobreza absoluta, como asimismo las consecuencias de la metodología adoptada para analizar las condiciones de vida de los hogares y delimitar las situaciones de pobreza, ya han sido abordados in extenso en diversos trabajos de la CEPAL.

- *Método integrado de medición de la pobreza en los hogares urbanos de Chile, 1990.* Como se mencionó anteriormente, una de las críticas recurrentes que se hacen al método de medición de pobreza es que la estimación de una canasta básica de bienes y su comparación hogar por hogar con los ingresos necesarios para adquirirla, constituye un indicador muy coyuntural. En efecto, si la Encuesta CASEN hubiese sido realizada tres meses antes, no se habrían visto afectados los ingresos de los hogares por las alzas de precios derivados de la crisis del petróleo, y por lo tanto, los ingresos para satisfacer las necesidades de las familias habrían sido menores. Esto último implica que los niveles de pobreza habrían sido más reducidos que los calculados.

Como se ha señalado, el Método integrado de medición de la pobreza consiste en definir las necesidades básicas y los indicadores más idóneos para medir el grado de satisfacción de éstas. Una vez estimado el nivel mínimo de cada indicador, se clasifican como desposeídos los hogares que presentan una o más necesidades básicas insatisfechas.

En este trabajo se utilizaron seis indicadores relacionados con la vivienda para medir las carencias, los que se aplicaron sólo en las zonas urbanas.<sup>4</sup> Esto obedece a que muchos de estos indicadores tienen otro significado cuando se aplican en las zonas rurales, sobre todo los que están relacionados con el acceso de la población a los servicios públicos. A continuación se presentan los indicadores utilizados y la definición de insatisfacción de cada uno de ellos. No se utilizaron indicadores de equipamiento, ya que éstos no son discriminatorios (a modo de ejemplo, alrededor de 80% de los hogares pobres en las zonas urbanas posee televisor).

INDICADOR	CARENCIA
- Tipo de vivienda	"Cité", rancho o "ruca" o choza y "callampa" (Viviendas muy precarias; la primera y la última se encuentran en las zonas urbanas y el resto en el campo)
- Calidad de los muros	Fabricados de material de desecho, u otros tipos de muros en mal estado
- Disponibilidad de agua	Agua por acarreo
- Electricidad	Sin electricidad
- Disponibilidad de alcantarillado	Letrina sanitaria, pozo negro o inexistencia de un sistema de eliminación de excretas
- Hacinamiento	Más de tres personas por recinto habitable

Al utilizar la Encuesta CASEN se obtuvieron los siguientes resultados sobre la zona urbana de Chile:

- El 23.3% de los hogares urbanos presenta alguna carencia en los indicadores mencionados anteriormente, de los cuales 61% son hogares que fueron clasificados como pobres.
- El problema más grave es la falta de alcantarillado (12.6%) y la mala calidad de los muros (10.6%).

Una vez definidos los hogares con carencias e identificados los tipos de éstas, se utilizan ambos métodos de manera complementaria. Los resultados pueden observarse en el siguiente cuadro 6:

Cuadro 6  
**CHILE: NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS.**  
**ZONAS URBANAS**  
(Porcentajes)

	Con carencias	Sin carencias	Total
Pobres	14.2	19.8	34.0
No pobres	9.1	56.9	66.0

Fuente: MIDEPLAN 1992 "Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza CASEN 1990", Santiago de Chile.

Por lo tanto, 14.2% de los hogares urbanos no están en condiciones de satisfacer sus necesidades mínimas y además no reúnen las condiciones de infraestructura habitacional adecuada. Estos hogares se califican como "hogares en situación de pobreza crónica". El 9.1% de los hogares habitan en lugares en que predominan condiciones habitacionales deficientes pese a que la familia satisface sus necesidades básicas, y son clasificados como "hogares con carencias inerciales". El 19.8% han resuelto sus problemas de vivienda, pero al momento de la encuesta no alcanzaban a percibir un ingreso que les permitiera satisfacer sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias, por lo cual componen el grupo de "hogares en situación de pobreza reciente". Por último, puede afirmarse que 56.9% de los hogares no tienen problemas de satisfacción de las necesidades mínimas ni de infraestructura, por lo cual forman el grupo de "hogares en condiciones de integración social".

A partir de la CASEN II, el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN) abordará la medición de la pobreza de manera integral, analizando la pobreza en material de salud, educación, vivienda, empleo e ingresos, y combinando esos conceptos. Un primer estudio exploratorio de esta metodología fue realizado en CIEPLAN con la CASEN II por Dagmar Rascynski (1987).

Este tipo de caracterización de la pobreza será realmente de utilidad para definir prioridades de política social y atacar el problema de la pobreza con un mayor grado de conocimiento sobre sus dimensiones. Esto es así si se aceptan dos circunstancias: i) la determinación de los hogares en situación de pobreza e indigencia mediante la metodología de las líneas presenta vulnerabilidad debido a que es una medición coyuntural que sólo refleja la situación de los ingresos corrientes de un hogar en

un momento determinado, y ii) que las mediciones realizadas según el Mapa de Extrema Pobreza, de una u otra manera, sólo reflejan la situación habitacional y el acceso a la infraestructura social, y no la situación de empleo o ingresos por la que puede estar atravesando una familia.

## G. COMENTARIOS FINALES

La Encuesta CASEN constituye un importante instrumento para la evaluación y el diseño de las políticas sociales. Permite medir el impacto monetario que tiene el gasto social y los diferentes programas en los distintos estratos de la población. Asimismo, hace posible verificar si los diferentes programas están efectivamente llegando a los grupos que se han definido como beneficiarios. Todo ello es coherente con la concepción del gobierno chileno, ya que no se trata sólo de focalizar el gasto hacia los sectores de extrema pobreza, sino también, de reenfocar algunos programas y crear otros para nuevos grupos definidos como beneficiarios.

La CASEN debe permitir verificar si las políticas sociales están efectivamente llegando a los grupos beneficiarios (niños, jóvenes, mujeres y adultos mayores). Sin embargo, es evidente que no ha logrado hasta el momento medir el impacto de programas puntuales o especialmente dirigidos a esos sectores. En 1990, por ejemplo, tampoco se pudieron incorporar muchos de los programas nuevos, tales como el de viviendas progresivas, o los dirigidos a la pequeña empresa o a localidades pobres.

Una consideración ineludible es que la política social no puede restringirse a aquellas áreas sobre las cuales se cuenta con información suministrada por la Encuesta CASEN en sus diversas versiones. La política social trasciende los programas que por esa vía se pueden medir, y de hecho el gobierno está empeñado en realizar diversas tareas que no podrán ser evaluadas en una encuesta de este tipo, y que sólo podrían medirse en encuestas especiales. Avances tales como el mejoramiento de la calidad de la educación básica y media, el mejoramiento de la atención de salud primaria o el acceso de la población a programas de recreación o de cultura, no implican obviamente un incremento en el ingreso familiar ni pueden expresarse en términos monetarios, si bien no cabe duda que suponen un mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La Encuesta CASEN debe, pues, considerarse en función de sus posibilidades y sus limitaciones. Entre sus principales aportes, permite ponderar el impacto redistributivo del gasto social, cuantificar la pobreza con considerables niveles de desagregación, y evaluar los grandes programas sociales cuyo impacto puede calcularse en términos monetarios. Por ello constituye un instrumento de mucho provecho para establecer prioridades en cuanto a la orientación del gasto social, corregir sesgos no deseados en materia de focalización de políticas y programas sociales, y rectificar dinámicamente algunos contenidos en tales políticas y programas. No permite, sin embargo, determinar el acceso de distintos grupos a programas más específicos o a políticas globales que tiendan a mejorar la calidad de vida de la población.



### **Notas**

<sup>1</sup> Corresponde a pensiones asistenciales (PASIS), subsidio único familiar (SUF), subsidios de cesantía y las asignaciones familiares.

<sup>2</sup> La Encuesta CASEN permite medir los programas de educación, vivienda y salud.

<sup>3</sup> El ingreso autónomo abarca todos los ingresos autogenerados por el hogar, a saber, ingresos provenientes del trabajo, jubilaciones, montepíos, pensiones, donaciones, mesadas o pensión matrimonial e ingresos por concepto de rentas.

<sup>4</sup> La población urbana representa 81% de la población total del país.



**Anexo I**

**CUESTIONARIO UTILIZADO EN LA ENCUESTA SOBRE LAS  
POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE**



VII. PATRIMONIOS DE LOS NÚCLEOS FAMILIARES DEL HOGAR

NÚCLEOS FAMILIARES	1. ¿Está inscrito en algún padrón habitacional?	2. EQUIPAMIENTO DEL HOGAR						Códigos PREG. 1 1. Subsidio habitacional 2. Vivienda social o básica 3. Lote con servicios (Cuentas sanitarias) 4. No está inscrito 5. Sin dato Códigos PREG. 2 1. Si tiene 2. No tiene 3. Sin datos	
		Radio/Casete	TV b/n	Bicicleta	TV color	Refrigerador	Lavadora		Vídeo
NÚCLEO FAM. 1									
NÚCLEO FAM. 2									
NÚCLEO FAM. 3									
NÚCLEO FAM. 4									
NÚCLEO FAM. 5									

V. OTROS INGRESOS

15 OTROS INGRESOS DEL TRABAJO	PERSONAS DE 12 AÑOS Y MÁS						17 TRANSFERENCIAS DEL ESTADO Y PREVISIÓN
	OTROS INGRESOS						
<b>¿ADemás del ingreso líquido declarado en la 12, recibió en el mes pasado otro ingreso proveniente del trabajo?</b> Tipo de ingreso 1. Bonificaciones 2. Gratificaciones 3. Retiro de productos o mercancías para consumo propio 4. Ingresos por otros trabajos realizados (trab. secundario, esporádico u ocasional) 5. No tiene otros ingresos	<b>¿RECIBIÓ INGRESOS EL MES PASADO POR ...?</b> Periodicidad 1. Anual 2. Semestral 3. Cuatrimestral 4. Trimestral 5. Bimestral 6. Mensual	<b>¿RECIBIÓ EL MES PASADO INGRESOS POR ...?</b> 1. Jubilaciones, montepíos, pensiones de viudez, invalidez, etc. 2. Pensiones asistenciales (PASIC) 3. Subsidio de cesantía 4. Subsidio único familiar (SUF) 5. Signación familiar (Si contesta SI, ¿Cuántas cargas?) 6. Si contesta SI, ¿Cuántas cargas? 7. Si contesta SI, ¿Cuánto pagó por el agua el mes pasado (sólo jefe de hogar) 8. No recibió					

I. RESIDENTES

RESIDENTES		PREG. 1 Parentesco o JEFE DE HOGAR					
1. Jefe	1. Jefe	1	2	3	4	5	6
2. Cónyuge o pareja	2. Cónyuge o pareja						
3. Hijos (as)	3. Hijos (as)						
4. Padres, suegros	4. Padres, suegros						
5. Yernos, nueros	5. Yernos, nueros						
6. Nietos	6. Nietos						
7. Hermanos, cuñados	7. Hermanos, cuñados						
8. Otros familiares	8. Otros familiares						
9. No familiares	9. No familiares						
PREG. 2 Edad en años cumplidos							
PREG. 3 Sexo							
PREG. 4 Núcleo familiar (Número)							
PREG. 5 Parentesco o JEFE DE NÚCLEO							
1. Jefe	1. Jefe						
2. Cónyuge o pareja	2. Cónyuge o pareja						
3. Hijos (as)	3. Hijos (as)						
4. Otros familiares	4. Otros familiares						
5. No familiares	5. No familiares						
PREG. 6 Estado Civil							
1. Casado	1. Casado						
2. Conviviente	2. Conviviente						
3. Anulado	3. Anulado						
4. Separado	4. Separado						
5. Viudo	5. Viudo						
6. Soltero	6. Soltero						

# VII. PATRIMONIOS DE ... (continuación 1)

## II. CARACTERÍSTICAS DE VIVIENDA, SALUBRIDAD Y CONFORT

<p>1. Urbano <input type="checkbox"/> 2. Rural <input type="checkbox"/></p> <p>G.S.E. <input type="checkbox"/></p>		<p>1. TIPO DE VIVIENDA</p> <p>1. Casa <input type="checkbox"/> 2. Departamento <input type="checkbox"/> 3. Conventillo o Cúe <input type="checkbox"/> 4. Mediana <input type="checkbox"/> 5. Rancho, Ruca o Choza <input type="checkbox"/> 6. Callampa <input type="checkbox"/> 7. Otro. Especifique <input type="checkbox"/></p>		<p>5. ORIGEN Y DISPONIBILIDAD DE AGUA</p> <p>El agua proviene de la red pública de agua potable</p> <p>1. Con llave o grifo dentro de la vivienda <input type="checkbox"/> 2. Con llave o grifo dentro del sitio, pero fuera de la vivienda <input type="checkbox"/> 3. Por acarreo <input type="checkbox"/> 4. El agua no proviene de la red pública de agua potable <input type="checkbox"/> 5. Con llave o grifo dentro de la vivienda <input type="checkbox"/> 6. Por acarreo <input type="checkbox"/></p>		<p>12. ¿SU HOGAR ES EL ÚNICO DE LA VIVIENDA?</p> <p>1. SI <input type="checkbox"/> 2. No <input type="checkbox"/></p>	
<p>2.a. MATERIAL DE LOS MUROS</p> <p>1. Ladrillo, concreto o bloque <input type="checkbox"/> 2. Alisado de piedra <input type="checkbox"/> 3. Tabique forrado ambas caras <input type="checkbox"/> 4. Adobe <input type="checkbox"/> 5. Barro, quincha o paja <input type="checkbox"/> 6. Tabique sin forro interior <input type="checkbox"/> 7. Desecho (cartón, latas, sacos o bolsas de tela <input type="checkbox"/> 8. Mixto bueno (combinaciones de A) <input type="checkbox"/> 9. Mixto aceptable (combinaciones de A con B) <input type="checkbox"/> 10. Mixto deficiente (combinaciones de B) <input type="checkbox"/></p>		<p>6. DISPONE DE AGUA CALIENTE</p> <p>1. SI <input type="checkbox"/> 2. No <input type="checkbox"/></p>		<p>13. ¿CON CUÁNTOS HOGARES COMPARTES LA VIVIENDA?</p> <p>(Sólo 2 en P.12)</p> <p>1. Solo <input type="checkbox"/> 2. No <input type="checkbox"/></p>		<p>14. PIEZAS DEL HOGAR</p> <p>a. Total de piezas del hogar <input type="checkbox"/> b. Domitorios (uso exclusivo) <input type="checkbox"/> c. Piezas de estar-comer y dormir <input type="checkbox"/> d. Piezas de estar-comer y dormir <input type="checkbox"/> e. Total de piezas habitables <input type="checkbox"/> f. Otras piezas no habitables <input type="checkbox"/></p>	
<p>2. b. CALIDAD DE LOS MUROS</p> <p>1. Bueno <input type="checkbox"/> 2. Aceptable <input type="checkbox"/> 3. Malo <input type="checkbox"/></p>		<p>7. DISPONIBILIDAD DE ENERGÍA ELÉCTRICA</p> <p>1. Dispone de energía eléctrica con medidor particular <input type="checkbox"/> 2. Dispone de energía eléctrica con medidor común <input type="checkbox"/> 3. Dispone de energía eléctrica, pero no posee medidor <input type="checkbox"/> 4. No dispone de energía eléctrica <input type="checkbox"/></p>		<p>15. DISPONIBILIDAD SOLA O COMPARTIDA</p> <p>a. Sistema de eliminación de excretas <input type="checkbox"/> b. Tuba o bañera <input type="checkbox"/> c. Ducha <input type="checkbox"/></p>		<p>16. SITUACIÓN DE LA VIVIENDA OCUPADA</p> <p>1. Propia, pagada <input type="checkbox"/> 2. Propia, pagándose <input type="checkbox"/> 3. Alquilada totalmente <input type="checkbox"/> 4. Alquilada por piezas <input type="checkbox"/> 5. Cédula <input type="checkbox"/> 6. Ocupación de hecho o irregular <input type="checkbox"/> 7. Otros, especifique <input type="checkbox"/></p>	
<p>3.a. MATERIAL DEL PISO</p> <p>1. Radier revestido (cobierito con parquet, tabla, linóleo, fléxit, baldosa, alfombra <input type="checkbox"/> 2. Radier no revestido (a la vista) <input type="checkbox"/> 3. Madera colocada sobre soleras o vigas <input type="checkbox"/> 4. Madera, plástico o pastas colocados directamente sobre la tierra <input type="checkbox"/> 5. Piso de tierra <input type="checkbox"/> 6. Mixto bueno (combinaciones de A) <input type="checkbox"/> 7. Mixto aceptable (combinaciones de A con B) <input type="checkbox"/> 8. Mixto deficiente (combinaciones de B) <input type="checkbox"/></p>		<p>8. PIEZAS DE LA VIVIENDA</p> <p>a. Total de piezas de la vivienda <input type="checkbox"/> b. Domitorios (uso exclusivo) <input type="checkbox"/> c. Piezas de estar-comer (uso exclusivo) <input type="checkbox"/> d. Piezas de estar-comer y dormir <input type="checkbox"/> e. Total de piezas habitables <input type="checkbox"/> f. Otras piezas no habitables <input type="checkbox"/></p>		<p>17. ¿A TRAVÉS DE CUAL DE ESTOS BENEFICIOS OBTUVO LA VIVIENDA?</p> <p>1. Subsidio habitacional (tradicional, SAF, subsidio unificado, subsidio rural, P.E.V.) <input type="checkbox"/> 2. Vivienda social o México <input type="checkbox"/> 3. Lote con servicios, cuenta sanitaria o infraestructura sanitaria (baño o cocina) <input type="checkbox"/> 4. Si pero no sabe cuál de los anteriores <input type="checkbox"/> 5. Otros, especifique <input type="checkbox"/> 6. Ninguno <input type="checkbox"/> 7. No sabe <input type="checkbox"/></p>		<p>18. ¿CÓMO SE LE OTORGÓ EL BENEFICIO?</p> <p>1. Subsidio <input type="checkbox"/> 2. Vivienda construida completa o parte de ella (baño y cocina) <input type="checkbox"/></p>	
<p>3. b. CALIDAD DEL PISO</p> <p>1. Bueno <input type="checkbox"/> 2. Aceptable <input type="checkbox"/> 3. Malo <input type="checkbox"/></p>		<p>9. DISPONIBILIDAD DE SISTEMA DE ELIMINACIÓN DE EXCRETAS</p> <p>1. WC conectado al alcantarillado <input type="checkbox"/> 2. WC conectado a fosa séptica <input type="checkbox"/> 3. Letrina sanitaria <input type="checkbox"/> 4. Pozo negro <input type="checkbox"/> 5. No dispone de sistema <input type="checkbox"/></p>		<p>19. ¿TIENE DEUDA HIPOTECARIA POR LA VIVIENDA?</p> <p>1. SI <input type="checkbox"/> 2. No <input type="checkbox"/></p>		<p>20. ¿CÓMO SE LE OTORGÓ EL BENEFICIO?</p> <p>1. Subsidio <input type="checkbox"/> 2. Vivienda construida completa o parte de ella (baño y cocina) <input type="checkbox"/></p>	
<p>4.a. MATERIAL DEL TECHO</p> <p>1. Teja, teja, losa o piedra <input type="checkbox"/> 2. Zinc o pizarra con cielo interior <input type="checkbox"/> 3. Zinc o pizarra sin cielo interior <input type="checkbox"/> 4. Fonolita <input type="checkbox"/> 5. Paja, colón, totora o caña <input type="checkbox"/> 6. Desecho (plásticos, latas, sacos, o bolsas de tela, etc.) <input type="checkbox"/> 7. Mixto bueno (combinaciones de A) <input type="checkbox"/> 8. Mixto aceptable (combinaciones de A con B) <input type="checkbox"/> 9. Mixto deficiente (combinaciones de B) <input type="checkbox"/></p>		<p>10. SITUACIÓN DEL SITIO QUE OCUPA</p> <p>1. Propio, pagado <input type="checkbox"/> 2. Propio, pagándose <input type="checkbox"/> 3. Alquilado <input type="checkbox"/> 4. Cédula <input type="checkbox"/> 5. Ocupación de hecho o irregular <input type="checkbox"/> 6. Departamento (Sólo código 2 en Preg.1) <input type="checkbox"/> 7. Otros, especifique <input type="checkbox"/></p>		<p>21. NÚMERO DE VIVIENDAS CON LAS QUE COMPARTES EL SITIO</p> <p>(Para departamento, conventillo o "cúe", anote 0)</p> <p>1. Bueno <input type="checkbox"/> 2. Aceptable <input type="checkbox"/> 3. Malo <input type="checkbox"/></p>		<p>22. ¿CÓMO SE LE OTORGÓ EL BENEFICIO?</p> <p>1. Subsidio <input type="checkbox"/> 2. Vivienda construida completa o parte de ella (baño y cocina) <input type="checkbox"/></p>	
<p>4. b. CALIDAD DEL TECHO</p> <p>1. Bueno <input type="checkbox"/> 2. Aceptable <input type="checkbox"/> 3. Malo <input type="checkbox"/></p>		<p>11. NÚMERO DE VIVIENDAS CON LAS QUE COMPARTES EL SITIO</p> <p>(Para departamento, conventillo o "cúe", anote 0)</p> <p>1. Bueno <input type="checkbox"/> 2. Aceptable <input type="checkbox"/> 3. Malo <input type="checkbox"/></p>		<p>23. ¿CÓMO SE LE OTORGÓ EL BENEFICIO?</p> <p>1. Subsidio <input type="checkbox"/> 2. Vivienda construida completa o parte de ella (baño y cocina) <input type="checkbox"/></p>		<p>24. ¿CÓMO SE LE OTORGÓ EL BENEFICIO?</p> <p>1. Subsidio <input type="checkbox"/> 2. Vivienda construida completa o parte de ella (baño y cocina) <input type="checkbox"/></p>	

### III. EDUCACIÓN

93

#### IV. SALUD

	2	3a	3b	4a	4b	5	6	7	8	9	Nº	10c	10d	11	12	10e	10f	11	12	10g	10h	11	12	10i	10j	11	12	10k	10l	11	12	10m	10n	11	12	10o	10p	11	12	10q	10r	11	12	10s	10t	11	12	10u	10v	11	12	10w	10x	11	12	10y	10z	11	12	10aa	10ab	11	12	10ac	10ad	11	12	10ae	10af	11	12	10ag	10ah	11	12	10ai	10aj	11	12	10ak	10al	11	12	10am	10an	11	12	10ao	10ap	11	12	10aq	10ar	11	12	10as	10at	11	12	10au	10av	11	12	10aw	10ax	11	12	10ay	10az	11	12	10ba	10bb	11	12	10bc	10bd	11	12	10be	10bf	11	12	10bg	10bh	11	12	10bi	10bj	11	12	10bk	10bl	11	12	10bm	10bn	11	12	10bo	10bp	11	12	10bq	10br	11	12	10bs	10bt	11	12	10bu	10bv	11	12	10bw	10bx	11	12	10by	10bz	11	12	10ca	10cb	11	12	10cc	10cd	11	12	10ce	10cf	11	12	10cg	10ch	11	12	10ci	10cj	11	12	10ck	10cl	11	12	10cm	10cn	11	12	10co	10cp	11	12	10cq	10cr	11	12	10cs	10ct	11	12	10cu	10cv	11	12	10cw	10cx	11	12	10cy	10cz	11	12	10da	10db	11	12	10dc	10dd	11	12	10de	10df	11	12	10dg	10dh	11	12	10di	10dj	11	12	10dk	10dl	11	12	10dm	10dn	11	12	10do	10dp	11	12	10dq	10dr	11	12	10ds	10dt	11	12	10du	10dv	11	12	10dw	10dx	11	12	10dy	10dz	11	12	10ea	10eb	11	12	10ec	10ed	11	12	10ee	10ef	11	12	10eg	10eh	11	12	10ei	10ej	11	12	10ek	10el	11	12	10em	10en	11	12	10eo	10ep	11	12	10eq	10er	11	12	10es	10et	11	12	10eu	10ev	11	12	10ew	10ex	11	12	10ey	10ez	11	12	10fa	10fb	11	12	10fc	10fd	11	12	10fe	10ff	11	12	10fg	10fh	11	12	10fi	10fj	11	12	10fk	10fl	11	12	10fm	10fn	11	12	10fo	10fp	11	12	10fq	10fr	11	12	10fs	10ft	11	12	10fu	10fv	11	12	10fw	10fx	11	12	10fy	10fz	11	12	10ga	10gb	11	12	10gc	10gd	11	12	10ge	10gf	11	12	10gh	10gi	11	12	10gj	10gk	11	12	10gl	10gm	11	12	10gn	10go	11	12	10gp	10gq	11	12	10gr	10gs	11	12	10gt	10gu	11	12	10gv	10gw	11	12	10gx	10gy	11	12	10gz	10ha	10hb	11	12	10hc	10hd	11	12	10he	10hf	11	12	10hg	10hh	11	12	10hi	10hj	11	12	10hk	10hl	11	12	10hm	10hn	11	12	10ho	10hp	11	12	10hq	10hr	11	12	10hs	10ht	11	12	10hu	10hv	11	12	10hw	10hx	11	12	10hy	10hz	11	12	10ia	10ib	11	12	10ic	10id	11	12	10ie	10if	11	12	10ig	10ih	11	12	10ii	10ij	11	12	10ik	10il	11	12	10im	10in	11	12	10io	10ip	11	12	10iq	10ir	11	12	10is	10it	11	12	10iu	10iv	11	12	10iw	10ix	11	12	10iy	10iz	11	12	10ja	10jb	11	12	10jc	10jd	11	12	10je	10jf	11	12	10jg	10jh	11	12	10ji	10jj	11	12	10jk</
--	---	----	----	----	----	---	---	---	---	---	----	-----	-----	----	----	-----	-----	----	----	-----	-----	----	----	-----	-----	----	----	-----	-----	----	----	-----	-----	----	----	-----	-----	----	----	-----	-----	----	----	-----	-----	----	----	-----	-----	----	----	-----	-----	----	----	-----	-----	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	------	------	----	----	--------



**V. SITUACIÓN OCUPACIONAL E INGRESOS DEL TRABAJO (DE 12 AÑOS Y MAS=)**

95



## **Anexo II**

### **DEFINICIONES EMPLEADAS EN LA ENCUESTA SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE**

**1. *Las categorías denominadas bueno, aceptable o malo en relación a la calidad del muro, se definen como sigue:***

*Bueno*, si a simple vista los muros no presentan fallas perceptibles. Los muros con manchas de suciedad, desprendimientos del revestimiento o pintura en mal estado deben, sin embargo, ponerse en esta categoría, ya que estos tipos de deterioro no deben ser considerados como defectos.

*Aceptable*, si los muros presentan fallas evidentes pero no están inclinados ni agrietados de lado a lado. Deben incluirse en este grupo los muros y paneles con boquetes, trizaduras y materiales desprendidos del revestimiento.

*Malo*, si los muros presentan grietas profundas y/o están inclinados, o bien, si están carcomidos en su base o tienen perforaciones de lado a lado. En esta categoría se colocan siempre los muros construidos con material de deshecho, cartón, latas, sacos o bolsas de tela, etc.

**2. *Calidad del piso (sólo estar-comedor y dormitorios)***

*Bueno*, si el piso no presenta fallas evidentes.

*Aceptable*, si el piso presenta fallas reparables, tales como desprendimientos, quebraduras o rajaduras.

*Malo*, si el piso está notoriamente desnivelado, se mueve al pisar, tiene tablas podridas o apolilladas, o si faltan trozos del pavimento y/o tiene baches.

**3. *Calidad de techo***

*Bueno*, si el techo está constituido por un solo tipo de material y no presenta fallas evidentes, o bien si el encuestado no se queja de filtraciones o goteras frecuentes.

*Aceptable*, si presenta fallas visibles o parches de otro material o bien si el encuestado se queja de filtraciones o goteras.

*Malo*, si está desnivelado, hundido, con perforaciones o destruido parcialmente, y/o si se aprecian filtraciones. Se califican siempre en esta categoría los techos fabricados con material de deshecho, cartón, sacos o bolsas

de tela, latas, etc.

1 **Bajo la línea de pobreza**, si el ingreso per cápita de un hogar es inferior a dos veces el valor de la canasta básica de alimentos.

2 **Bajo la línea de indigencia**, si el ingreso per cápita de un hogar es inferior al valor de una canasta básica de alimentos.

3 **Bajo la línea de pobreza no indigente**, si el ingreso per cápita de un hogar es inferior a dos veces el valor de una canasta básica de alimentos, pero superior al valor de una de dichas canastas.

### Anexo III

#### COMUNAS (DISTRITOS MUNICIPALES) EN QUE SE APLICÓ LA ENCUESTA SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE

#### CHILE: REPRESENTACIÓN ESTADÍSTICA DE LAS COMUNAS EN LA CASEN III

REGIÓN	COMUNA	REGIÓN	COMUNA
I	ARICA	RM	CONCHALÍ
I	IQUIQUE	RM	PROVIDENCIA
		RM	LAS CONDES
II	CALAMA	RM	ÑUÑO A
	ANTOFAGASTA	RM	LA REINA
		RM	MACUL
		RM	PEÑALOLÉN
III	COPIAPÓ	RM	LA FLORIDA
		RM	SAN JOAQUÍN
IV	LA SERENA	RM	LA GRANJA
IV	COQUIMBO	RM	LA PINTANA
IV	OVALLE	RM	SAN RAMÓN
		RM	SAN MIGUEL
V	VALPARAÍSO	RM	LA CISTERNA
V	VIÑA DEL MAR	RM	ESTACIÓN CENTRAL
		RM	MAIPÚ
VI	RANCAGUA	RM	QUINTA NORMAL
VI	RENGO	RM	LO PRADO
VI	CHIMBARONGO	RM	PUDAHUEL
		RM	CERRO NAVIA
VII	TALCA	RM	RENCA
		RM	QUILICURA
VIII	CHILLÁN	RM	COLINA
VIII	LOS ANGELES	RM	LAMPA
VIII	CONCEPCIÓN	RM	TIL-TIL
VIII	TALCAHUANO	RM	PUENTE ALTO
VIII	PENCO	RM	SAN JOSÉ DE MAIPO
VIII	TOMÉ	RM	PIRQUE
VIII	LOTA	RM	SAN FERNANDO
VIII	CORONEL	RM	BUIN

**Anexo III (conclusión)**

REGIÓN	COMUNA	REGIÓN	COMUNA
VIII	CURANILAHUE	RM	PAINÉ
IX	TEMUCO	RM	CALERA DE TANGO
		RM	MELIPILLA
X	VALDIVIA	RM	MARÍA PINTO
X	OSORNO	RM	CURACAVÍ
X	PUERTO MONTT	RM	ALHUÉ
		RM	SAN PEDRO
		RM	TALAGANTE
XI	COYHAIQUE	RM	PEÑAFLORES
XI	PUERTO AYSÉN	RM	PADRE HURTADO
		RM	ISLA DE MAIPO
XII	PUNTA ARENAS	RM	EL MONTE

#### **Anexo IV**

### **DISEÑO DE LA MUESTRA UTILIZADA EN LA ENCUESTA SOBRE POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE**

#### **1. Base teórica específica del estudio**

Los requerimientos de información respecto al estudio sólo pueden ser satisfechos a través de una encuesta, ya que por razones económicas y técnicas no se podría censar a toda la población del país.

El método estadístico de la muestra representativa en que se basa esta investigación tiene las siguientes características: el conjunto de hogares que interesa estudiar, *que ha de ser delimitado antes de organizar la investigación*, está integrado por hogares de diversa composición en cuanto a número, edades, profesiones, etc., en cada región y según los diversos tamaños de las localidades. Con la muestra representativa se apunta a establecer un modelo reducido, equivalente a estos hogares en cuanto a composición. En el modelo reducido del grupo total también están representadas las variables que deben estudiarse y las categorías de respuestas en la proporción correspondiente al modelo, si es que éste ha sido compuesto correctamente según un método determinado.

Para esta investigación, en que se necesitó obtener una distribución de las características socioeconómicas que se pretendía estudiar, se utilizó el método de muestreo probabilístico, que consiste en una selección aleatoria que permitirá obtener resultados con ciertos márgenes de error. Teóricamente, la ley de los grandes números y los márgenes estadísticos de error derivados de ella sólo pueden ser aplicados efectivamente a los resultados de encuestas representativas basadas en una muestra al azar.

Según la complejidad de la investigación, suele optarse por uno o más tipos básicos de métodos de selección al azar, de los cuales los más importantes son el método simple, el método estratificado, el método de conglomerados a selección, y el método multietápico.

El método aplicado en esta investigación se puede definir, además de aleatorio (al azar), como de conglomerados compactos, estratificado geográficamente y con una aplicación del método aleatorio simple sistemático en la selección de las unidades por encuestar, obteniéndose la información en proporciones y además en etapas múltiples.

Está estratificado geográficamente por regiones a fin de tener información a ese nivel, y la división urbano-rural obedece a la necesidad de obtener datos sobre esos estamentos regionales, a solicitud del MIDEPLAN.

En la zona urbana existe una amplia diversidad de ciudades en cuanto a tamaño y características socioeconómicas, que obliga a pensar en diferencias notables en las variables por investigar; de ahí que la muestra urbana se distribuya en tres subdivisiones, siempre que el caso lo justifique: ciudades de 40 000 o más habitantes, ciudades entre 10 000 y menos de 40 000 habitantes, y pueblos de 2 000 a menos de 10 000 habitantes.

Esta división, además de considerar la caracterización socioeconómica, lleva a multiplicar el número de encuestas urbanas en cada región por un valor (K) para hacerse cargo de la heterogeneidad existente.

La aplicación del conglomerado compacto permite mejorar la calidad de los datos recogidos por encuesta, ya que permite identificar con mucha facilidad los hogares que deben ser encuestados, mientras que con el otro sistema (no compacto) la identificación es bastante más dificultosa. Debe recordarse que en muchas ciudades y pueblos, o en algunos sectores de ellos, hay grandes problemas de identificación, además de una constante variación de hogares generada por demoliciones y nuevas construcciones; sin embargo, al aplicar este método de muestreo, se tiene en cuenta automáticamente esas fluctuaciones. Por último, los costos de transporte y tiempo son menores.

La aplicación del método aleatorio sistemático, según el cual cada hogar tiene la misma probabilidad de ser seleccionado, permite dispersar mejor la muestra en cada ciudad o pueblo y en el sector rural. Los resultados solicitados son proporciones que posteriormente se expanden a los respectivos universos, por lo que debe aplicarse un método de muestreo que respete esa característica. El carácter multietápico consiste en que hay dos fases de distribución mediante sorteo.

Por último, cabe consignar que la unidad básica es el hogar, única agrupación social que permite recopilar información respecto a las variables socioeconómicas por encuestar.

## **2. Antecedentes disponibles**

El diseño de la muestra se realizó sobre la base del censo de población y vivienda del mes de abril de 1982, tanto en lo que dice relación con los antecedentes cartográficos como en cuanto a sus resultados, ya sea en las zonas de empadronamiento del Gran Santiago, como en los distritos, provincias o regiones.

## **3. Características generales del diseño muestral**

La muestra se definió como aleatoria, de conglomerados compactos, estratificada geográficamente, y con una distribución no proporcional de encuestas entre los estratos.

La población urbana se definió como aquella que vive en ciudades o pueblos de 2 000 o más habitantes, mientras que se consideró como población rural la que vive en pueblos o agrupaciones de viviendas de menos de 2 000 personas.

La estratificación cumple dos objetivos. El primero es que permite conocer las características socioeconómicas por investigar con un desglose geográfico mínimo, pero a la vez suficiente como para separar poblaciones que pueden presentar características muy distintas en algunos períodos. El segundo objetivo es mantener los costos dentro de un margen financiable, ya que ante un mayor detalle en las estimaciones, los costos aumentan proporcionalmente, a menos que la calidad de



los datos recogidos disminuya notoriamente. Es importante recordar que la calidad de la información proporcionada por los estudios muestrales está determinada por el grado de precisión del tamaño de la muestra investigada.

#### **4. Definición del universo a encuestar**

La encuesta CASEN se aplica sólo en el territorio continental de Chile y en la Isla Grande de Chiloé.

#### **5. Definición de estratos y criterios de estratificación**

La muestra se distribuyó por regiones, y en cada una de ellas se definió un sector urbano y un sector rural. Para lograr una mejor representatividad, el sector urbano fue dividido en los siguientes subgrupos: el total de las ciudades de 40 000 o más habitantes según Censo de 1982, y una selección de ciudades, ciudades de 10 000 a 39 999 habitantes. En el sector rural no se hizo ninguna subdivisión.

#### **6. Definición de unidades muestrales de cada etapa**

La selección se realizó en tres etapas, a saber: selección de ciudades, excepto las ciudades de 40 000 o más habitantes, en que se incluyeron todas; selección de unidades primarias en cada sector o ciudad (zona de empadronamiento), y selección del segmento o conglomerado, con arranque aleatorio de los hogares por encuestar. Las probabilidades, en cada caso, fueron proporcionales al tamaño, de forma que *cada hogar tuviese la misma probabilidad final de ser seleccionado*.

#### **7. Unidad de análisis**

La unidad de análisis fue el hogar particular, definido como el que está constituido por una persona sola o por un grupo de personas, con o sin vínculos de parentesco, que hacen vida en común, es decir, que se alojan y se alimentan juntas, por habitar en la misma vivienda y tener presupuesto de alimentación común. Se deben considerar como miembros de un hogar sólo a los residentes permanentes, que son aquéllos cuya ausencia habitual de la vivienda no supera los dos meses.

#### **8. Criterios de fijación y optimización del tamaño de las unidades muestrales**

La metodología aplicada supone los siguientes requisitos en cuanto a tamaño muestral por estrato.

En un estrato dado, se debe tomar una muestra más grande si:

- i) El estrato es más grande.
- ii) El estrato es más variable internamente.
- iii) El muestreo tiene un costo menor en el estrato.

De esta manera, el tamaño muestral está en función de la heterogeneidad interna y de los costos.

Para esta investigación se realizó un análisis de la heterogeneidad de los universos que componían el total, llegándose a la siguiente conclusión:

- i) Las zonas rurales son muy homogéneas en los distritos y las unidades primarias, pero a nivel menor (en los conglomerados) son heterogéneas.

- ii) Las zonas urbanas, excepto el Gran Santiago, tienen un alto grado de homogeneidad, no tanto como las zonas rurales en las unidades primarias; además, se observa una heterogeneidad en los conglomerados. La homogeneidad de las unidades primarias y la heterogeneidad de los conglomerados se acentúa a medida de que va disminuyendo la población total en las ciudades, de manera que en las unidades primarias de algunos pueblos, casi no existen diferencias.
- iii) En el Gran Santiago, inclusive a simple vista, se puede detectar una gran heterogeneidad en las unidades primarias (como ocurre, por ejemplo, si se compara una parte de la comuna de Las Condes con una de la comuna de Pudahuel), mientras que dentro de la unidad primaria existe un alto grado de homogeneidad.

En la aplicación de esta investigación las reglas señaladas anteriormente permiten llegar a las siguientes conclusiones:

- i) Si el estrato tiene unidades primarias homogéneas y conglomerados heterogéneos, estos últimos deben ser grandes y las unidades primarias seleccionadas deben ser pocas.
- ii) Si el estrato tiene unidades primarias heterogéneas y conglomerados homogéneos, estos últimos deben ser pequeños y las unidades primarias seleccionadas deben ser muchas.

#### 9. Tamaños de las muestras

Para calcular el tamaño del universo que se debe encuestar en el muestreo a fin de establecer proporciones, se aplica la siguiente fórmula si se considera cada estrato urbano por región en forma independiente.

$$n = \frac{t p q}{d} \text{ para población infinita (muy grande)}$$

en que,

t = 1.96 (coeficiente de confianza)

p = probabilidad que ocurra

q = 1 - p

d = 0.05 precisión deseada

n = número de encuestas para poblaciones infinitas (muy grandes)

Además, para ajustar el número de encuestas por el grado de heterogeneidad existente (K), se utilizan los resultados obtenidos mediante otros estudios.

Así, en el peor de los casos (varianza máxima) se tiene que p=0.5, por lo cual, n es 385 cuando las poblaciones son muy grandes.

La heterogeneidad existente obliga a realizar un mayor número de encuestas por región, cifra que es ajustada por el universo correspondiente. Cabe señalar que para la determinación del valor K se consideró la restricción de costos, ya que el valor aludido no es un valor absolutamente técnico.

## **Capítulo V**

### **COSTA RICA: FOCALIZACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS SOCIALES EN GRAN ESCALA**

#### **A. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

El Estado costarricense ha tenido una larga trayectoria en materia de suministro directo de servicios sociales de amplia cobertura, lo que tiene su origen en un amplio consenso social sobre su pertinencia y validez. Así, incursionó precozmente desde los albores de la República, en el suministro de servicios educativos y ya en 1886 la educación primaria fue declarada gratuita y obligatoria y fue costeada por el Estado. Para ello se reasignaron los recursos públicos destinados a la educación, cerrándose temporalmente la universidad<sup>1</sup> que existía en esa época y canalizándose esos recursos públicos a la expansión y generalización de la educación básica. Con ello, se logró ampliar de manera paulatina y sostenida la cobertura de la educación básica, de manera que ya en 1927 la tasa de analfabetismo alcanzaba tan solo al 32% y en 1950 era del 21% ello, a pesar de que 67% de la población continuaba residiendo en las zonas rurales (DGEC, 1975). Ya en los sesenta, la tasa bruta de escolaridad primaria alcanzó el 100%, mostrando el amplio acceso de todos los grupos sociales a este servicio básico.

En el ámbito de la provisión de los servicios de salud, la participación estatal había comenzado a perfilarse con claridad en los años veinte, con la creación del Ministerio de Salud, aunque sólo a partir de los años cuarenta se sentaron las bases para un desarrollo institucional dinámico y de amplia cobertura, gracias a la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). En este sector se produjo una profunda reforma estatal en el decenio de 1960, caracterizada por la universalización del seguro de salud, la especialización de las instituciones y la asignación de recursos públicos adicionales para beneficiar directamente a los grupos más desposeídos.

A partir de ese momento, la CCSS se hizo cargo de los servicios de medicina curativa, para lo cual le fue traspasada toda la infraestructura hospitalaria. Por su parte, en el Ministerio de Salud se crearon programas de atención primaria que, con un énfasis fundamentalmente preventivo, se dirigieron hacia las zonas rurales y urbanas marginales (Miranda, 1988). Estas transformaciones en el sector de la salud explican tres cuartas partes de la excepcional disminución de la tasa de mortalidad infantil, la cual, en sólo ocho años bajó de 60 por mil en 1972, a tan solo 20 por mil en 1980 (Rosero, 1985).

Estos amplísimos programas de educación general y salud, que permitieron socializar la formación de la igualdad de oportunidades y la formación de los recursos humanos que demanda el desarrollo, generaban a principios de los años ochenta, 58% del subsidio<sup>2</sup> otorgado por la totalidad de los programas sociales, incluidos la seguridad social, el suministro de agua y el financiamiento de la vivienda (Trejos y otros, 1985). Asimismo, los programas de salud y educación representaban 75% del subsidio recibido por los estratos más pobres,<sup>3</sup> porcentaje que subió a 90% si se consideran los programas de alimentación complementaria y las transferencias directas en dinero (Trejos, 1990).

Según los mismos datos, Taylor-Dormond (1991) estimó que la inclusión de estos subsidios como parte del ingreso familiar redujeron la incidencia de la pobreza en algo más del 60%, ya que más adelante pasaría de 26% antes de incluir el subsidio a sólo el 10% una vez considerado. Estimaciones actualizadas a mediados de los años ochenta para los programas más importantes, corroboran esta equidad global de los programas sociales (Sauma y Trejos, 1990). Estos resultados fueron reexaminados por el Banco Mundial, según el cual "los beneficios totales parecen estar distribuidos con bastante equidad entre los distintos grupos de ingreso" (Banco Mundial, 1990b, p. iv).

Este grado de equidad global de los programas sociales, que equivalió al otorgamiento de un subsidio que más que duplicaba el ingreso de las familias ubicadas en el primer decil (127%) e incrementaba en 91% el ingreso medio de las familias del quintil más pobre, fue el resultado de la combinación de programas de carácter general con programas selectivos, dirigidos a los grupos de menores ingresos. Estos programas selectivos se vieron fortalecidos a mediados del decenio de 1970 cuando se aprobó la ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (1974), que creó el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Este fondo, que se financia con un impuesto de 5% sobre la planilla de las empresas y con 20% del impuesto general sobre las ventas, moviliza cerca de 1% del producto interno bruto y canaliza sus recursos hacia las instituciones estatales encargadas de ejecutar los programas sociales, en particular para financiar los programas de atención primaria de la salud y de alimentación complementaria, los acueductos rurales, las pensiones no contributivas para indigentes y, más recientemente, los subsidios directos para la vivienda.

FODESAF, que precedió en más de una década los fondos de inversión social promovidos por organismos como el Banco Mundial, se diferencia de éstos en tres aspectos básicos. Por una parte, se financia con recursos internos adicionales creados en virtud de una reforma presupuestaria y por lo tanto relativamente estables en el tiempo, y que no compiten con los recursos destinados a los programas generales. Por otra parte, canaliza estos recursos hacia las instituciones existentes para apoyar programas selectivos que están en curso, como es el caso de los programas de alimentación complementaria, o para financiar nuevos programas selectivos, como son los programas de atención primaria o de vivienda. Si bien esto requiere que las instituciones tengan efectiva capacidad de operación, se evita la duplicación de esfuerzos administrativos y el desperdicio que surge de la creación de infraestructura social que luego el Estado no puede poner en funcionamiento. Finalmente, se da prioridad al financiamiento de programas que apoyan directamente la formación y el mejoramiento de los recursos humanos en su etapa

inicial, incrementando su capacidad para tener impacto a largo plazo. Esta concepción permite complementar adecuadamente los programas selectivos con los programas generales existentes.

Durante la segunda mitad de los años ochenta, dentro de las restricciones que imponía la disciplina fiscal y las políticas de ajuste estructural, el Estado costarricense introdujo nuevos programas sociales selectivos, con la misma concepción de complementariedad de las políticas generales, pero con variantes importantes en términos de mecanismos de financiamiento y de organismos ejecutores y criterios de selectividad. Estos programas fueron el de Informática educativa y el del Bono familiar de vivienda. En éstos no sólo se incorporaron estrategias de aplicación masiva, sino que además se basaron en un papel más activo del sector privado y de los propios beneficiarios.

El objetivo de este capítulo es analizar tres de estos programas selectivos, a saber, el programa de Informática educativa, el de Nutrición infantil y el de Vivienda de interés social. De ellos, interesa destacar sus características, sus éxitos, los obstáculos que enfrentan y las posibles reformas que permitirían mejorar su funcionamiento e impacto social.

## **B. EL PROGRAMA DE NUTRICIÓN INFANTIL**

Los programas de alimentación instaurados por el Ministerio de Salud a principios de los años cincuenta con la creación del Departamento de Nutrición se fortalecieron a partir de 1974, al crearse el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), ya que les permitió autofinanciarse. Posteriormente, en 1983, se aprobó una ley que les aportó recursos adicionales, lo que se tradujo en un fuerte respaldo económico que permitió promover nuevas acciones en materia de salud, fortaleciendo la atención integral. Sin embargo, a fines de los años ochenta, al empeorar la situación fiscal, comenzaron a disminuir los recursos y los programas redujeron su cobertura. En la misma época, el programa de alimentación para escolares fue transferido totalmente al Ministerio de Educación Pública.

En esta sección se analiza el programa de alimentación para preescolares, que en sus distintas modalidades, es ejecutado por el Ministerio de Salud.

### **1. Descripción de programa**

Los programas de alimentación complementaria en Costa Rica tienen como objetivos generales, mejorar el estado nutricional de la población, especialmente el del sector materno-infantil y promover el desarrollo integral del niño, su familia y la comunidad. Para ello, cuentan con tres modalidades de atención:

i) *Comidas servidas.* Consiste en el suministro de un desayuno, un almuerzo y una merienda, dependiendo del tiempo de permanencia de los beneficiarios en el centro de atención. Los que asisten a tiempo parcial reciben 50% de las calorías diarias y los que asisten a tiempo completo reciben 70% de éstas. Aparte de la alimentación, el programa ofrece educación sobre hábitos de higiene y nutrición, vigilancia del crecimiento y desarrollo de los niños. La población beneficiaria consta de niños de 1 a 6 años, mujeres embarazadas o lactantes y escolares (donde no existe comedor escolar). Los niños beneficiarios de esta modalidad reciben, además de la alimentación, un servicio de atención integral, que incluye educación

preescolar, estimulación temprana, servicio odontológico y atención médica. Las madres en cambio, sólo tienen acceso a recibir el almuerzo, que consumen en forma independiente de los niños atendidos. En todos los casos, el programa está dirigido a la población considerada en situación de riesgo por factores sicosociales o de salud. En 1991 había 23 004 beneficiarios de este tipo de atención: 79% eran menores de 7 años, 15% eran escolares y el restante 6% eran mujeres embarazadas o lactantes.

Los 565 centros de atención existentes en 1987, conocidos como CEN-CINAI, se dividen en tres tipos; 80% de estos centros tienen las características de los Centros de Educación y Nutrición (CEN), en los cuales, además de las comidas servidas, se otorga atención integral hasta 50 niños divididos en dos jornadas de trabajo (mañana y tarde). Un 12% de estos centros son del tipo de los Centros de Educación y Nutrición y Comedor Escolar (CENCE). Estos ofrecen los mismos servicios del CEN y además, dan alimentación a los escolares. Finalmente, 8% son Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI), que ofrecen atención integral a los niños a tiempo completo. Asimismo, estos centros son más grandes y pueden atender hasta 100 niños a la vez. Por el hecho de que funcionan como guarderías, están ubicados en las ciudades, pues es allí donde existe mayor demanda de parte de madres que trabajan.

Diversos problemas presupuestarios han reducido la cobertura y el número de centros durante los últimos años. En julio de 1991 existían 507 centros, de los cuales 55 eran CINAI.

ii) *Distribución de leche sin desnatar.* Es un tipo de atención que consiste en el suministro mensual de dos kilos de leche completa en polvo para consumo en el hogar de niños menores de dos años. Los niños de dos a seis años reciben medio kilo de leche, dos kilos de arroz, un kilo de frijoles y un litro de aceite. Las mujeres gestantes o embarazadas tienen derecho a un kilo de leche, dos de arroz y uno de frijoles. Los beneficiarios de esta modalidad deben ser de recursos limitados, vivir alejados de los CEN-CINAI y estar bajo control del centro de salud correspondiente. En 1991 existían 32 813 beneficiarios de este servicio, de los cuales 84% eran menores de seis años.

iii) *Distribución de alimentos a las familias.* Consiste en la distribución extramuros de paquetes de alimentos de alto valor calórico (arroz, frijoles, maíz, aceite y azúcar) a aquellas familias que tienen niños en estado de desnutrición aguda. El beneficio se hace extensivo a la madre y a los hermanos menores de seis años. El personal de nutrición realiza visitas de seguimiento periódico a estas familias, con el fin de dar educación nutricional y vigilar la evolución nutricional del niño. Esta modalidad es ofrecida en conjunto con el equipo interdisciplinario de salud local, que en 1991, asistía a 2 050 beneficiarios.

Cabe señalar que entre agosto de 1990 y febrero de 1991 se sumó a esta modalidad la administración del Bono Alimentario que introdujo el gobierno del Presidente Calderón. Este bono llegó a favorecer a 50 000 familias, pero fue rápidamente desmantelado y transformado en un programa de cupones para canjear por alimentos. Su administración pasó entonces al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), y su cobertura se redujo a una quinta parte.

La administración de los CEN-CINAI está a cargo de comités comunales denominados Comités de Nutrición, cada uno de los cuales esta conformado por

siete voluntarios de la comunidad. Estos administran los recursos girados por el Ministerio de Salud, así como los ingresos provenientes de otras fuentes. Son también los encargados de velar por los recursos materiales existentes. En una evaluación realizada en octubre de 1991 se señaló que la organización comunal era buena en 53% de los centros, regular en 34% y deficiente en sólo 12% de los casos (MIDEPLAN/MS, 1991).

## **2. Mecanismo de selección**

Los criterios para seleccionar a los beneficiarios son los siguientes: problemas de nutrición en los niños, presencia de alguna patología social en el hogar (alcoholismo, drogadicción, etc.), insuficiencia de ingresos en la familia y el hecho de ser hijo de madre trabajadora con o sin pareja. Para su selección, la familia debe llenar un formulario denominado "Estudio socioeconómico". En éste se pide información sobre el potencial beneficiario (estado nutricional y problemas de salud); la composición y características del núcleo familiar (edad, educación, inserción laboral, ingresos, patologías sociales, acceso al seguro social, personas que permanecen en la casa durante el día y estado civil), y sobre las características de la vivienda (tenencia, estado, servicios con que cuenta y nivel de hacinamiento).

A los rasgos desventajosos se asigna un puntaje y luego se realizan cálculos para obtener el total de puntos del hogar. A continuación, se detallan las características negativas que se consideran en el estudio socioeconómico y sus respectivos puntajes.

En principio entran al programa CEN-CINAI aquellos niños con alguno de los siguientes perfiles:

- i) Niños con desnutrición leve, moderada o aguda.
- ii) Niños sujetos a maltrato o abandono, que han sido referidos por una institución como el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) o la Defensoría del Niño, y que han sido calificados con un puntaje igual o superior a 40 puntos.
- iii) Niños cuya madre trabaja fuera del hogar y cuyo puntaje total es igual o superior a 50 puntos.
- iv) Niños cuya madre no trabaja fuera del hogar y cuyo puntaje es igual o superior a 60 puntos.

Si el hogar se encuentra dentro del área de atención del CEN-CINAI, que generalmente es de un kilómetro, se le brindarán los servicios intramuros (atención integral o comidas calientes). Si está fuera del área establecida, recibirá los servicios extramuros (distribución de leche y paquetes de alimentos). Este último caso sólo es aplicable a familias con niños en situación de desnutrición aguda y para obtener ambos tipos de servicios extramuros se requiere la referencia por parte de los puestos de salud del sistema de atención primaria. La selección se realiza en cada centro por la encargada del mismo, generalmente, una especialista en atención integral.

**COSTA RICA: ESTUDIO SOCIOECONÓMICO EMPLEADO  
EN EL PROGRAMA CEN-CINAI**

Características	Puntaje asignado
Edad de la madre o encargado, si es menos de 18 años	10
Nivel de educación de la persona que cría al niño	
- Primaria	10
- Secundaria	8
Presencia de alguna patología social	15
Ocupación del encargado	
- Sin ocupación o trabajador no calificado	5
- Técnico no calificado	4
- Técnico calificado	3
Ausencia de personas en el hogar durante el día	10
Estabilidad laboral de los padres	
- Trabajo temporal	5
- Ambos están desempleados	5
Ingreso familiar total	
- Menos de 20 000 colones	15
- De 20 000 a menos de 30 000 colones	10
- De 30 000 a menos de 40 000 colones	5
Estado civil	
- Padre o madre sola	15
Vivienda	
- Cedida, alquilada o precaria	5
- Abastecimiento de agua deficiente	2
- Servicio sanitario en mal estado	2
- Sistema eliminación basuras deficiente	2
- Estado físico de la vivienda deficiente	2
- Más de dos personas por dormitorio	2

Cabe señalar que aunque para la selección de los beneficiarios se realizan estudios socioeconómicos, lo que más suele pesar en la práctica como prioridad es el estudio nutricional del niño, ya que éste los hace casi automáticamente acreedores a algunos de los beneficios. En estos casos, las referencias provienen de los centros de atención primaria de salud o de las direcciones regionales, donde han sido evaluados por médicos, técnicos en nutrición o nutricionistas. En estos casos, los niños se aceptan dentro del programa aunque el cupo esté completo y se mantienen en él aunque superen su estado de desnutrición pues se consideran en riesgo de recaída. Se estima que cerca de 15% de los beneficiarios son remitidos por este motivo por los puestos de salud. No obstante, en una evaluación realizada por el Ministerio de Salud, se comprobó que en 1989 cerca de 30% de los beneficiarios padecían algún grado de desnutrición (Costa Rica, Ministerio de Salud, 1990). En estos casos, los funcionarios de los puestos de salud realizan labores de seguimiento con visitas domiciliarias.



En los otros casos, en que se utiliza el formulario socioeconómico, pueden plantearse dos tipos de limitaciones: la primera es inherente al propio sistema y la segunda al tipo de supervisión suministrada. En relación con la primera, los criterios aparecen claramente definidos para el caso de niños menores de siete años; los manuales e instructivos no indican los elementos para otorgar los beneficios a las madres gestantes o en período de lactancia ni a los escolares de los CENCE, aunque a estos últimos pueden aplicarse los criterios delimitados para los preescolares.

Estos criterios en general tienen que ver con situaciones de pobreza, aunque pueden llegar a clasificar a quienes no son pobres en sentido estricto. Así, una madre sola con un hijo menor de 7 años, con estudios secundarios, que trabaja como técnica no calificada, y con ingresos mensuales entre 20 000 y 30 000 colones, pero en cuya casa no permanece persona alguna mientras ella trabaja, podría cumplir los requisitos para que su niño acudiera a los CINAI. Este perfil correspondería a una empleada del sector público y podría ser parte de los estratos medios. Ello se debe a que se utiliza entre los indicadores el ingreso familiar total y no el ingreso per cápita, como asimismo al hecho de que no se confronta este último con una línea de pobreza. A manera de ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo definió para Costa Rica una línea de pobreza de 6 605 colones per cápita por mes para 1991. También responde a que pesa mucho el objetivo de cuidar a los niños en una guardería infantil, que condiciona los CINAI.

El otro problema presente en la selección de los beneficiarios, en particular los de las modalidades de comidas servidas y atención integral, radica en que ésta se basa enteramente en la opinión de los representantes de cada CEN-CINAI y de los comités comunales. Si bien este mecanismo descentralizado puede ser más eficiente, el problema radica en que la supervisión técnica, la evaluación y el control de parte de las autoridades regionales y centrales es prácticamente inexistente. Al estar ausente la supervisión técnica, toda la responsabilidad recae en el encargado del CEN-CINAI, quien a su vez tampoco tiene capacidad operativa para dar seguimiento a los beneficiarios a fin de constatar si sus condiciones socioeconómicas se han modificado. El único control que se sigue es el relativo a la edad de los niños y al del período de embarazo y lactancia de las madres beneficiarias. Se estima que cerca de 75% de los beneficiarios acceden al servicio a través de la encuesta socioeconómica y a solicitud expresa de los padres que acuden al centro para pedir su admisión. El 10% restante corresponde a niños que son localizados directamente en la comunidad a través de los comités existentes.

Finalmente, y aunque los mecanismos de selección fuesen completamente adecuados a las necesidades, como los CEN-CINAI tienen un radio geográfico de acción reducido, resulta sumamente importante decidir dónde debe abrirse un centro de este tipo. Aunque una comprobación requeriría información más desagregada, los datos del cuadro 1 pueden ofrecer una primera aproximación a los problemas de asignación territorial de los centros.

Cuadro 1  
**COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE,  
CENTROS DE ATENCIÓN Y BENEFICIARIOS  
POR REGIONES, 1991**  
*(Cifras relativas)*

Regiones	Personas pobres	CEN-CINAI	Beneficiarios
<b>Total del país</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Central	49	47	55
Chorotega	14	18	14
Pacífico Central	7	8	7
Brunca	15	9	9
Huétar Atlántica	8	10	9
Huétar Norte	7	8	7

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), *Censo de población de Costa Rica (22 de mayo de 1950)*, segunda edición, San José, 1975, y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)/Ministerio de Salud (MS), *Situación actual del Programa CEN-CINAI*, San José, 1991.

Los datos previos muestran que los centros parecen distribuirse en forma muy similar a la manera en que se distribuye la pobreza regionalmente, con tres excepciones. En la región central, si bien la infraestructura en los centros sigue el patrón de la población pobre, al ser de mayor tamaño, ésta concentra más centros del tipo CINAI e incorpora una mayor cantidad relativa de beneficiarios. La región de Chorotega, a pesar de no mostrar diferencias en cuanto a la participación de los beneficiarios, sí posee una infraestructura que sobredimensiona las necesidades. Ello se traduce en un promedio de 33 niños por centro, que es inferior al planificado, que es de 40. Finalmente, la región de Brunca muestra un menor acceso tanto a la infraestructura como a los beneficios del programa de alimentación a grupos. Es evidente que para tener una mejor idea de los problemas de asignación geográfica se tendría que trabajar con datos más desagregados, provenientes de un mapa de pobreza, información que no existe en el país.

### 3. Recursos del programa

El programa legalmente cuenta con tres fuentes de financiamiento, a saber: presupuesto nacional o del gobierno central, transferencias del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), conocido como el Programa 14.2, y el denominado Programa XIII CEN-CINAI, que administra los recursos generados por el impuesto a las importaciones, aprobado en 1983 específicamente para favorecer a los CEN-CINAI. Cada una de estas fuentes presupuestarias son manejadas por dependencias diferentes del Ministerio de Salud, a saber, la Oficina Presupuestaria, la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS) y el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS).

Esta dispersión en materia de manejo y control de los fondos ha impedido que se logre conocer el monto efectivamente asignado al programa, ya que éste no es identificable plenamente, o bien, lo que en principio estaba asignado al programa, se destina posteriormente a otras actividades. Lo primero sucede con los recursos del gobierno central asignados directamente al programa de nutrición, por cuanto

se manejan en forma global con otros programas del Ministerio de Salud. Lo segundo se aplica al Programa XIII CEN-CINAI, ya que se estima que en 1991 41% de las plazas no estaban vinculadas directamente con los CEN-CINAI, lo que representa exactamente la mitad de los recursos (MIDEPLAN/MS, 1991, p. 16).

Teniendo presentes estas limitaciones, se puede realizar una aproximación sobre costo total del programa total, considerando fundamentalmente lo invertido en el Programa 14.2, que representa el principal aporte proveniente del FODESAF, y lo atribuido al Programa XIII, que administra los recursos que genera el impuesto específico asignado a los CEN-CINAI, más algunas otras partidas menores provenientes del Ministerio de Salud. Estos datos son tan sólo una aproximación, pues en ellos no se incorpora todo el aporte del gobierno central asignado por intermedio del presupuesto ordinario del Ministerio de Salud, y porque dentro del Programa XIII se asignan recursos a otras actividades, para compensar el sesgo anterior. Tampoco se incorporan los recursos movilizados por las comunidades a través de los comités de nutrición.

Los datos del cuadro 2 muestran cómo los recursos estatales asignados al programa se han ido reduciendo en términos reales, con un ligero repunte en 1990. Los guarismos referidos a 1991 deben examinarse con cautela, pues reflejan más gastos presupuestados que efectivos, y como tales no incluyen posibles aportes adicionales suministrados durante el segundo semestre de ese año. Esta reducción en los recursos reales, sin duda su principal obstáculo, se tradujo, como se verá más adelante, en una caída de la cobertura real. La disminución de los recursos girados responde a dos problemas de diferente índole. Por una parte, los desequilibrios fiscales registrados hacia finales de los años ochenta llevaron a una política de contención del gasto y, aunque este programa contaba con recursos propios, provenientes de impuestos con afectación específica, lo cierto es que el Ministerio de Hacienda retuvo parte de los recursos y los canalizó hacia otros fines. Algo similar sucedió con el Ministerio de Salud, que utilizó los recursos del programa de nutrición para financiar el resto de los programas de atención primaria.

Cuadro 2  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL  
PROGRAMA CEN-CINAI**  
(Cifras absolutas)

Años	Costo global (millones)		
	Colones corrientes	Colones de 1990	Dólares
1986	1 306.2	2 557.7	23.2
1987	1 271.7	2 131.1	20.1
1988	1 471.2	2 040.6	19.3
1989	1 490.0	1 773.8	18.2
1990	1 791.3	1 791.3	19.3
1991	1 883.2	1 463.2	15.2

Fuente: 1986-1990: Costa Rica, Ministerio de Salud, "Informe del Departamento de Nutrición y Atención Integral, 1986-1990", San José, 1990; 1991: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)/Ministerio de Salud (MS), *Situación actual del Programa CEN-CINAI*, San José, 1991.

Por otra parte, el programa experimentó el efecto de una competencia creciente por los recursos del FODESAF, en particular por parte de los programas de vivienda y hogares comunitarios.<sup>4</sup> Con la creación del bono de la vivienda para financiar viviendas de interés social, se modificó la distribución de los recursos del fondo, asignándose a este sector un tercio de los recursos, en circunstancias de que históricamente no había llegado a captar ni 5% de ellos. Asimismo, el actual gobierno y en particular el Despacho de la Primera Dama, ha acogido el programa de hogares comunitarios que auspicia el UNICEF. Éste ha sido concebido inicialmente como sustituto y competidor de los CEN-CINAI, por lo que también compite por los mismos recursos.

#### 4. Los beneficios y los beneficiarios

El programa de los CEN-CINAI atendió, durante la segunda mitad de los años ochenta y principios de los años noventa, a un promedio mensual de 96 000 beneficiarios; 85% correspondió a preescolares, 11% a mujeres embarazadas o en período de lactancia y el restante 4% a escolares. Esta cobertura, sin embargo, se ha ido reduciendo drásticamente en los últimos años, sobre todo por las restricciones presupuestarias a que se ha enfrentado el gobierno y por los cambios de prioridad en la asignación de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. En el cuadro 3 se presenta información sobre la evolución de la cobertura y del subsidio promedio percibido por cada beneficiario.

Cuadro 3  
**COSTA RICA: BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA  
CEN-CINAI, 1986-1991**  
(Cifras absolutas)

Años	Beneficiarios	Subsidio promedio (dólares)	
		Anual	Mensual
1986	114 165	203	17
1987	106 365	189	16
1988	119 508	161	13
1989	87 865	207	17
1990	75 006	257	21
1991	57 867	263	22

**Fuente:** Costa Rica, Ministerio de Salud, "Informe del Departamento de Nutrición y Atención Integral, 1986-1990", San José, 1990, y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)/Ministerio de Salud (MS), *Situación actual del Programa CEN-CINAI*, San José, 1991.

Los datos del cuadro 3 muestran cómo el número de beneficiarios se ha reducido marcadamente a partir de 1989 de modo que en 1991 se han reducido a menos de la mitad los beneficiarios que se atendían en 1988. Aunque se podría argumentar que una parte de esta reducción quizá se deba a la creación del bono alimentario, que vino a complementar estos servicios entre agosto de 1990 y febrero de 1991, cabe recordar que éste sólo estuvo vigente durante dos meses en 1991, año que registró la menor cobertura del programa. Ello sugiere, que si bien algunos

centros, por su mala ubicación enfrentan, problemas de reducción de matrícula, otros pueden estar enfrentando situaciones de creciente demanda no satisfecha.

Por el lado del subsidio, definido como el gasto total estimado por beneficiario, éste muestra un repunte conforme se reduce la cobertura del programa. Esto en parte puede ser engañoso, pues ante restricciones financieras, suelen ocurrir reducciones en las compras de alimentos. Con ello disminuye el número de beneficiarios, aunque la infraestructura y el personal se mantiene y el aumento del costo por beneficiario no implica entonces un mejor o mayor servicio. Esto parece haber ocurrido en este caso, pues entre 1986 y 1991 el total de beneficiarios se redujo 49%, aunque la disminución de la modalidad de comidas servidas y atención integral alcanzó a apenas la mitad de esa cifra (-24%), en tanto que los beneficiarios de los paquetes de leche y sucedáneos se redujeron en 60%. La evolución de la pobreza, que mantuvo su proporción en ese lapso, tampoco justifica la disminución observada.

Por otra parte, el gasto promedio tampoco refleja adecuadamente el subsidio recibido por los beneficiarios, pues no incorpora la renta implícita del capital y porque el subsidio muestra grandes variaciones según el tipo de servicio. La renta implícita del capital es importante en el caso de las comidas servidas, pues se hace uso de toda la infraestructura de los CEN-CINAI. Según estimaciones sobre la situación en 1982, la renta implícita equivalía a 21% del subsidio total otorgado en las modalidades de comidas servidas y atención integral de los CEN-CINAI (Sauma, 1991, p. 30). Por otra parte, el subsidio varió marcadamente según la modalidad de atención, aunque los datos disponibles no son numerosos. Se pudo obtener información sobre el costo de atención en los CINAI en la modalidad de atención integral y comidas servidas, proveniente de un estudio de casos realizado en 1986. Este costo incorpora los gastos de mantenimiento del local y su depreciación, así como otros componentes adicionales a los costos de mano de obra y alimentos. También existen estimaciones del costo de los paquetes de leche y de alimentos en 1991. Suponiendo que el costo de los CINAI se hubiera mantenido constante en términos reales en el último lustro, en el cuadro 4 se presentan los subsidios promedio y la distribución del subsidio total por modalidades en 1991.

Cuadro 4  
**COSTA RICA: BENEFICIARIOS Y SUBSIDIOS POR MODALIDADES  
DE ATENCIÓN, 1991**  
(Cifras absolutas y relativas)

Modalidad de atención	Beneficiarios	Subsidio promedio (US\$/mes)	Distribución Relativa	
			Subsidio total	Beneficiarios
Comidas servidas	23 004	40.6	85	40
Leche y sucedáneos	32 813	4.8	14	57
Paquetes de alimentos	2 050	4.6	1	3
<b>Total</b>	<b>57 867</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Salud de Costa Rica.

Las cifras muestran que el subsidio por comidas servidas representa un monto casi 10 veces superior al conjunto de las otras dos modalidades. Así, aunque cubre sólo a 40% de los beneficiarios, reúne el 85% del subsidio total generado por el programa. Al respecto, habría que subrayar el hecho de que esta relación puede estar sobredimensionada, ya que el subsidio se ha calculado con base en los CINAI, que son los más caros, pues trabajan a jornada completa (de 6 a 18 horas). Es de esperar que los costos y los subsidios que entregan los CEN sean inferiores para la misma modalidad de comidas servidas. Si se acepta que los costos reales se mantuvieron sin cambio, cabría deducir que en 1986 la modalidad de comidas servidas incorporó a 27% de los beneficiarios y a 75% del subsidio; que los paquetes de leche beneficiaron a 72% de los usuarios y absorbieron 24% del subsidio, y que los paquetes de leche favorecieron a 1% de los beneficiarios y captaron 1% del subsidio.

Para evaluar el grado de precisión del programa en cuanto a beneficiar a la población de menores recursos, es necesario tener presente que éste no el único criterio de selección, pues la población-beneficiaria es aquella que se considera en situación de riesgo por factores sicosociales o de salud. En una evaluación realizada por el Ministerio de Salud (Costa Rica, Ministerio de Salud, 1990) se observó que en 1988 80% de los beneficiarios de la modalidad de comidas servidas provenían de familias con situación socioeconómica regular o deficiente y que 52% de los beneficiarios de los paquetes de leche y 89% de los beneficiarios de paquetes de alimentos mostraban algún grado de desnutrición. Estos datos muestran que aun con los criterios amplios que usa el Ministerio de Salud, se observan algunas filtraciones.

Si el énfasis se pone en los niveles de ingreso de los beneficiarios, las encuestas realizadas por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) permiten aproximar estas consideraciones. Cabe señalar que la encuesta de 1986 (IICE, 1986) capta sólo los beneficiarios de la modalidad de comidas servidas, por lo que se hará uso de los datos aportados en la encuesta de 1982 (Sauma, 1991) para analizar los beneficiarios de las ayudas alimentarias (leche y paquetes de alimentos). En el cuadro 5 se incorporan estos resultados, así como una aproximación del efecto total del programa y su cobertura.

Los datos del cuadro 5 muestran que la selectividad por ingresos es mayor en la modalidad de ayuda alimentaria, que en la de las comidas servidas, aunque en ambas es importante, pues canalizan por lo menos 70% del subsidio al 40% más pobre de la población. La cifra sobre los preescolares indica que se cubre globalmente a 23% de ellos y a 42% de los preescolares pertenecientes al estrato más pobre (primer quintil). En todo caso, ésta parece reducida e insuficiente. Así, se pensaba entonces, que si se lograba en 1986 que todos los beneficiarios pertenecieran al primer quintil, la cobertura de ese estrato alcanzaría a 79% de su población menor de siete años de edad. Dada la reducción del número de beneficiarios ocurrida a partir de esa fecha, es evidente que aunque se hubiese mantenido o mejorado el grado de selectividad, la cobertura efectiva de la población infantil más pobre se habría visto probablemente reducida. Así, en 1990, y suponiendo que la selectividad se hubiese mantenido, dado el número de beneficiarios de ese año, el porcentaje de preescolares atendidos y pertenecientes al primer quintil se habría reducido a 24%, esto es, casi la mitad de la cobertura de 1986 (42%).

Cuadro 5  
**COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN POR ESTRATOS DE INGRESO DE  
 LOS BENEFICIARIOS DE LOS CEN-CINAI, 1986**  
*(Cifras relativas)*

Quintiles de ingreso <sup>a</sup>	Total <sup>b</sup>	Beneficiarios		Población preescolar atendida
		Comidas servidas <sup>c</sup>	Ayudas alimentos <sup>d</sup>	
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>22.6</b>
Primero	52.9	44.2	55.7	41.8
Segundo	23.4	25.5	22.7	20.5
Tercero	14.4	16.1	13.9	16.2
Cuarto	8.6	11.6	7.6	13.0
Quinto	0.7	2.6	0.1	1.5

**Fuente:** Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), "Encuesta sobre características socioeconómicas de las familias costarricenses: archivo de microdatos", San José, Universidad de Costa Rica, 1986, y Pablo Sauma, "Impacto redistributivo del gasto público en programas sociales", Documento de trabajo, N° 152, San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, 1991.

<sup>a</sup>Familias ordenadas según ingreso per cápita.

<sup>b</sup>Cifra obtenida al ponderar las siguientes dos distribuciones por la población preescolar atendida por cada modalidad en 1986.

<sup>c</sup>Corresponde a 1986.

<sup>d</sup>Corresponde a 1982 e incluye leche y paquetes de alimentos.

Es de esperar, sin embargo, que, al incrementarse las restricciones presupuestarias, y traducirse en una baja de la cobertura, ello haya contribuido a mejorar la selectividad. Aunque las categorías no son comparables, en la evaluación realizada en 1991 se efectuó una encuesta a 546 familias beneficiarias de la modalidad de comidas servidas. Considerando los aspectos que definen la población destinataria —esto es, problemas de nutrición, patología familiar, ingresos bajos y madre trabajadora—, se encontró que sólo 6% de los beneficiarios pertenecían a hogares que no padecían ninguna de estas necesidades. Del resto, 35% cumplía un requisito, 41% presentaba simultáneamente dos características y el 18% restante de los hogares decía tener tres o más características que los hacían acreedores del beneficio (MIDEPLAN/MS, 1991, p. 28). Ello señala las limitaciones de utilizar un criterio único (ingreso familiar per cápita) para evaluar la selectividad de un programa, cuando éste explícitamente señala otros criterios adicionales para definir su población beneficiaria.

### 5. Comentarios finales

El programa muestra un grado de selectividad importante aunque con una cobertura global reducida, que tendió a deteriorarse en el último lustro. Las dificultades financieras fueron la causa básica de esa reducción pero no la única. El programa tiene una modalidad de atención integral interesante, probablemente muy eficaz por su vinculación con los programas de atención primaria de la salud, pero sin duda onerosa. Al considerar la estimación del subsidio (costo) de 40 dólares por

mes por beneficiario, sin imputar la renta implícita del capital, es fácil inferir que para atender la población de uno a seis años de edad del primer quintil de la distribución del ingreso se habría requerido, en 1991, un gasto anual mínimo cercano a los 66 millones de dólares. Si la meta hubiese consistido en atender efectivamente a los niños del 40% más pobre, el costo habría ascendido a los 126 millones de dólares anuales, excluidas las necesidades de inversiones en infraestructura que requiere atender a una demanda que habría resultado ser 11 veces superior a la actual. Ello sugiere la necesidad de buscar formas alternativas de atención y criterios adicionales de selectividad.

La combinación de este tipo de atención con la modalidad de los hogares comunitarios parecería un camino factible, sobre todo si se tiene presente que el trabajo de la madre no necesariamente está asociado con la privación de la familia. Para ello, se necesitaría que ambos programas dejaran de concebirse como competitivos y que, rescatando las complementariedades evidentes, se integraran como parte de una estrategia global de atención a los problemas de la niñez. En ese tipo de estrategia, los CEN-CINAI operarían como los centros más especializados y por ende, más caros para atender a la población desnutrida o con mayor riesgo de desnutrición, y como centros de capacitación de las madres de los hogares comunitarios; asimismo, estos últimos actuarían como guarderías en pequeña escala, pero más atomizados en cuanto a distribución. No obstante, para que éstos constituyan una opción real para las familias más pobres sin riesgo de desnutrición, que serían atendidas por los CEN-CINAI, el Estado debería otorgar el monto del aporte por niño que actualmente se solicita a la familia del beneficiario y que resulta significativo dentro del ingreso familiar de ese grupo.

### **C. EL PROGRAMA DE INFORMÁTICA EDUCATIVA**

El Programa de Informática Educativa (PIE) surgido como iniciativa de la campaña del Presidente Oscar Arias (1986-1990), apunta a modernizar y aumentar la eficiencia de la educación costarricense. El proyecto se inició en un período de crisis de la educación (corta duración de los cursos lectivos, carencia de control de los procesos de instrucción, falta de preparación de los maestros, reducción drástica de los recursos financieros, etc.), y en momentos en que el gobierno estableció como meta el mejoramiento de la calidad de la educación básica.

#### **1. Descripción del programa**

Conscientes de las limitaciones operativas que tenía y tiene el Ministerio de Educación Pública para poner en marcha un programa novedoso y masivo, se asignó la responsabilidad de definir y ejecutar el proyecto a un grupo de profesionales identificados con los objetivos que se deseaba alcanzar, quienes crearon una entidad privada sin fines de lucro denominada Fundación "Omar Dengo". El programa comenzó a funcionar en 1988 en la educación primaria, con dos objetivos esenciales: familiarizar a los niños con la tecnología informativa e incidir en el desarrollo cognoscitivo, el pensamiento lógico y la creatividad. Además de los objetivos originales, la introducción de las microcomputadoras también pretendía influir en el contexto social y productivo en el mediano y largo plazo.



El programa tiene un enfoque comprensivo, en que la informática constituye un instrumento educativo para mejorar la calidad de la enseñanza, enriquecer la comprensión de los procesos cognoscitivos y aumentar el acceso a la educación (Fonseca, 1991a). Para ello, debe existir un ambiente de aprendizaje abierto, donde el proceso educativo sea realizado conjuntamente entre el maestro y el alumno. Se utiliza el LOGO como lenguaje de programación, que a su vez se sustenta en una filosofía educativa basada en la epistemología genética de Jean Piaget, en que lo importante son los procesos mentales por los que atraviesa el niño para adquirir conocimiento. Este lenguaje, desarrollado por Seymour Papert, del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), se basa en el enfoque construccionista, según el cual el alumno participa activamente como eje central de su propio aprendizaje y la computadora se transforma en una herramienta educativa.

Se abandona así desde el comienzo el enfoque restringido que predominaba internacionalmente y que consistía en poner el énfasis en la educación secundaria, en el desarrollo de destrezas computacionales para el mercado de trabajo, y en el uso de la instrucción asistida por computadora, que consiste en la simple transmisión de contenidos y en la realización de prácticas repetitivas. Este enfoque había primado en los esfuerzos pioneros realizados por el Ministerio de Educación por medio de los cuales había dotado, entre 1985 y 1990, de equipos de cómputos a 14 instituciones de educación secundaria públicas. El proyecto había sido enfocado más hacia la alfabetización por medio de la computadora y carecía de vinculación con la actividad académica y curricular propiamente tal (Fonseca, 1991a).

El Programa de Informática Educativa MEP-FOD está dirigido a estudiantes de educación preescolar y primaria (primer y segundo ciclos de la escuela pública costarricense) y da prioridad a los niños de las zonas rurales y marginales urbanas. Los escolares asisten al laboratorio durante un mínimo de dos períodos lectivos por semana y trabajan en la computadora de dos en dos. La metodología utilizada consiste en "aprender mediante la práctica", y los escolares trabajan en proyectos que han sido definidos conjuntamente con el encargado del laboratorio y el maestro de aula según los temas que quieran desarrollarse y en función del programa del curso que corresponda a los alumnos.

Cada laboratorio de las etapas I y II (1988/1990) está integrado por veinte computadoras IBM y una impresora. Diecinueve máquinas son de la línea PS/2-25 y una de ellas es PS/2-50 (que actúa como organizadora de la red local) y todas las máquinas tienen un monitor en colores. La etapa III (1991/1992) cuenta con máquinas IBM PS/2-50 con procesadores 80-286, monitores en colores y discos duros de 40 MG. Desde 1991, con la creación de la Red Telemática, los laboratorios cuentan también con un módem, una línea telefónica, donada por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y un casillero electrónico, proporcionado por Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA).

En el Programa confluyen los aportes y esfuerzos de distintas instituciones. El Ministerio de Educación Pública participa en su formulación y aporta los docentes que trabajan como encargados de laboratorio y tutores. Los encargados de laboratorio son maestros que los atienden en tiempo extraordinario, fuera del período de atención de su grupo específico. El MEP facilita las instalaciones en que se encuentra ubicado el laboratorio. La Fundación "Omar Dengo" (FOD) se encarga

del desarrollo del Programa, activando la colaboración de muchas instituciones y organismos nacionales e internacionales. En efecto, es propietaria de los equipos que facilita al MEP por medio de un convenio, es responsable de la formación de los docentes y del seguimiento de la actividad de los laboratorios, y además tiene a su cargo la adquisición del *software* y el mantenimiento de los equipos. La Fundación actúa como ente coordinador de recursos e iniciativas.

El tipo de relación entre el MEP y la FOD se ha normado mediante convenios y contratos refrendados por la Contraloría General de la República, procurando brindar estabilidad al Programa. Mediante un convenio de cooperación se definen los lineamientos y los aportes que cada institución debe hacer para el adecuado funcionamiento del Programa. Un contrato de comodato regula el préstamo de computadoras, de propiedad de la Fundación, que son facilitadas al MEP para las escuelas públicas en que se desarrolla el Programa. También se ha suscrito el contrato de uso entre ambas instituciones, mediante el cual el MEP proporciona a la Fundación las instalaciones en que funcionan las oficinas administrativas y el Centro de Docencia e Investigación.

Las universidades públicas, como son la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional, brindan colaboración por medio de profesores universitarios asignados a la FOD, que trabajan a tiempo completo en labores de capacitación, seguimiento, investigación y desarrollo. Además, se ha contado con la colaboración del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA), que han hecho posible el establecimiento de la red telemática, el primero asignando las líneas telefónicas necesarias y el segundo suministrando los casilleros para el correo electrónico. Las juntas de educación en conjunto con las comunidades, patronatos escolares, y los docentes y padres de familia, preparan las condiciones necesarias para el funcionamiento del laboratorio, pues es requisito indispensable que las comunidades aporten el aula, la instalación eléctrica, el mobiliario, el sistema de aire acondicionado, las medidas de seguridad y otros elementos necesarios para un buen funcionamiento del Programa.

Al principio se consideró prácticamente imposible que las comunidades pudieran hacer este aporte. Sin embargo no ha sido así, y la contribución de parte de la comunidad ha hecho que ésta lo perciba como un logro común.

Otros dos programas de proyección educativa y social han sido puestos en marcha por la FOD. Estos son los Programas de Informática para las Comunidades (PICO) y la Red de Telemática (RED-FOD). El primero se creó en 1989, y en dicho programa, después de las horas de clase y durante los fines de semana, los miembros de la comunidad pueden participar en cursos de introducción al uso de los microcomputadores como asimismo, en algunas aplicaciones informáticas, como son el procesamiento de texto, las hojas electrónicas, y las bases de datos. A junio de 1991 habían participado más de 6 000 personas en estos grupos (Araya, 1991b, p. 232). A fines de 1990 se inició la implantación de las primeras fases de la RED-FOD, cuyo objetivo básico consiste en facilitar el apoyo logístico, técnico y de comunicaciones en línea, tanto entre la sede central de la FOD y los laboratorios de informática, como entre éstos, lo que permiten el robustecimiento y mejoramiento cualitativo de los programas que ejecuta la FOD. Ya se han implantado las primeras fases de esta Red y están disponibles los servicios de correo electrónico, el acceso a bases de datos nacionales e internacionales y la interconexión con Bitnet e Internet (Araya, 1991a, p. 332).

A junio de 1991 se habían instalado en el país 2 531 computadoras en 106 escuelas, beneficiando a 115 000 estudiantes (MIDEPLAN, 1992). Al terminarse la tercera etapa estarán instaladas 3 000 computadoras, que cubrirán un tercio del alumnado en la educación primaria y preescolar. El programa ha iniciado también dos experiencias en escuelas unidocentes a las que les han sido donadas computadoras por terceros, quienes han capacitado al personal y han proporcionado a las instituciones programas y otros materiales sin costo alguno.

El programa depende de la participación activa e informada de los maestros, por lo cual se desarrolla un amplio proceso de capacitación y perfeccionamiento de docentes en servicio y un seguimiento permanente del programa. Los primeros tutores son maestros que se formaron en el Instituto de Tecnología de Massachussetts (MIT) con el grupo de epistemología de Papert. Desde 1989, estos tutores han comenzado a impartir conocimientos y capacitación a nuevos tutores, maestros encargados de los laboratorios, directores de las escuelas y maestros de aula que lo deseen, por medio del Centro de Docencia e Investigación creado por la FOD. Actualmente estos tutores tienen a su cargo el adiestramiento de docentes y el seguimiento permanente del Programa. La tarea de asesoría ha sido respaldada por la edición de un boletín del Programa de Informática Educativa, denominado INNOVA, cuyo objetivo es contribuir a la formación del personal que trabaja en las distintas regiones. Más recientemente, y con el apoyo financiero del BID, se han introducido dos programas de formación académica, una maestría a distancia en informática educativa para tutores con la Universidad de Hartford, en Connecticut, y una licenciatura en ciencias de la educación con énfasis en informática educativa, con la Universidad Estatal a Distancia.

## **2. Mecanismo de selección**

La población a que estaba dirigido el Programa en su primera etapa estaba compuesto por alumnos de escuelas rurales y de zonas urbanas marginales. Esta especificación implica dos elementos que garantizan una amplia llegada a las familias más pobres y, con ello, una mejor posibilidad de romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza: el primer elemento alude a la selección de las escuelas primarias, y el segundo a la selectividad según criterios geográficos.

La decisión de aplicar el Programa en las escuelas primarias, en contraste con el criterio que prevalecía y que se inclinaba por concentrar los esfuerzos en la educación secundaria, permitió, desde el inicio, favorecer a las familias más pobres, ya que el acceso a la educación primaria es generalizado en todos los estratos de ingreso, situación que no se presenta en la educación secundaria. En efecto, como se muestra en el cuadro 6, las tasas netas de escolaridad reflejan que más de 90% de los niños en edad de asistir a la escuela lo hacen efectivamente, y ello es independiente del estrato de ingresos o de la zona de residencia. Así, por ejemplo, 90.4% de los niños de las familias rurales en situación de pobreza extrema asisten a la escuela primaria.

Por el contrario, en la educación secundaria, no sólo el acceso global es más reducido, sino que además se presentan fuertes diferencias por estratos de ingresos y zonas de residencia. Así, globalmente, sólo 44% de los jóvenes en edad de seguir estudios secundarios asisten efectivamente, si bien entre los jóvenes de los hogares

pobres el porcentaje llega a sólo 36% y es cercano a 30% entre los jóvenes de los hogares pobres de las zonas rurales. Esto significa que, de haberse desarrollado el Programa en la educación secundaria, se habría dejado fuera a por lo menos dos tercios de los jóvenes provenientes de los hogares más pobres, y la exclusión habría sido mayor en las áreas rurales.

**Cuadro 6**  
**COSTA RICA: TASAS NETAS DE ESCOLARIDAD POR NIVEL**  
**EDUCATIVO Y ESTRATOS DE INGRESOS, 1986**  
*(Cifras relativas)*

Nivel y estrato	Total del país	Zona urbana	Zona rural
<b>EDUCACIÓN PRIMARIA</b>	93.8	96.0	92.0
Pobres indigentes	90.6	91.4	90.4
Pobres no indigentes	92.9	98.3	90.7
Estratos medios	94.4	95.7	93.2
Décimo decil	98.1	100.0	82.7
<b>EDUCACIÓN SECUNDARIA</b>	43.8	62.0	31.1
Pobres indigentes	36.0	45.7	32.9
Pobres no indigentes	35.5	57.4	26.9
Estratos medios	43.7	60.7	31.0
Décimo decil	76.2	82.8	49.5

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), "Encuesta sobre características socioeconómicas de las familias costarricenses: archivo de microdatos", San José, Universidad de Costa Rica, 1986.

Si bien la canalización del programa a la educación primaria ya garantiza una amplia cobertura entre los hogares pobres, se ha procurado profundizar este efecto, concentrando los esfuerzos en las zonas rurales y urbanas marginales. Como se verá posteriormente, el Programa se definió en tres etapas de ejecución. Para la primera etapa, la selección de las primeras 60 escuelas participantes recayó en el MEP. Para las etapas II y III se seleccionaron las escuelas utilizándose, además, los siguientes siete criterios:

- Tipo de dirección
- Número de laboratorios por cantón
- Dirección regional
- Dirección del circuito
- Matrícula de la dirección regional
- Funcionamiento organizacional
- Radio de influencia de los laboratorios.

El uso de estos criterios tiene por objeto alcanzar la mayor cobertura geográfica posible. Esto significa que el Programa no se concentra ni en la zona urbana ni en la zona central del país, que es la más poblada. La meta prevista y obtenida fue que en cada cantón del país funcionara al menos un laboratorio. Cabe señalar que esto fue posible, en parte, porque el país cuenta con una red de electrificación que cubre

prácticamente la totalidad del territorio nacional. No obstante, cabe mencionar como anécdota que para la instalación de un laboratorio en una pequeña comunidad rural de la provincia atlántica de Limón, se requirió extender el tendido eléctrico para hacerlo llegar hasta esa comunidad, con lo que el Programa tuvo como resultado colateral la llegada de la electricidad a ese pueblo rural (Fonseca, 1991a). Una vez seleccionados los centros, la labor de preparación de las comunidades, así como la información a cada institución, se realizó por medio de visitas de asesoría y control a cargo de funcionarios del Programa.

### **3. Recursos del programa**

El programa cuenta con un financiamiento de naturaleza variada (dinero o especie) que proviene de distintas fuentes. Ello dificulta conocer su costo efectivo que es suministrado por organismos internacionales, instituciones estatales, la comunidad y la empresa privada. En esta dispersión de fuentes y tipos de financiamiento, la FOD actúa como entidad coordinadora y el éxito del Programa se basa en parte en la capacidad de la FOD para seguir captando nuevas fuentes de financiamiento. Por otra parte, al no depender exclusivamente de los recursos fiscales, se torna menos vulnerable a las tradicionales restricciones presupuestarias.

El Programa se inició con un financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) de aproximadamente 4 millones de dólares, destinado a la compra de las computadoras y a la creación de un fideicomiso, de cuyos rendimientos se sufragaban los gastos operativos de la FOD. Otros organismos internacionales como el PNUD y el BID colaboran actualmente. El PNUD lo ha apoyado mediante la contratación de consultores y el BID a través del otorgamiento de un crédito no reembolsable de 1 300 000 dólares, destinado a apoyar las tareas de capacitación e investigación.

El Ministerio de Educación Pública aporta los docentes que se encargan de los laboratorios, para lo cual se les reconoce un sobresueldo de 50%, como asimismo, los docentes que actúan como asesores o tutores, que son desligados de sus actividades docentes tradicionales. Los docentes son seleccionados por la FOD y no por el MEP, en un esfuerzo por atraer la gente más idónea y evitar que su nombramiento se transforme en una prebenda política. Este ha sido el punto de mayor conflicto con la actual administración del MEP, que ha provocado una paralización de la tercera etapa del Programa por espacio de un año y medio, considerando que hasta mediados de 1992 dicha etapa pudo iniciarse. El MEP también aporta el local donde se encuentran las oficinas centrales de la FOD. Aunque inicialmente se estableció que el MEP se encargaría del mantenimiento del equipo, ello resultó inviable y la FOD ha asumido este importante y costoso rubro. El mantenimiento preventivo es realizado directamente por la FOD y el correctivo a través de un contrato con la empresa proveedora, aunque se está estudiando la factibilidad y conveniencia de que la FOD lo asuma directamente.

Otras instituciones estatales colaboran en diversas formas. Las universidades estatales han aportado profesores para que trabajen a tiempo completo; el ICE ha cooperado en las instalaciones eléctricas y ha donado las líneas telefónicas necesarias para establecer la red de teleproceso, y la RACSA ha donado los casilleros para el funcionamiento del correo electrónico. El Banco Central ha posibilitado la participación de la FOD en el programa de conversión de la deuda externa para atraer

más recursos, y la Asamblea Legislativa ha declarado a la FOD como institución de "interés público", con lo cual puede captar recursos de las empresas privadas que son deducibles del impuesto sobre la renta y faculta a las instituciones estatales para realizar donaciones en su favor.

Las comunidades, con el apoyo de las juntas de educación, los patronatos escolares, los docentes y los padres de familia en general, aportan la infraestructura necesaria para la instalación del laboratorio, que comprende el local y el mobiliario. Las comunidades han hecho uso de distintas fuentes para financiar la infraestructura. Estas van desde aportes en dinero de parte de las juntas de educación y los patronatos escolares, contribuciones comunitarias y partidas específicas gestionadas ante diputados de la Asamblea Legislativa, hasta contribuciones en especie, tales como árboles para ser aserrados y transformados en muebles y tiempo de trabajo de los padres que conocen algún oficio de utilidad para la construcción de la infraestructura.

Finalmente, la empresa privada ha hecho su aporte. La IBM de Costa Rica, que suministró los equipos, incorporó al programa al Dr. Papert y su grupo del MIT. También ha proporcionado apoyo técnico a través de su Centro de Investigación Educativa. Otras empresas, amparadas en los beneficios fiscales, han hecho colaboraciones ocasionales y existe por lo pronto un amplio margen de expansión.

#### 4. Los beneficios y los beneficiarios

Si bien los principales y directos beneficiarios son los niños que tienen acceso a los laboratorios, el Programa contempla también beneficiar a la comunidad a través del subprograma PICO. En su etapa inicial, el Proyecto de Informática Educativa fue planificado para ser ejecutado a lo largo de tres años y en tres etapas consecutivas de implantación, conforme se especifica a continuación.

Año	Nº de laboratorios instalados	Niños atendidos	Computadoras instaladas
1988	60	60 000	1 200
1989	70	70 000	1 400
1990	80	80 000	1 600
<b>Total</b>	<b>210</b>	<b>210 000</b>	<b>4 200</b>

Con ello, en 1990 se tenía como objetivo atender a prácticamente la mitad de los estudiantes de educación primaria en establecimientos públicos.<sup>5</sup> No obstante, en 1989 el MEP y la FOD acordaron reducir el ritmo de implantación de la experiencia y concentrar esfuerzos y recursos en la profundización cualitativa del Programa. Para ello, decidieron completar la segunda etapa entre 1989 y 1990 y posponer la tercera etapa para 1991. Esta última, a su vez, tendría una menor cantidad de laboratorios, pues se utilizaría un equipo más potente y más caro. Así, se estimó que al final de la tercera etapa la cobertura efectiva del Programa se aproximaría al tercio de la población escolar, abarcándose la totalidad de cantones del país, como se presenta en la siguiente composición numérica.

Etapa	Nº de laboratorios instalados	Niños atendidos	Cobertura (%)	Nº de cantones
I (1988)	60	63 000	14	43
II (1988)	9 070	48 000	28	35
III (1991)	30	23 000	32	3
<b>Total</b>	<b>160</b>	<b>134 000</b>	<b>32</b>	<b>81</b>

No obstante, a partir de mayo de 1990 y a raíz del cambio de gobierno y de partido gobernante, se produjeron modificaciones respecto a las prioridades del MEP en relación con el Programa de Informática Educativa para la Enseñanza Primaria. Así, a partir de mayo de 1990 se observaron algunas acciones que han ido desgastando el recurso humano y que han sido contradictorias con el desarrollo de los criterios precedentes (Badilla, 1992).<sup>6</sup>

En la práctica ello significó que la tercera etapa se empezó a ejecutar a partir de la segunda mitad de 1992, esto es, un año y medio después de lo programado y a pesar de que el equipo estaba en las bodegas de la FOD desde inicios de 1991 (MIDEPLAN, 1992). A la fecha se encuentran operando 135 laboratorios que atienden una población cercana a los 112 000 estudiantes y con una cobertura de 26%, considerando la matrícula inicial de 1992. Se esperaba tener concluida esta tercera etapa a principios de 1993 con 160 escuelas y algo más de 130 000 estudiantes. Para tener una idea del grado de selectividad mínimo del Programa se ha preparado el cuadro 7. En él se presentan la distribución de los estudiantes de educación primaria pública para tres años y la distribución de la matrícula correspondiente a 1991 (en miles de personas), suponiendo que se mantiene la distribución por estratos de ingreso.

Cuadro 7  
**COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN PRIMARIA POR ESTRATOS DE INGRESO Y POR AÑOS**  
(Cifras absolutas y relativas)

Quintiles	1977	1983	1986	1991
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>431.6</b>
Primer 20%	32.6	32.1	30.1	129.9
Segundo 20%	27.3	27.4	27.0	116.5
Tercer 20%	19.4	19.6	21.5	92.8
Cuarto 20%	14.3	13.5	13.5	58.3
Quinto 20%	6.4	7.4	7.9	34.1

**Fuente:** Pablo Sauma y Juan D. Trejos, "Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica, 1977-1986", Documento de trabajo, Nº 132, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, San José, 1990.

Como se desprende de este cuadro, si el Programa se hubiese distribuido de manera proporcional, es decir, sin criterios adicionales de selectividad, habría tenido de todos modos un fuerte carácter selectivo, ya que prácticamente 60% de los estudiantes de educación primaria pertenecen a las familias situadas en los dos quintiles más pobres de la distribución del ingreso familiar per cápita. Si a ello se agregan los criterios de selectividad aplicados explícitamente, es evidente que el Programa debe tener un fuerte impacto redistributivo. En el caso extremo de selectividad completa, esto es, si sólo se beneficiara al quintil más pobre, el Programa tendría actualmente la extensión suficiente para cubrir la totalidad de los escolares pertenecientes a las familias de ese estrato de ingresos.

La determinación de la magnitud de los beneficios está fuera del alcance del presente capítulo, toda vez que éstos tienen un carácter cualitativo que sólo será perceptible a mediano y largo plazo. Entre los beneficios esperados están: i) el mejoramiento del rendimiento académico, ii) la desmitificación de la computadora a los ojos de las nuevas generaciones, iii) la renovación de la comunidad, y iv) el establecimiento de una nueva actitud ante la tecnología. Sin embargo, también está su impacto en la generalización de las oportunidades para superar las grandes diferencias existentes en las diversas regiones y en los niveles de ingresos, que hacen que los estudiantes deban enfrentar con distintas armas el proceso de aprendizaje. Así, el desarrollo selectivo del Programa permite que aquellos que disponen de menores condiciones —por provenir de familias pobres o con un clima educacional menor—, puedan subsanar parcialmente esas deficiencias y enfrentar el proceso de aprendizaje con mejores posibilidades de aprovechamiento.

### **5. Comentarios finales**

El programa de informática educativa ha sido novedoso en su planteamiento y ejecución, y ampliamente exitoso en el cumplimiento de las metas trazadas, en particular durante sus primeros tres años de vida. A su éxito han contribuido lo que Clotilde Fonseca (1991a) denomina las "decisiones estratégicas" tomadas. Dentro de éstas cabe resaltar las siguientes:

i) El uso de un marco privado para la ejecución del Programa mediante la creación, en 1987, de la Fundación "Omar Dengo". El aporte de la FOD fue esencial para el desarrollo del Programa, ya que fue la entidad que asumió la dirección y ejecución del proyecto. La figura de la Fundación tiene gran importancia en la medida en que permite un manejo flexible de los proyectos que se le encomiendan, lo que hace posible la canalización ágil de fondos nacionales e internacionales por medio de donaciones de entidades financieras y otras fundaciones extranjeras, así como de empresas nacionales interesadas en hacer contribuciones deducibles del impuesto sobre la renta.

También permitió la confluencia de profesionales de distintas disciplinas que prestaron su apoyo voluntario y desinteresado al Programa haciendo posible su continuidad ante los cambios de gobiernos. Para esto la FOD se integró con personas de los dos partidos mayoritarios del país.

Por otra parte, y por el carácter privado de la FOD, otra preocupación fundamental fue la de normar y volver lo más transparente posible las relaciones con el MEP desde el inicio del Programa, de manera que se pudiera establecer una relación adecuada entre la natural autonomía que corresponde a una fundación



como entidad de derecho privado y la autoridad para la toma de decisiones políticas que le corresponde al Estado. Ello, si bien no ha evitado las recientes dificultades, sí ha disminuido sus consecuencias.

Este marco privado de operación se complementó con una red de colaboraciones de índole institucional, nacional e internacional, que han hecho posible la ejecución eficiente del Programa y respecto de las cuales la FOD ha actuado como instancia coordinadora.

ii) El uso de criterios de selectividad, tanto por zonas geográficas como por nivel educativo, posibilitó una amplia cobertura nacional. Esto significa que si bien existía preocupación por la brecha tecnológica en relación con los países más desarrollados, también hubo preocupación e interés por superar las grandes diferencias internas entre la educación pública y privada y entre las zonas urbanas y rurales. Así, en lugar de ampliar las desigualdades existentes, el Programa se transformó en un importante mecanismo equiparador.

La selectividad se complementó con un enfoque comprensivo y novedoso, consistente en introducir la informática en las escuelas, con énfasis en lo cognoscitivo, el pensamiento lógico y la creatividad. El impacto de estas decisiones en el mejoramiento real de la calidad de la educación ha empezado a ser percibido con claridad.

iii) La participación de la comunidad en el financiamiento y beneficio directo del Programa aumenta su apoyo e impacto. Al participar en su financiamiento, las comunidades lo asumen como un logro de su escuela y de su comunidad. Por otra parte, el Programa pretende retribuir a ellas parte de su aporte y utilizar mejor la capacidad instalada. Con ello se procura además llevar más beneficios a las comunidades participantes y a cada uno de sus habitantes.

iv) La vinculación entre la capacitación, el seguimiento y la asesoría, permitió montar un sistema de adiestramiento en servicio, que combina la capacitación permanente con la asesoría pedagógica y el apoyo técnico. Ello permite trabajar con un programa que tiene una amplia cobertura geográfica, con asesores-tutores que visitan periódicamente a los encargados de los laboratorios en sus propios lugares de trabajo.

v) Finalmente, otra decisión básica fue la de tratar de alcanzar desde el inicio un impacto real. Así, se procuró llegar a la mayor cantidad de estudiantes en un plazo muy reducido, abandonando los planes pilotos, que retrasan el desarrollo de los programas, y en algunos casos, incluso ni siquiera superan la fase experimental. La decisión fue desarrollar desde el inicio un programa de características masivas.

#### **D. EL PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL**

La crisis económica de principios de los años ochenta redujo las posibilidades de la mayor parte de la población de acceder a una vivienda propia a través del mercado, debido a la reducción de los ingresos reales y al fuerte incremento real de los costos de construcción y las tasas de interés. Se estimó que para mediados de los años ochenta, y dadas las condiciones financieras prevalecientes, sólo los dos últimos quintiles de las familias tendrían los ingresos suficientes para acceder a una vivienda mínima o superior (Rivera y Brenes, 1992). Además, las políticas de estabilización y ajuste posterior dejaron a las instituciones públicas que intervenían en el sector, particularmente el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), sin los recursos ni las posibilidades de operar eficientemente en la construcción y financiamiento de viviendas populares.

El resultado de todo ello fue un incremento acelerado del déficit habitacional y la proliferación de grandes asentamientos precarios, de magnitudes sin precedentes en la historia del país. Se estimaba entonces que para mediados de los años ochenta, 42% de las familias del país registraba algún tipo de deficiencia en materia de albergue (BANHVI, 1987). Por ello, el tema de la vivienda se transformó en un problema clave de la campaña presidencial de 1986 y el candidato electo, Oscar Arias, ofreció una reestructuración del sistema financiero para la vivienda, la creación del bono de la vivienda y la construcción de 80 000 viviendas por realizarse en los cuatro años de su gestión presidencial.

### **1. Descripción del programa**

Con la llegada al poder en mayo de 1986, el gobierno de Arias se enfrentó a la tarea de reformar el sistema financiero para la vivienda y cumplir con una promesa que implicaba la movilización masiva de recursos financieros, institucionales y humanos. Así, en noviembre de 1986 se aprobó la Ley N° 7052 que creó el Sistema financiero nacional para la vivienda (SFNV), cuyo objetivo principal sería fomentar el ahorro y la inversión para solucionar el problema habitacional existente, incluido el aspecto de los servicios. Este sistema vino a sustituir el antiguo Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo creado en 1969, que se había mostrado ineficaz. La misma ley contemplaba la creación del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), como ente rector del sistema, el cual, en conjunto con las instituciones autorizadas previstas por la ley conforman el SFNV.

El BANHVI se creó como una entidad con personería jurídica propia y se le concedió la más amplia libertad de acción para cumplir sus objetivos. Se le dotó, pues, de patrimonio propio y autonomía administrativa; se le confirió el carácter de ente público no estatal; se lo designó como organismo rector del sistema y se le otorgaron otros privilegios, como exención de impuestos, inembargabilidad de bienes, facultad de emitir títulos, valores, etc. Le corresponde atender, desarrollar y velar por la consolidación del SFNV, para lo cual debe llevar a cabo las siguientes funciones: obtener recursos y coordinar su adecuada distribución; promover, financiar y supervisar las entidades financieras autorizadas; promover, desarrollar y estabilizar el mercado secundario de títulos y valores en el campo de la vivienda, y garantizar las operaciones de las entidades autorizadas.

Como el BANHVI no está facultado para realizar operaciones financieras directamente con el público, debe hacerlo por intermedio de las entidades autorizadas por la ley. Éstas comprenden una amplia gama de entes públicos y privados, como las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito, los bancos comerciales, el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, las cooperativas de ahorro y crédito, de servicios, y de vivienda y los organismos de integración cooperativa, el IMAS, el INVU, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). De esta manera, el BANHVI constituye la entidad que coordina los esfuerzos de una serie de instituciones que de manera descentralizada están encargadas del financiamiento a la vivienda.

El BANHVI cuenta con dos fondos para financiar las actividades de construcción de viviendas. El Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y el Fondo de Subsidios para Vivienda (FOSUVI). El FONAVI recibe 25% de la cartera de inversiones transitorias del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS, de los depósitos que capte el banco, de los empréstitos que contrate, de las donaciones de organismos nacionales o extranjeros que reciba y de las utilidades de la lotería instantánea que administra la Junta de Protección Social de San José. Estos recursos se utilizan para financiar créditos no subsidiados para la vivienda y para inyectar liquidez al sistema, descontando hipotecas de las entidades autorizadas. Se emplea entonces tanto para efectuar operaciones de corto como de largo plazo.

El FOSUVI obtiene 33% de los recursos anuales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones familiares (FODESAF) y 3% del presupuesto anual del gobierno central. Contempla también el aporte extraordinario de entidades nacionales o extranjeras. Estos recursos se encuentran en un fideicomiso y se destinan a la financiación del Bono Familiar de Vivienda (BFV). Este bono fue concebido como un financiamiento a largo plazo (15 años extendible a 25 años) y con una tasa de interés nominal de cero. Sólo pueden acceder a él las familias con ingresos disponibles totales menores que la suma de cuatro salarios mínimos de un peón de la construcción. Si el ingreso familiar no supera el salario mínimo, la familia tiene derecho al bono completo; si el ingreso es mayor que el salario mínimo pero menor que cuatro veces éste, tendrá derecho a un bono parcial, decreciente según el nivel de ingreso, que se combina con un crédito base, en las condiciones prevalecientes en el mercado. Este crédito base puede ser financiado por el FONAVI, con recursos propios de las entidades autorizadas o mediante una combinación de ambos.

La idea de emplear el bono como crédito a largo plazo era estimular el esfuerzo del beneficiario como contraparte del subsidio. No obstante, como resultado del cambio de administración, a partir de 1991 el bono se convirtió en una donación con carácter retroactivo, deviniendo así en un mecanismo de corte asistencial (MIDEPLAN, 1992, p. 13). Este cambio se derivó de una promesa de la campaña del actual Presidente de la República, Rafael Angel Calderón. Al transformarse el bono en una donación, el grupo de familias ubicada en el primer estrato (menos de un salario mínimo) puede optar además a la obtención de un crédito base. Durante 1991 se formalizaron 15 009 operaciones de crédito en el SFNV que involucraban el uso del bono de la vivienda. El cuadro 8 muestra la distribución de esas operaciones, el monto medio del bono y el porcentaje del bono en el monto global de la operación.

Del cuadro se puede constatar, en primer lugar, la gran concentración de las operaciones dirigidas hacia las familias más pobres, ya que 46% de los beneficiarios no alcanzan a ganar el monto del salario mínimo, porcentaje que sube a 75% si se consideran los dos primeros estratos. En segundo lugar, se destaca el monto importante del subsidio por la vía del bono, que alcanza a casi 3 000 dólares por familia, como subsidio por una sola vez. Finalmente, aunque el monto del bono es significativo en todos los estratos, cada vez representa menos en la solución total y se distribuye en forma más equitativa en las familias beneficiadas. Así, el primer estrato, que comprende 46% de las familias recibe 49% del subsidio entregado. Por el contrario, el estrato de mayores ingresos, que abarca a 10% de las familias beneficiadas, capta 7% del subsidio.

Cuadro 8  
**COSTA RICA: OPERACIONES DE CRÉDITO FORMALIZADAS Y  
 MONTO MEDIO POR ESTRATOS DE INGRESOS, 1991**  
*(Cifras absolutas y relativas)*

Estrato de ingreso	Familias	Bono Medio (US\$)	Porcentaje del bono en la operación total
<b>Total</b>	<b>15 009</b>	<b>2 903</b>	<b>67</b>
Menos de 1 SM	6 837	3 144	97
De 1 a menos 2 SM	4 494	2 994	67
De 2 a menos 3 SM	2 193	2 499	46
De 3 o más SM	1 485	2 115	29

Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), *Panorama social de Costa Rica, 1991*, San José, 1992.

Nota: SM= salario mínimo de un peón de la construcción en Costa Rica.

El bono de la vivienda tiene otras características que conviene explicitar. En primer lugar, se debe destinar a la adquisición de una vivienda por parte de una familia de ingresos escasos. Esto significa que sólo se puede utilizar para la compra de una vivienda existente, la construcción en un lote propio o la compra de un lote y la construcción de la vivienda. No permite financiar soluciones habitacionales incompletas, como lotes con o sin servicios, albergues o núcleos húmedos, sino sólo viviendas. También convierte automáticamente a sus beneficiarios en los dueños de sus moradas. Por otra parte, la selectividad de su asignación se obtiene no sólo por la restricción del límite del ingreso familiar, sino también mediante el requisito sobre el máximo de metros cuadrados (60) y el valor que puede tener la vivienda que se va a adquirir. Este valor y el del bono se ajustan con la inflación a fin de que el bono total permita a una familia adquirir la vivienda mínima sin terminaciones finales. Finalmente, el bono se define, de manera residual, como la diferencia entre el precio de la vivienda y la capacidad de compra de la familia, siempre que no se rebasen los límites establecidos. Ello permite ampliar el efecto selectivo del subsidio derivado del bono.

Las reformas introducidas en 1991 y aprobadas en noviembre de 1990 (Ley N° 7208), no sólo transformaron el bono de crédito de largo plazo en una donación, sino que introdujeron otras reformas. Entre ellas, se autorizó el uso del bono para la reparación o ampliación de viviendas en casos de emergencia o de extrema necesidad;<sup>8</sup> se creó un bono especial para familias cuyo jefe sufriera impedimento físico total o permanente; se establecieron nuevas exenciones tributarias y otros privilegios para la vivienda de interés social; se hizo posible que familias de zonas fronterizas y áreas costeras tuvieran acceso al bono, y se definieron nuevas disposiciones que hacían más riguroso el proceso de control y supervisión de las nuevas edificaciones (BANHVI, 1991).

## 2. Mecanismo de selección

El bono familiar de vivienda está dirigido a familias cuyos ingresos disponibles no superan los cuatro salarios mínimos de un obrero no especializado del sector de la construcción. Este salario mínimo se actualiza por ley a finales de cada año y entra a regir el 1° de enero del año siguiente. Durante el año, y dependiendo de la magnitud del proceso inflacionario, se realizan actualizaciones. Esto significa que los límites de referencia se encuentran indizados, aunque en los últimos años el salario mínimo se ha quedado ligeramente rezagado con respecto a los precios, perdiendo 7% de su poder adquisitivo entre agosto de 1986 y enero de 1991.

Por otra parte, si se compara este salario mínimo con la distribución del ingreso registrada en la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1988 (DGEC, 1991), se encuentra que el límite de cuatro salarios mínimos corresponde a cerca del decil octavo de la distribución nacional del ingreso familiar. Ello significa que el acceso al bono, en forma total o parcial, está a disposición de casi 80% de las familias del país y que al bono total puede acceder 16% de las familias con ingresos más reducidos. El esquema numérico siguiente presenta la estimación de los estratos de ingresos según la Encuesta de Ingresos y Gastos y los salarios mínimos vigentes en 1988.

Estrato de ingreso	Familias (%)	Total acumulado (%)
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Menos de 1 SM	16	16
De 1 a menos 2 SM	28	44
De 2 a menos 3 SM	21	65
De 3 a menos 4 SM	12	77
De 4 o más SM	23	100

**Fuente:** Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), Avance de resultados, Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, Dirección General de Estadística y Censos, San José, 1991.

**Nota:** SM = salario mínimo de un peón de la construcción en Costa Rica.

Las cifras previas representan tan solo una aproximación gruesa, y ello por dos motivos. Por una parte, la Encuesta de Ingresos y Gastos utiliza el ingreso bruto, en tanto que el BANHVI trabaja con el ingreso disponible. Por otra parte, la encuesta utiliza las cifras sobre el ingreso familiar total, en tanto que el BANHVI realiza un pequeño ajuste según el tamaño de la familia, sin llegar al ingreso per cápita. El concepto de ingreso familiar disponible utilizado por el BANHVI equivale al ingreso familiar bruto, menos el monto de las cargas sociales (CCSS y Banco Popular), y de Desarrollo Comunal y descontadas también aquellas deudas comprobadas del núcleo familiar. Estas últimas se consideran sólo si afectan considerablemente el ingreso familiar por un largo período y si fueron contraídas en situaciones estrictamente necesarias. La consideración del tamaño del núcleo familiar se hace aplicando un factor de ponderación que depende del tamaño de la familia, para

llegar al ingreso familiar disponible ponderado, que es el que finalmente se confronta con el del salario mínimo, para establecer el estrato a que pertenece la familia. El factor de ponderación utilizado es el siguiente:

MIEMBROS	FACTOR
2	1.10
3	1.05
4	1.00
5	0.90
6	0.85
7 o más	0.80

Cabe señalar que si se compara este procedimiento con el derivado de clasificar las familias según su ingreso per cápita confrontado con una línea de pobreza, arroja resultados muy similares con excepción de los extremos. Esto significa que el procedimiento seguido tiende a clasificar más favorablemente los hogares pequeños y a penalizar los más grandes. En todo caso, para un segmento considerable de ellos parece existir coincidencia en cuanto a ubicación. Con este procedimiento de cálculo del ingreso familiar disponible ponderado, cada entidad autorizada está encargada de analizar cada una de las solicitudes, verificar la información suministrada y hacer la asignación del estrato de ubicación, del monto del bono que le corresponde y del monto del crédito base a que puede acceder. Esta información es remitida posteriormente al BANHVI, que aprueba la operación en última instancia. Esto significa que el grado de precisión en la selectividad se basa en el trabajo realizado por las entidades autorizadas. Al BANHVI le ha correspondido el diseño de la metodología de selección y el diseño y puesta en marcha de los sistemas operativos uniformes y automatizados para la tramitación de los bonos familiares. Aunque esto último ha sido difícil de operacionalizar, es importante pues garantiza uniformidad en los criterios de selección entre las entidades autorizadas del SFNV, y eficiencia en la asignación de los subsidios.

### 3. Recursos del programa

Los recursos asignados al FOSUVI provienen, principalmente, de 3% del presupuesto nacional y 33% del FODESAF. Si bien estos recursos surgen de disposiciones que establecen obligaciones específicas, están sujetos a la evolución de las finanzas públicas. Así, se tornan muy vulnerables a los desequilibrios fiscales y a las políticas que propugnan restablecer ese equilibrio. En efecto, de las dos fuentes de ingresos la que ha mostrado una mayor variabilidad ha sido la proveniente del presupuesto nacional. Aunque para ese caso se logró el reconocimiento de que el 3% debería calcularse sobre la base del presupuesto de egresos (ordinario y extraordinario) y no del presupuesto de ingresos del gobierno central, en la práctica el Ministerio de Hacienda no ha girado la totalidad de los recursos e incluso en algunos años no ha girado monto alguno. Esto significa que el Fondo se basa crecientemente en el aporte que pueda recibir del FODESAF, mecanismo que tampoco se encuentra al margen de las dificultades fiscales. El cuadro 9 recoge los ingresos con que ha contado el FOSUVI en sus cinco años de funcionamiento.

Cuadro 9  
**COSTA RICA: RECURSOS CAPTADOS POR EL FONDO NACIONAL  
 DE VIVIENDA (FOSUVI) SEGÚN FUENTES DE  
 FINANCIAMIENTO, 1987-1990**  
*(Cifras absolutas en millones de colones y cifras relativas)*

Indicador	1987	1988	1989	1990	1991
<b>Total (colones corrientes)</b>	<b>724.7</b>	<b>1 904.7</b>	<b>4 406.8</b>	<b>2 052.8</b>	<b>3 897.5</b>
– Gobierno	0.0	208.3	2 550.1	0.0	423.5
– FODESAF	724.7	1 696.4	1 856.7	2 052.8	3 474.0
FODESAF (%)	100.0	89.1	42.1	100.0	89.1
Total (colones de 1990)	1 214.5	2 641.8	5 245.1	2 052.8	3 028.2
Total (dólares)	11.4	24.9	53.7	22.1	31.5
FOSUVI, monto utilizado (%)	1.2	47.5	61.5	77.1	95.1

Fuente: Miriam Coto, *Estadísticas sobre el sector público consolidado, 1983-1991*, San José, Secretaría Técnica de la Comisión Bipartidista para la Reforma del Estado, 1992, y Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), *Memoria anual*, San José, 1987 a 1991.

En el cuadro se aprecia que los recursos reales asignados al FOSUVI crecen entre 1978 y 1989 conforme el gobierno asignaba crecientemente la parte que le corresponde. A partir de 1990, con el cambio de administración y sobre todo como consecuencia de los desequilibrios fiscales, el aporte del gobierno vuelve a reducirse. Aunque en 1991 se observa un nuevo repunte, los recursos presupuestados para 1992 señalaban una nueva reducción en términos reales. La capacidad de operación de este Fondo no sólo es vulnerable a las dificultades fiscales, sino también a la evolución de los ingresos reales y a la evolución de los costos de la construcción.

En este lapso no sólo los ingresos reales se redujeron, sino que además los costos de construcción se expandieron por encima del crecimiento promedio de los precios. Ello significa que se debe incrementar el monto medio del bono reduciéndose el número de beneficiarios posibles. El BANHVI ha tratado de contrarrestar este fenómeno asignando recursos cada vez mayores al FOSUVI. Esto hizo que a finales de 1991 se agotara prácticamente todo el Fondo acumulado desde 1987, y significa también que desde 1992 en adelante sólo se podrán asignar los nuevos recursos anuales que ingresen, con la consiguiente reducción del ámbito de acción del programa.<sup>9</sup>

#### 4. Los beneficios y los beneficiarios

El FOSUVI empezó a operar en la segunda mitad de 1987, recién abierto el BANHVI. No obstante, en ese período los esfuerzos se orientaron hacia el diseño y montaje de los sistemas de selección y operación del Fondo. Por ello, en 1987 sólo se formalizaron 91 operaciones con BFV. Entre 1988, año en que se inició el Programa,

hasta 1991, éste llegó a beneficiar a un total cercano a las 52 000 familias, con un promedio anual en los últimos cuatro años cercano a las 13 000 familias beneficiarias. El cuadro 10 recoge la evolución de los beneficiarios y de los subsidios otorgados por año.

Cuadro 10  
**COSTA RICA: BENEFICIOS Y BENEFICIARIOS DEL FONDO  
NACIONAL DE VIVIENDA (FOSUVI), 1987-1991**  
(Cifras absolutas y relativas)

Año	Beneficiarios		Subsidios (dólares)	
	Total	Estrato I (%)	Total (millones de dólares)	Promedio (%)
1987	91	63.7	0.2	2 096
1988	7 597	26.4	16.1	2 112
1989	13 422	30.0	30.1	2 243
1990	15 454	35.0	35.9	2 324
1991	15 009	45.6	43.6	2 903

**Fuente:** Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), *Memoria anual*, San José, 1987 a 1991, y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), *Panorama social de Costa Rica, 1991*, San José, 1992.

Las cifras previas muestran cómo ha venido creciendo tanto el número de beneficiarios como la selectividad. Esto último es muy claro, ya que el porcentaje de los beneficiarios ubicados en el primer estrato de ingreso (menos de un salario mínimo), que por ende reciben el bono completo, ha venido incrementándose a partir de 1988. El subsidio medio, medido en dólares, también ha ido aumentando y ello, conjuntamente con el incremento de los beneficiarios, ha hecho que el subsidio total otorgado aumente sistemáticamente hasta agotar prácticamente el Fondo, como se señaló en el cuadro 9. Esto significa que, a no ser que se inyecten recursos adicionales al Fondo, en el futuro no podrá beneficiar a tantas personas. A manera de ejemplo, se consideran los recursos presupuestados para 1992 y el saldo disponible en el FOSUVI, así como el valor constante del bono promedio; de no haber variaciones, en 1992 se podrían otorgar sólo cerca de 10 400 nuevos bonos, esto es, 31% menos que en 1991.



Por otra parte, cabe señalar que si bien el bono corresponde al principal subsidio que reciben los beneficiarios, no es el único. En efecto, los beneficiarios obtienen una serie de subsidios indirectos, como la exoneración de impuestos, directos e indirectos, nacionales y municipales, incluidos los cargos de los colegios profesionales; la exoneración del impuesto territorial por diez años para las viviendas financiadas en su totalidad por FOSUVI; la exención de permisos y el visado municipal; la exención de los derechos de registro para inscribir las hipotecas, y la exoneración del pago del impuesto por concepto de traspaso de bienes inmuebles.

Aunque el cuadro 10 permite apreciar la selectividad del Programa, en el cuadro 11 se procura aproximar la selectividad total del Programa en sus primeros cinco años de operación y evaluar su cobertura global. Cabe recordar las limitaciones señaladas previamente al construir los estratos de ingresos a partir de la encuesta de ingresos y gastos de la DGEC.

Cuadro 11  
**COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN Y COBERTURA DEL PROGRAMA  
POR ESTRATOS DE INGRESOS, 1987-1991**  
(Cifras relativas)

Estratos de ingresos	Familias totales	Familias beneficiadas 1987 a 1991	Cobertura
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>8.0</b>
Menos de 1 SM	16.1	35.6	17.7
De 1 a menos 2 SM	28.2	31.8	9.0
De 2 a menos 3 SM	20.5	18.0	6.8
De 3 a menos 4 SM	12.2	13.9	9.2
De 4 o más SM	23.0	0.7	0.2

**Fuente:** Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), *Memoria anual*, San José, 1987 a 1991; Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), *Panorama social de Costa Rica, 1991*, San José, 1992, y Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), *Avance de resultados, Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares*, Dirección General de Estadística y Censos, San José, 1991.

**Nota:** SM = Salario mínimo de un peón de la construcción en Costa Rica.

Con las salvedades apuntadas,<sup>10</sup> las cifras muestran una selectividad importante del Programa, en el que más de un tercio de las familias beneficiadas se ubican en el primer estrato de ingresos en tanto que dos tercios se agrupan en los dos estratos más bajos. Téngase presente que como el bono descende conforme aumenta en ingreso del núcleo familiar, la distribución del subsidio favorece aún más marcadamente a las familias de ingresos escasos. El hecho que 67% de las

familias beneficiarias se ubique en los dos primeros quintiles de ingresos muestra un cambio significativo en relación con la situación existente antes de la creación del BANHVI. En efecto, según estimaciones de 1982, del subsidio otorgado por el Estado para financiamiento de la vivienda sólo 18% llegaba a los dos primeros quintiles de ingresos (Sauma, 1991).

Por otra parte, la cobertura del Programa, medida en forma gruesa (pues se confrontan los beneficiarios con el total de las familias y no con el total de las familias con problemas de vivienda), no es despreciable, teniendo en cuenta el tipo de subsidio involucrado, lo que es particularmente evidente en el primer tramo de ingresos. Así, en cuatro años se ha logrado proporcionar una solución de vivienda a 8% de las familias del país y a 18% de las más pobres, grupo, este último, que aparentemente está excluido de cualquiera de las opciones existentes en el mercado.

### **5. Comentarios finales**

La creación del FOSUVI implica una redefinición de la política social de vivienda en Costa Rica, redefinición que se orienta a materializar el derecho constitucional de todos los costarricenses a poseer una morada digna. En su operación exitosa han intervenido una serie de factores entre los que cabe destacar la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y la forma en que se inició el funcionamiento del Fondo.

Con la creación del SFNV no sólo se definió un objeto más amplio que el considerado en el antiguo Sistema Nacional de Ahorro, sino que incorporaron otros elementos que han posibilitado su operación y consolidación. Por un lado, se creó un ente rector con amplias facultades legales para la dirección y control del sistema. Por otro, se crearon fuentes patrimoniales propias a ese ente rector, lo que le otorga una amplia capacidad real de movilización de recursos en el sector de la vivienda. Finalmente, se integró una heterogénea variedad de instituciones al sistema y se otorgaron importantes incentivos para que participaran efectivamente.

La manera en que se inició la operación del FOSUVI fue mediante un proyecto piloto, aplicado entre octubre y diciembre de 1987. Éste consistió en un plan especial de vivienda rural dirigido a las familias campesinas que tenían un lote propio y cuyos ingresos eran inferiores a 267 dólares mensuales. El proyecto no sólo pretendía poner a prueba un conjunto de disposiciones reglamentarias y operativas definidas, sino además, romper la inercia institucional y generar un proceso controlado pero creciente de operaciones en el Fondo. El Programa fue todo un éxito y permitió no sólo inaugurar el sistema con un ejemplo exitoso, sino que posibilitó probar, corregir e implantar nuevos estilos y procedimientos de trabajo en el BANHVI y los entes autorizados, estimular la construcción de viviendas rurales y liberar al BANHVI de eventuales presiones a corto plazo, de modo de colocarse en mejores condiciones para impulsar la estrategia de desarrollo del sistema.

## Notas

<sup>1</sup> En la práctica, la reapertura de la universidad se postergó hasta los inicios del decenio de 1940.

<sup>2</sup> Definido como equivalente al costo de operación más la renta implícita del capital, pero descontados los pagos directos. Se refiere así a un subsidio bruto, pues no incorpora el efecto redistributivo de su financiamiento.

<sup>3</sup> Son aquéllos cuyo ingreso familiar per cápita es inferior a una línea de pobreza equivalente al costo per cápita de una canasta ampliada, que se basa en los requerimientos nutricionales de la población y se expande por métodos indirectos.

<sup>4</sup> Los denominados "hogares comunitarios" equivalen a los "hogares de cuidado diario" que existen en Venezuela o los "hogares de bienestar infantil" de Colombia. Éstos combinan los objetivos de la alimentación complementaria con la creación de guarderías comunitarias organizadas por las madres, con carácter voluntario, pero por cuyo trabajo reciben una retribución.

<sup>5</sup> La matrícula en escuelas privadas no supera el 5% de la matrícula total en la educación primaria.

<sup>6</sup> Cabe citar al respecto un programa destinado a introducir la informática educativa en la educación secundaria.

<sup>7</sup> Existe también la opción de un crédito base sin bono de vivienda para familias con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos. En este caso, el monto máximo que es posible financiar equivale al doble del monto de la vivienda máxima subsidiable, y los recursos pueden surgir del FONAVI o del ente autorizado.

<sup>8</sup> Procura atender los casos de viviendas destruidas por los terremotos e inundaciones que han azotado al país recientemente.

<sup>9</sup> Cabe recordar que al transformarse en una donación, en 1991, se eliminó la posibilidad de que las amortizaciones futuras de los bonos asignados permitieran englobar al FOSUVI.

<sup>10</sup> En particular no se conoce el grado de precisión en la medición del ingreso familiar declarado. Al respecto, intervienen dos elementos que contrarrestan el interés del núcleo familiar por declarar un ingreso distinto del real. Por una parte, la subdeclaración contribuye a recibir un bono mayor; por otra, la sobreestimación, permite arribar a un monto total de recursos mayor, compuesto por el bono más el crédito.



## **Capítulo VI**

### **RED COMUNITARIA PARA EL DESARROLLO INFANTIL EN ECUADOR: LOGROS, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS**

#### **A. EL PROGRAMA DE LA RED COMUNITARIA**

##### **1. La pobreza, los niños y los "beneficiarios" del gasto social**

Los fenómenos de pobreza y concentración del ingreso no sólo no son nuevos en el Ecuador, sino que al contrario, constituyen una de las características más sobresalientes de la vida republicana.

Si bien algunos de los beneficios del petróleo se filtraron hacia los pobres —en su mayor parte en calidad de servicios sociales— los problemas de la pobreza y la distribución del ingreso todavía seguían presentes en 1980 y crecieron durante toda la década.

Según el Banco Mundial (1990c, p. 4) y otros informes, la distribución del ingreso en el Ecuador se cuenta entre las peores de los países latinoamericanos de ingresos medianos.

El análisis de los resultados de la Encuesta de Hogares de 1988, a cargo del Instituto Nacional de Empleo (INEM), con cobertura sobre todo el sector urbano del país, realizado por Carlos Larrea (1990), concluye que la pobreza afecta a 65% de los hogares del sector urbano nacional.

Diferenciando los tipos de pobreza, el autor afirma que 27.2% de los hogares se encuentran en situación de pobreza crónica, 27.7% son pobres recientes, y que la pobreza inercial probablemente afecte a 10.3% de los casos. En otras palabras, señala que la crisis actual y las políticas de estabilización se han traducido en una ampliación del porcentaje de pobreza de aproximadamente 60%. Más adelante indica que la reducción de la capacidad adquisitiva de los salarios, el deterioro de las condiciones de empleo y la expansión del sector informal, que en gran medida son consecuencia de las políticas impulsadas bajo los auspicios del FMI, son antecedentes claros de este sustancial deterioro (Larrea, 1990).

El aumento de la pobreza durante la crisis, según datos de la Secretaría General de Planificación (SGP) no sólo ha afectado a los pobres sino que "está alcanzando a las capas medias, que ven también deteriorados sus ingresos y frustradas sus expectativas de ascenso social" (CONADE, 1991a, p. 8).

Con el fin de ilustrar la situación de pobreza en que vive la mayoría de los ecuatorianos, se examinarán a continuación algunos indicadores económicos y sociales referidos al ingreso, el desempleo, el subempleo y el acceso y la cobertura de los servicios sociales.

En 1989 el ingreso promedio per cápita fue prácticamente el mismo que en 1978. El salario mínimo, medido en términos reales, a mediados de 1989, alcanzaba a aproximadamente tres cuartas partes del nivel de 1983.

Las remuneraciones de los empleados, como porcentaje del producto interno bruto disminuyeron drásticamente entre 1987 y 1991, al bajar de 22.4% en 1987 a alrededor de 10% en 1991.

El salario mínimo vital incluidas las compensaciones pero descontados los aportes al sistema de seguro social alcanzó 62.36 dólares en 1988 y en junio de 1992 fue de 76.10 dólares. Según las cifras que se indican a continuación, este salario lo obtiene un porcentaje reducido de la población.

De acuerdo con el INEM, la desocupación, como porcentaje de la población económicamente activa, en 1990 fue de 6.1%, porcentaje muy distinto a la realidad ocupacional que vive la población ecuatoriana, que según fuentes oficiales, como la Secretaría General de Planificación (SGP), en 1991 registró alrededor del 15% (CONADE, 1992a, p. 29).<sup>1</sup>

La tasa de subempleo según las dos fuentes oficiales, ya mencionadas, el INEM y la SGP, se sitúa alrededor del 50%.

En las condiciones descritas, la SGP reconoce que "La aplicación de las políticas de ajuste ha significado una tendencia regresiva en la distribución del ingreso y un deterioro significativo de las condiciones de vida de los estratos más bajos. A manera de ilustración —y a falta de mejores indicadores— la participación de las remuneraciones en el ingreso nacional disponible pasó de más de 33% en 1980 a menos de 14% en 1990 ..." (CONADE, 1992b, p. 44). Señala además que "se ha acentuado la concentración en la distribución del ingreso y han aumentado los índices de pobreza, por lo que se hace necesario —concluye— una acción del Estado para enfrentar tal situación" (CONADE, 1992b, p. 41).

Al parecer, la reducción del ingreso durante los años ochenta afectó más a los pobres y a los grupos de ingresos bajos y medianos bajos.

El aumento de la pobreza social, conforme al organismo planificador, está alcanzando a las capas medias, que ven también deteriorados sus ingresos y frustradas sus expectativas de ascenso social (CONADE, 1991a, p. 8).

El monto de los subsidios que el Estado ha otorgado por intermedio de los servicios sociales, según Bustos (1988, p. 19), beneficia en mayor proporción a los estratos de ingresos medios, que reciben un subsidio anual de entre uno y 15 sueldos básicos; a los estratos de ingresos altos, cuyo subsidio anual es de entre uno y 12 sueldos básicos, y a los tres estratos de familias de ingresos bajos, que perciben subsidios de entre uno y hasta siete sueldos básicos.

Sobre la base de los resultados anteriores el autor concluye que los estratos de ingresos medios han sido los más favorecidos con la política del gasto público social, como así también con el resto de políticas del Estado, como son las de orden financiero, de empleo, de comercialización y precios, de salarios y, desde luego, todo tipo de prestaciones sociales; las mencionadas políticas se aplican en el marco de una política económica desarrollista modernizadora del aparato productivo. Es así como las clases medias son las que con mayor facilidad acceden a todo tipo de beneficios sociales por parte del Estado.

Con respecto a la cobertura de servicios sociales, el Banco Mundial (1990c) ha indicado que dos tercios de la población que no cuenta con servicios de agua potable o saneamiento pertenecen al grupo de bajos ingresos; la seguridad social muestra la cobertura más baja (aproximadamente 7%) entre todos los servicios y está concentrada en el grupo de ingresos medianos altos, y si bien la cobertura de los servicios de salud es reducida (alrededor de 33%), su distribución parece ser levemente progresiva. Con excepción de la vivienda en el resto de los servicios la focalización hacia los pobres es aparentemente deficiente. Cuanto más baja la cobertura y más elevados los costos unitarios, mayor es la regresividad. En realidad, el subsidio de educación parece ser muy equitativo, ya que entre los subsectores es el que tiene mayor efecto de redistribución hacia los pobres.

Al interior de este espectro se encuentra una población altamente significativa de niños menores de 15 años (que en 1990 representaban 38.8% de la población) y el grupo materno-infantil, que abarcaba a 25.2%.

## **2. El pago de la deuda social y la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil**

### **a) *Pago de la deuda social***

El Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador 1989-1992 introdujo en la planificación el concepto de deuda social, deuda que, según el organismo planificador, se origina en el carácter concentrador y excluyente del modelo de desarrollo prevaleciente en el país, agravado por las políticas de ajuste tradicionales establecidas. En estas condiciones —se afirma en ese Plan— "a nivel político existe la voluntad de pagar prioritariamente la deuda social ..." (CONADE, 1989, p. 2).

Ese pago —aclara el mismo organismo— no puede ser reducido solamente a la responsabilidad del gobierno, sino que deberá ser el resultado de los esfuerzos de concertación entre todas las fuerzas económicas, sociales y políticas de la nación (CONADE, 1992a).

Precisa asimismo el CONADE que para que el pago no se transforme en una dádiva paternalista del Estado, los sectores populares —que son los principales acreedores de la deuda— deben intensificar su presencia activa en el desarrollo integral del país, fortaleciendo el proceso de organización popular.

La estrategia de pago de la deuda social consiste en determinar módulos sociales que atraviesan la totalidad del Plan, esto es, módulos de índole económica, productiva, social y política, los mismos que se concretan en varios instrumentos que comprenden aspectos presupuestarios, tributarios, fondos sociales especiales y créditos internacionales reembolsables y no reembolsables.

Conceptualmente en el pago de la deuda social se incluye la compensación en ingresos y en servicios a aquel sector de la población que haya experimentado más profundamente las consecuencias de la crisis y sus "ajustes".

Uno de los programas simbólicos, a través de los cuales se propuso pagar la deuda, fue la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil, dirigida principalmente a los niños preescolares y a sus madres, asentados en zonas de pobreza rural y urbana.

### **b) *Integración de las políticas de desarrollo infantil y creación del Frente Social***

La política social formulada y en buena parte ejecutada por el gobierno del Presidente Borja planteó la defensa y el mejoramiento de la calidad de vida de las familias más pobres del campo y la ciudad.

En esa política se incorpora el desarrollo infantil como componente básico de la estrategia de crecimiento económico y social; como un esfuerzo en favor de la supervivencia y desarrollo de los niños, entendida como la inversión más rentable. Ello implica considerar que se trata de un proceso de intervención multisectorial, acorde con la concepción multidimensional del desarrollo infantil.

El desarrollo infantil es considerado como el resultado de distintos efectos combinados de la naturaleza, el ambiente y la actividad personal del niño. Se define como un proceso sucesivo, mediante el cual y en relación con el ambiente, se desarrollan progresivamente sus capacidades genéticas.

Los atributos propios de los niños, la calidad de la trama familiar y de la comunidad más próxima, así como la estructura y disponibilidad de recursos y servicios, conforman el marco en el cual se desarrolla la política de desarrollo infantil.

Con el objeto de integrar y coordinar las políticas y acciones de desarrollo infantil se creó en 1989 el Frente Social,<sup>2</sup> que es un órgano que posibilita emprender intervenciones globales encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la comunidad, que incluyen la alfabetización de los padres, el saneamiento, el microcrédito, la salud básica, la aplicación de estrategias de empleo ocasional, la capacitación social, y otras.

Con estos antecedentes, se elaboró la propuesta señalada, "enfaticando en un enfoque articulador e integrador, que dé lugar a la concertación de acciones en el sector público y que permita, al mismo tiempo, movilizar a la sociedad civil en procura del desarrollo y el bienestar de los niños".

#### **c) *La Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil***

Sobre la base de la experiencia del antiguo programa denominado Modalidades no convencionales de atención integral del niño, y con la decisión política de "privilegiar a los niños, dentro de la política social", el Gobierno del Ecuador decidió transformar este programa en uno de los más fundamentales del denominado Frente Social, enmarcado dentro de la estrategia de pago de la deuda social.

La Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil se inició en octubre de 1989, conjuntamente con las decisiones de crear el Frente Social y el Fondo Nacional para la Nutrición y Protección de la Población Infantil Ecuatoriana (FONNIN).<sup>3</sup>

El diseño de la Red Comunitaria se basó en la idea de crear una red de servicios básicos en torno al cuidado diario de los niños, con participación comunitaria y teniendo como telón de fondo el concepto de desarrollo infantil.

Con esa óptica, el Ministerio de Bienestar Social —promotor del programa— consideró que una iniciativa seriamente concebida para atender a los niños necesitados, deberá, además de estimularlos y mejorar su situación de salud y estado nutricional, promover acciones interinstitucionales orientadas a mejorar las bases económicas y sociales de las familias en que se desenvuelven.

En 1988 se estimaba que alrededor de 2 500 000 niños se encontraban en condiciones de riesgo de supervivencia. Los sistemas públicos y privados de protección de menores a la fecha tenían, según la Secretaría General de Planificación (SGP), apenas una cobertura de 2%. A esta ínfima capacidad se agregaba la baja calidad de los servicios sociales para menores, así como un tipo de atención de corte asistencialista tradicional.



Para enfrentar este problema el gobierno decidió orientar su acción hacia una perspectiva no convencional,<sup>4</sup> que potencializara tanto los recursos económicos públicos como la participación de la familia y de la comunidad en la atención de los niños.

En este sentido, uno de los programas prioritarios y posiblemente de mayor magnitud entre las acciones dirigidas a los menores es el de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil. Este programa procura mejorar la calidad de vida de los niños menores de seis años del campo y la ciudad, mediante la puesta en marcha de nuevas formas no convencionales de atención nutricional, de salud y desarrollo psicosocial, con la participación de la familia y la comunidad. Lo anterior supone la movilización estatal, social y comunitaria para generar servicios integrales de atención, y la articulación de las iniciativas y nuevos campos de inversión comunitaria e institucional, a partir de la óptima utilización de los recursos económicos, humanos y técnicos que se destinen a ese fin.

### **3. Objetivos de la Red**

#### **a) *General***

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las familias más pobres del campo y la ciudad, mediante el apoyo a la movilización social para el desarrollo integral de los niños menores de seis años, la puesta en marcha de nuevas formas de coordinación interinstitucional y la canalización prioritaria de las inversiones.

#### **b) *Específicos***

- Ampliar la cobertura nacional de atención del niño en situación de alto riesgo, menor de seis años, mediante estrategias de prevención y control de la salud, mejoramiento nutricional y desarrollo psicosocial.

- Optimizar las redes de movilización social de las organizaciones populares, los comités de padres, las cooperativas, los grupos de interés y las organizaciones juveniles y femeninas, a fin de fortalecer la participación e integración de los servicios y mejorar así el desarrollo infantil.

- Articular las acciones y programas con otras organizaciones estatales y privadas, orientadas al mejoramiento del ingreso, la dotación de servicios básicos, la alfabetización y la educación básica, la atención primaria de salud y el abastecimiento de alimentos de primera necesidad, con el fin de influir en las condiciones de vida de la familia y la comunidad.

### **4. Estrategias**

#### **a) *Estrategias interinstitucionales***

Las principales estrategias destinadas a incidir en el ámbito de la estructura y disponibilidad de recursos y servicios institucionales consisten en:

- Expandir la capacidad de servicio de las diferentes instituciones públicas y privadas, nacionales y seccionales.

- Interrelacionar las acciones de atención y cuidado de los niños con los esfuerzos en materia de salud básica familiar, empleo permanente y ocasional, alfabetización y postalfabetización, nutrición y otros.

- Coordinar, al más alto nivel, las políticas y proyectos relacionados con el desarrollo infantil, a fin de conformar un marco interinstitucional basado en acuerdos de cooperación técnica y financiera, que permita la inclusión de

programas prioritarios, la asignación de recursos, la adopción de medidas de coordinación interinstitucional, los procesos de investigación y planificación, la valoración de la información, la evaluación de necesidades, las intervenciones institucionales y la evaluación de las acciones.

- Integrar los servicios desde un punto de vista geográfico a fin de dar prioridad a los sectores de mayor pobreza.

- Coordinarse con los gobiernos seccionales, consejos provinciales y concejos municipales, para vincular la interrelación entre las instituciones y organizaciones populares, a fin de consolidar actividades puntuales, como el diagnóstico de situación de los ambientes concretos que rodean al niño, la adecuación de locales, el equipamiento, el seguimiento de actividades, etc.

**b) Estrategias en el ámbito de la familia y la comunidad**

- Estructurar y ejecutar un plan de inversiones en forma conjunta con el Frente Social, que permita la dinamización socioeconómica de las familias y comunidades beneficiadas por los servicios de la Red. De esta manera, se contribuirá a activar las economías de las comunidades más empobrecidas, como un recurso legítimo para mejorar la calidad de vida de la familia y la comunidad.

- Traspasar la administración de las unidades de atención a la comunidad y sus organizaciones.

**c) Estrategias en relación con el niño**

- Proporcionar alimentación adecuada a los niños y mantener una vigilancia nutricional constante, que permita reducir los índices de desnutrición, en relación con las coberturas propuestas.

- Ejecutar acciones de saneamiento ambiental, higiene, prevención y primeros auxilios. Potenciar otros servicios del Ministerio de Salud Pública para reducir los índices de morbilidad y mortalidad infantil.

- Contribuir al desarrollo sicosocial del niño utilizando básicamente la metodología lúdico-laboral (juego y trabajo).

- Incentivar y promover la capacitación de las familias y del personal comunitario para lograr una eficiente atención de los niños.

- Investigar permanentemente y evaluar los patrones de crianza del niño en el país, con el propósito de fortalecer el cuidado y desarrollo de los niños en la familia, considerando el contexto en que se desenvuelve.

Para viabilizar la consecución de los objetivos descritos, se optó por el modelo de atención infantil no convencional, cuyas características fundamentales se centran en los siguientes aspectos:

- Apoyo, en múltiples formas, a la familia para el cuidado de sus niños, actividad que dependerá, en alto grado, de la capacidad de concertar las acciones de las instituciones y del respaldo que se logre de la organización y movilización comunitaria para atender mejor a los niños.

- Fortalecimiento de las tradiciones culturales y comunitarias que deben estar implícitas en el cuidado de los niños.

Debe destacarse en este proyecto, el nuevo concepto de desarrollo infantil, entendido como un proceso sucesivo, íntimamente relacionado con el ambiente en que se desarrollan las capacidades genéticas de los niños. Así concebido, el desarrollo infantil es el resultado de los atributos familiares de cada niño, la calidad de la trama familia-comunidad más próxima, y la estructura y disponibilidad de los recursos y servicios. En otras palabras, se trata de un enfoque multidimensional.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1989-1992 enmarca este programa en el ámbito de un problema crítico: "insuficiente e inadecuada cobertura de los servicios de rehabilitación y protección social, especialmente de la población infantil", problema en el que se incluye la Red Comunitaria, el programa de Desarrollo Infantil ejecutado por el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) y las iniciativas en relación con la atención del niño a cargo del Banco Central, a través del Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA).

Este programa se orienta básicamente a:

- Financiar una red nacional de servicios integrados del Frente Social.
- Expandir significativamente la capacidad de servicio de las diferentes instituciones, incluido el Ministerio de Bienestar Social.
- Complementar las acciones de atención y cuidado de los niños con iniciativas en materia de salud básica, empleo permanente y ocasional, alfabetización, postalfabetización, nutrición, etc.
- Coordinar todos los esfuerzos, al más alto nivel, para conformar un marco institucional.

### **5. Entidades ejecutoras**

El Ministerio de Bienestar Social es la entidad pública que lleva a cabo el programa, a través de promotores, la capacitación de dirigentes de la comunidad y de las madres cuidadoras, la entrega de recursos para el pago de la bonificación a las madres seleccionadas por las organizaciones para la atención de los niños, la adecuación de locales elegidos para el funcionamiento del centro, incluido su equipamiento para la preparación de alimentos, medición del peso, etc. y, finalmente, el seguimiento y la evaluación del programa y sus actividades específicas. El INNFA desarrolla un proyecto de similares características denominado de Desarrollo infantil.

Para atender de manera integral las tareas específicas de este proyecto se necesitan paulatinamente otros esfuerzos, como el de capacitación popular para el trabajo en favor de los adultos de la comunidad, que es ejecutado por el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP).

El carácter integral del programa demanda la coordinación de las políticas y acciones de desarrollo infantil impulsadas por el Estado, concebidas éstas como el conjunto de actividades de supervivencia (salud), crecimiento y desarrollo (protección y educación) y participación (movilización de los padres de familia y la comunidad).

La Red procura articular el quehacer entre cuatro ministerios y amplios sectores de la sociedad civil, en beneficio de los niños, la familia y las comunidades más empobrecidas del país.

Cuatro son los programas estatales orientados a optimizar esa propuesta:

- Educación Preescolar y Recreación, a cargo del Ministerio de Educación y Cultura.
- Nutrición Infantil y Salud Integral, bajo la tuición del Ministerio de Salud Pública.
- Nutrición Infantil y Cuidado Diario, bajo la responsabilidad del Ministerio de Bienestar Social, y,
- Capacitación Popular, bajo la tutela del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

La Red implica, por tanto, una concepción renovada del desarrollo social, en que se aúnan el esfuerzo del Estado y el de los sectores populares. Es innovadora, por cuanto se organizan los servicios en una dinámica de integralidad e interrelación y, porque se promueve la participación popular y comunitaria como eje del desarrollo. Es novedosa también, pues incorpora el desarrollo comunitario vinculado al entorno económico y social.

Dada la jerarquía de la familia, como entorno inmediato para facilitar u obstaculizar el desarrollo de los niños, ésta es considerada como el eje alrededor del cual se concentra la mayor cantidad de intervenciones institucionales. Al mismo tiempo, con la comunidad organizada y la sociedad civil en general, se apoyarán los canales de organización y participación, pues su intervención será indispensable e insustituible, por definición, para el funcionamiento de los servicios (Delgado, 1992, p. 2).

#### **6. Criterios orientadores de la Red Comunitaria**

- i) Focalizar los servicios en las zonas de pobreza.
- ii) Propender a la más amplia cobertura, reduciendo el costo promedio de atención por niño, en relación con los programas convencionales.
- iii) Propiciar constantemente y en diversas formas la participación de la familia y la comunidad.
- iv) Considerar el componente alimentario como el más importante.
- v) Integrar en la acción y en las propias unidades de atención el resto de los componentes.
- vi) Establecer mecanismos de relación ágiles entre el Estado y la comunidad.

#### **7. Población beneficiaria y cobertura**

Según el Censo de Población de 1990 existían en el Ecuador 1 500 000 niños entre 0 y 6 años de edad. De ellos, 65% estaban en situación de riesgo debido a la pobreza de sus familias, es decir, alrededor de 975 000 niños ubicados en ese segmento de edad necesitaban asistencia social directa, conjuntamente con sus familias, para poder satisfacer sus necesidades básicas. Si igualmente se estima que de una familia de seis miembros, por lo menos dos hijos probablemente estaban en el tramo de edades indicado, podría establecerse una relación de dos niños en situación de riesgo por cada familia pobre, lo que significa que 450 000 hogares pobres constituyen el universo y grupo beneficiario del programa de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil.

La Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil inició sus actividades en octubre de 1989, con una cobertura de aproximadamente 14 000 niños en las áreas urbanas y 6 000 en las áreas rurales, que era el universo que atendía el sistema anterior, denominado, como ya se dijo, Programa de Modalidades No Convencionales.

La meta de tres años apuntó inicialmente a atender a 600 000 niños, cifra que posteriormente fue reducida debido a diversos factores referidos principalmente al manejo centralizado y la correspondiente saturación y congestión de los sistemas de administración.

## **8. Financiamiento**

Uno de los efectos perversos que ocasionó la crisis económica fue la reducción de los presupuestos sociales. A esta reducción debe agregarse un conjunto de factores negativos que entorpecían la ejecución ágil, oportuna y eficiente de los presupuestos fiscales asignados a programas y proyectos sociales. Frente a esta situación los gobiernos de la década pasada crearon los denominados fondos sociales; éstos constituían mecanismos de asignación de fondos públicos adicionales al presupuesto, que además de tratar de superar problemas como los mencionados anteriormente, reducían la incertidumbre frente a las modalidades de obtención y desembolso de los recursos asignados por vía presupuestaria, y de esa forma, hacían posible encarar los nuevos problemas y requerimientos demandados en el ámbito social por la crisis económica.

Además, dichos fondos permitían superar las limitaciones en el manejo de los recursos que presentaban los canales gubernamentales regulares, pues su asignación gozaba de una cierta autonomía administrativo-financiera.

Precisamente en esta perspectiva se creó el FONNIN, destinado exclusivamente a financiar los planes y programas de nutrición y protección infantil, incluida la etapa prenatal.

Este Fondo se financia con impuestos a las exportaciones no petroleras y a determinadas importaciones que aseguran recursos para proyectos sociales, específicos y cuenta además con diversas otras fuentes de financiamiento, como impuestos a la matriculación de los vehículos, a los cigarrillos y otros.

Por su parte, en el presupuesto del Ministerio de Bienestar Social se produjo un cambio brusco en la participación del presupuesto fiscal, que mantuvo en el período 1980-1988 una bajísima y relativamente uniforme participación en éste (1.0%, como promedio). Posteriormente y tras registrar 0.9% en 1988, subió a 2.1% en 1989 y a 3.3% en 1990.

Asimismo, existen asignaciones de cooperación técnica externa, provenientes principalmente del UNICEF, destinadas a asistencia técnica y producción de materiales.

## **9. Focalización del gasto social y de los fondos asignados a la Red**

A propósito de los efectos redistributivos derivados del gasto público social, el Banco Mundial (1990c, p. 16) afirma que éste ha sido limitado, aunque reconoce que se ha producido una cierta mejoría. Sin embargo, los sectores más beneficiados no fueron precisamente los pobres, sino —según la misma fuente— los grupos de ingresos medianos y altos. Además, el gasto público contribuyó a la concentración regional de recursos y servicios.

Cabe subrayar que la focalización de los programas sociales, ejecutada básicamente a partir de agosto de 1988, en favor de los estratos medios y pobres de la población, se inició con el pago discriminado de ciertos servicios públicos tales como agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, mediante parámetros que clasifican ciertas zonas o barrios como pobres, residenciales, o industriales, o bien, según el volumen de consumo, y en forma no generalizada, según el pago diferenciado del impuesto predial urbano.

El Plan de Acción Anual 1991 de la Secretaría General de Planificación es enfático al precisar que el gobierno ha buscado aplicar la política social orientada

hacia los grupos de población más afectados por la crisis, alejándose cada vez más de la pretendida política universalista que había caracterizado la planificación social ecuatoriana (CONADE, 1991b).<sup>5</sup>

Los criterios de focalización de la Red son básicamente los siguientes:

- Que se aplique en zonas no atendidas por otros servicios estatales.
- Que se atienda, de manera preferente, las provincias que presentan indicadores de mortalidad infantil superiores al promedio nacional.
- Que se atiendan, igualmente, los cantones que presentan indicadores de pobreza crítica o absoluta, teniendo en cuenta especialmente aquellos que señalen prevalencia de desnutrición.
- Que exista la presencia de otras redes institucionales y programas de otras entidades.
- Que la dirigencia de las organizaciones de base presente solicitudes de demanda del servicio.
- Que las organizaciones de base solicitantes posean personería jurídica.
- Que la expansión se haga en términos controlables y equitativos para la población y que se tengan en cuenta las recomendaciones de los equipos técnicos.
- Que, en lo posible, se ubiquen unidades de atención en áreas donde se ejecutan proyectos de desarrollo rural integral.

## B. EVALUACIÓN

El informe presentado por Luis Alberto Beccaria, experto de las Naciones Unidas, al Consejo Nacional de Desarrollo, titulado "Seguimiento de las metas sociales en los 90", comienza afirmando que "el gobierno no hace un seguimiento formal de las actividades pertinentes, excepción hecha de casos aislados" (1991, p. 1).

Es más, cuando se refiere a la utilización de datos estadísticos señala que casi no se utilizan ni siquiera dentro de la programación de actividades, y que en el caso concreto de la Red Comunitaria el sistema de información es incierto y aparentemente no se hace uso alguno de los escasos datos que pudieran haberse generado (Beccaria, 1991).

Entre las razones de esta deficiencia, enfatiza que no existe ningún tipo de seguimiento dentro del sector público; por el contrario, se podría insinuar —continúa— que la causa va en sentido totalmente opuesto. Indica además que esta situación se debe también a la falta de concientización que existe entre las autoridades respecto a la importancia que reviste el seguimiento.

En el ámbito de acción del MBS, el programa no cuenta con el diseño inicial de un conjunto sistemático de proyectos, operaciones y acciones que, a través de la definición y cumplimiento de las metas, permita la consecución de los objetivos generales y específicos del programa en su conjunto.

No hubo un diagnóstico inicial que identificara claramente el problema o conjunto de problemas que deseaba enfrentar el programa. En el momento de su diseño, no se contó con una base estadística y documental lo suficientemente amplia para el proceso de planificación, con el consabido riesgo de trabajar sobre la base de la intuición y la percepción subjetiva de la magnitud del problema.

Faltó, asimismo, determinar la especificidad de las acciones y operaciones asumidas como responsabilidad del MBS. Se podría sintetizar el objetivo del

programa como "El desarrollo integral del niño menor de seis años que vive en zonas de pobreza crítica y absoluta".

Si a las razones expuestas se agrega el hecho de que el programa carece de un sistema de información que abarque en forma sencilla y fluida todas las instancias operativas, son comprensibles las dificultades que se presentan en cualquier esfuerzo de evaluación y por cierto de retroalimentación.

En estas condiciones, el actual intento evaluador de la Red utiliza, en algunas ocasiones, un lenguaje poco riguroso, con denotaciones apreciativas, más que afirmativas. Consecuentemente sus opiniones y criterios deberían ser profundizados con estudios sobre la población beneficiaria, en que se precisaran los verdaderos logros, problemas y perspectivas. Estos análisis deberían ser completados con los resultados de una auditoría sobre el uso y la administración de los gastos e inversiones realizados por el programa.<sup>6</sup>

### 1. Logros

Según el *Informe ejecutivo del Ministerio de Bienestar Social* que abarca el período comprendido entre octubre de 1989 y junio de 1991, la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil alcanzó los siguientes logros:

- Una concepción que convocó a la participación y movilización del Estado, la familia y la sociedad civil en general en torno al desarrollo del niño.
- Ampliación de la cobertura de atención, en cuanto a número de niños en los "centros de cuidado diario", personal comunitario y provincias atendidas.
- Atención a los sectores más empobrecidos del país, de preferencia los situados en las áreas rurales, sin distinciones políticas, raciales o ideológicas, y de acuerdo con indicadores de pobreza.
- Respeto por las costumbres y los valores culturales del medio.
- Estructuración orgánica del programa a nivel nacional. Cada provincia dispone actualmente de un equipo básico de trabajo formado por las unidades técnica, administrativa y financiera, que pone en práctica los objetivos y características del programa.
- Preocupación de la sociedad por la problemática de la infancia.
- Participación comunitaria en el programa de atención y desarrollo del niño, y en la conservación de la infraestructura comunal, vajilla, menaje y mobiliario con que se ha dotado cada unidad de atención.
- Duplicación del gasto en alimentación de los niños para mejorar su nivel nutricional.

#### a) Educación

Es notorio el aporte educativo del programa a tres estamentos participantes: los niños, las organizaciones de base y los agentes estatales responsables de su administración.

- En cuanto a los niños, mediante la intervención del Ministerio de Educación y Cultura, se está llevando a cabo la fase de apresto para la escuela dirigida a niños de 4 a 5 años y de 5 a 6 años. Algunos lo han denominado "madre maestra", por el doble rol filial y docente que asumen las madres cuidadoras y que es proyectado a las prácticas dentro del hogar, una vez que el niño termina la jornada en el centro. La provisión de insumos y material didáctico es, al parecer, cualitativamente superior a los otros componentes del programa.

Actualmente, cubre 25% del total de la cobertura real de la Red, es decir, aproximadamente a unos 30 000 niños de 4 a 6 años.

- En las organizaciones de base, el programa está constituyendo una escuela de aprendizaje para la participación social y la negociación con el Estado. En las organizaciones de mayor avance cualitativo, se está produciendo una dinámica interna que obliga a revisar la legitimidad de las representaciones y a reconocer nuevas modalidades de expresión de la base, por intermedio de grupos de mujeres, jóvenes, comunidades cristianas de base y grupos de migrantes con identidad étnico-cultural. En las organizaciones de reciente creación y con precario nivel de conciencia acerca de sus intereses, se está produciendo un fenómeno de cooptación por parte del Estado y la correspondiente manipulación.
- En los agentes estatales encargados de la ejecución de acciones del programa, también se ha generado un efecto educativo, modificándose en algún caso las viejas actitudes y prácticas de la cultura burocrática, en que la relación con las comunidades era esencialmente clientelística y paternalista. Parece ser que en esta época de debilitamiento de la autoridad y de la convocatoria estatal, comienzan a avizorarse formas nuevas de relación signadas por un mayor respeto y valoración del rol de la base poblacional.

#### **b) Cobertura**

Transcurridos 20 meses del inicio, se ha revelado oficialmente una cifra de 200 000 niños atendidos diariamente, durante cinco días a la semana (mayo de 1992). Este dato ha sido puesto en duda por Delgado (1992, pp. 4 y 5), sobre la base de las siguientes consideraciones:

- En una muestra recogida entre varias unidades de atención, incluidas entrevistas a dirigentes que han firmado contratos con el Estado para la ejecución de este programa, se observa que son pocas las unidades que realmente cumplen los niveles de cobertura establecidos en los convenios y que una mayoría de ellas manejan cifras de atención sobredimensionadas, para seguir recibiendo los fondos correspondientes al número de niños que consta en el convenio. Las ausencias se deben a faltas temporales, retiro definitivo y cupos sobrantes de los hogares comunitarios.
- En los informes enviados por las unidades de atención a las oficinas provinciales, casi siempre constan cifras de niños atendidos similares a las de los convenios, sin que se pueda verificar su autenticidad en forma sistemática, debido a fallas de supervisión y de los sistemas de información.
- El número de niños realmente atendidos fluctúa entre 40% y 80%, en comparación con la cobertura comprometida en el correspondiente convenio. De esta manera, se podría utilizar un porcentaje promedio de 60% a nivel nacional para el cálculo de la cobertura real.

Por estas razones, estima Delgado (1992, p. 5) que al comenzar la segunda mitad del año 1992 la cifra real de cobertura de la Red probablemente bordeó los 120 000 niños. De ellos, tal vez unos 75 000 estaban en las ciudades y unos 45 000 en el campo.

Aplicando la misma relación de dos niños en situación de riesgo por familia pobre establecida anteriormente, cabría deducir que aproximadamente 60 000 familias están participando en el programa.



**c) Presupuesto e inversiones realizadas**

El primer presupuesto especial de la Red alcanzó una asignación total cercana a los 14 000 000 de dólares para una cobertura prevista de 40 000 niños. En cinco meses de ejecución se llegó a gastar 50% de lo asignado. El saldo se sumó al financiamiento del presupuesto del año siguiente, correspondiente a 1991.

El segundo presupuesto especial de la Red, alcanzó a un total cercano a los 42 000 000 de dólares para una cobertura esperada de 120 000 niños. En 12 meses de ejecución se llegó a gastar 65% de la asignación; el saldo, al igual que durante el año anterior, se sumó al financiamiento del año siguiente (1992).

**d) Impacto redistributivo**

Si bien los recursos asignados a este programa no llegan en los montos y oportunidad originalmente previstos es indudable que se está produciendo un cierto impacto en la distribución de los ingresos al interior de las familias participantes y en la satisfacción de las necesidades de los niños. Esta constatación se aplica tanto a las familias en forma individual como al conjunto de la comunidad participante.

## **2. Problemas**

En relación con la utilización de los fondos sociales y del FONNIN, entre los principales problemas de utilización de los recursos destinados a la Red, cabe mencionar los siguientes:

a) Ausencia de un sistema de determinación de prioridades y asignación de recursos que permita atender a los grupos más pobres.

b) Gestión deficiente, tanto en el manejo financiero como en la ejecución de las acciones programadas. Este problema se manifiesta claramente en varios rasgos peculiares, a saber: que año a año haya saldos sobrantes de numerosos rubros; que se base en un sistema de funcionamiento excesivamente centralizado, y que el programa esté incorporado a la vieja estructura orgánica del Ministerio de Bienestar Social, bajo el supuesto, hasta cierto punto ingenuo, de que es probable que programas tan novedosos como el de la Red Comunitaria provoquen un cambio en las antiguas estructuras administrativas.

c) En relación con la eficacia en materia de transferencia de recursos a la población, se observan, igualmente, notables deficiencias, atribuibles en gran parte al estilo dirigista y centralizado del manejo del programa, particularmente de parte de las autoridades del Ministerio, que se han reservado la responsabilidad directa del manejo de los principales rubros presupuestarios. Este comportamiento ha provocado o incentivado la proliferación de instancias de intermediación internas y externas a la comunidad.

Debe reconocerse que los problemas y dificultades descritos no pueden ser reducidos al ámbito del programa ni a las características puntualizadas, sino que son cuestiones más complejas que afectan la estructura estatal en su totalidad, particularmente en el caso de la prestación de servicios sociales. Por esta razón y por coincidir con el análisis realizado por Alejandra Adoum (1992, pp. 61 y 62) se han recogido sus opiniones sobre los problemas de deficiente utilización de los recursos:

"... la caída del gasto social obliga a contratar préstamos externos que no se utilizan plenamente, la excesiva burocratización, la duplicación de programas, la carencia de cuadros técnicos capaces de dirigir nuevos programas sociales, la descoordinación derivada de la inadecuada estructura institucional, la ausencia de un marco legal apropiado, la débil capacidad de gestión de los sectores sociales, la falta de participación de la población, la exagerada injerencia político-partidista en el manejo económico y social, etc."

**a) Participación comunitaria indígena y mestiza**

En relación con la participación de la comunidad en la Red Comunitaria, parece ilustrativo recoger las apreciaciones que sobre el tema realiza el proyecto denominado Apoyo a la Planificación del Desarrollo Social (CONADE y otros, 1991a).

En primer lugar, se considera necesario aclarar que los resultados de la prueba piloto de evaluación realizada por el programa se efectuó en dos comunidades con características muy diversas: una en la Sierra, en el área rural y con población indígena, y otra en la Costa, en la ciudad y con población mestiza. Las respuestas a las preguntas referidas a la participación comunitaria en las actividades del programa reflejan claramente una amplia participación de la población indígena (90%) y en cambio, un interés reducido de la población mestiza (37.5%).

Este hecho podría tener explicación en la mayor o menor tradición de incorporación de los actores en los procesos de acción comunitaria. Sin duda las comunidades indígenas han presentado históricamente altos niveles de gestión comunitaria, hecho que se ha evidenciado con mayor fuerza en los últimos meses en las acciones reivindicativas del movimiento indígena.

Sin embargo, por otro lado, la diferencia podría atribuirse, también, a una característica fundamental de las zonas urbanas marginales, que es la falta de disponibilidad de tiempo de los pobladores para participar o realizar acciones de carácter comunitario, por cuanto dedican su esfuerzo diario a la búsqueda de recursos para su subsistencia en lugares alejados de sus viviendas y por lo tanto fuera del medio de acción de la organización.

Puesto que existe un cuestionamiento sobre la utilización y el destino de la participación comunitaria en los proyectos sociales por parte de no pocas organizaciones populares y de algunos grupos políticos, se considera pertinente recoger la inquietud esencial formulada por éstos. Muchos se preguntan hasta qué punto la participación comunitaria no constituye un mecanismo de ahorro o descarga de las obligaciones económicas estatales en la población pobre, antes que una instancia de democratización del manejo de los recursos y los proyectos, generalmente formulados, dirigidos y controlados por funcionarios estatales.

Se advierten asimismo prácticas participativas inmediateistas y paternalistas, que reducen la participación de las madres cuidadoras a "cuidar niños" o "hacerlos cantar" lo que significa abrir las posibilidades de que el programa se constituya en un conjunto de actividades clientelísticas y por lo tanto, de propiedad del partido gobernante y no de la sociedad en su conjunto.

Respecto de las relaciones de los funcionarios con la comunidad, se advierten todavía posiciones y actitudes clientelísticas autoritarias y paternalistas. Difícilmente son aceptados los criterios, intereses y puntos de vista de los

beneficiarios; por el contrario, los que imperan y se imponen son los de los agentes estatales.

Hay quienes, como Delgado, señalan la existencia de casos en los cuales se "funcionalizan" las actividades del programa para hacerlas servir intereses personales y partidistas, alejando las posibilidades de una concurrencia pluralista de todos los participantes e impidiendo el aprendizaje democrático de todos ellos. Tanto al interior del Estado, como en la dirigencia del barrio se ha constatado este tipo de prácticas.

**b) *Problemas institucionales y de institucionalización de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil***

El propio Ministerio de Bienestar Social cuestionó en el Informe Ejecutivo de junio de 1991 la dependencia de la Red Comunitaria —a pesar de ser un programa no convencional— de una estructura tradicional que exige un funcionamiento rígido y vertical en sus normas y procedimientos, con el cual los sectores populares no están familiarizados.

Una pregunta que ha comenzado a volverse reiterativa en relación con la "institucionalización del programa" se origina por un lado, en el manejo, control y toma de decisiones centralizados en funcionarios y empleados relacionados con el programa (decisiones que comprenden desde el diseño de las acciones hasta la adquisición de provisiones y pagos de todo tipo) y por otro, en la "participación formal" o simplemente "presencial" de los dirigentes comunitarios y/o los usuarios de los servicios y beneficios que presta la Red. Estas apreciaciones han llevado a plantear la necesidad de delimitar correctamente los niveles de "institucionalización" del programa, para que éstos no lleguen a convertirse en un obstáculo para la participación de la comunidad.

En el contexto descrito, cabe preguntarse si no habría que propender a la desinstitucionalización de los servicios, en forma tal, que se basaran y operaran desde el ámbito y con la participación de la familia, la comunidad y las organizaciones populares.

Otra pregunta que surge a propósito del tema examinado es si la institucionalización de nuevos proyectos sociales constituye una necesidad para su continuidad y mejoramiento o es más bien un mecanismo de neutralización, cooptación y desmovilización.

Como se puntualizó en la primera parte de este capítulo, el programa es sobre todo una estrategia para el desarrollo integral del niño, más que una alternativa de cuidado cotidiano; sin embargo, las madres y los pobladores —según la prueba piloto realizada por el CONADE— perciben estas acciones como una alternativa de ayuda para su subsistencia inmediata, dadas las condiciones críticas en que viven. De allí que los dirigentes lo consideren más como un programa de cuidado y alimentación.

**c) *Coordinación interinstitucional***

A pesar de que la coordinación interinstitucional constituye uno de los fundamentos de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil, la práctica no la confirma. Al parecer, ello obedece principalmente a que se encuentran diferencias políticas intrapartidistas expresadas en el Ministerio de Bienestar Social, el INNFA y el Ministerio de Salud Pública, que se traducen en la ausencia de una "cultura de coordinación", y la debilidad de las instancias institucionales de coordinación: el Frente Social y la Secretaría General de Planificación.

**d) *Voluntariado maltratado***

Algunos investigadores y analistas de la participación, particularmente de la mujer en programas no convencionales, advierten sobre las condiciones de desigualdad en las que desenvuelve su trabajo "voluntario" las denominadas "promotoras", "madres cuidadoras", "madres maestras", etc. Al respecto se argumenta que tras la invocación de una cultura de solidaridad comunitaria se utiliza la fuerza de trabajo femenina a cambio de bonificaciones que no alcanzan al mínimo vital. Las mujeres envueltas en estas actividades tienen condiciones de trabajo extenuantes.

**e) *Capacitación***

Dentro de la estructura de la Red, la capacitación constituye un componente fundamental al punto que se lo concibe como un sistema. Sin embargo, se observa en la práctica un papel restringido, puesto que el único tipo de capacitación que ha desarrollado el programa es el que se realiza con las madres cuidadoras unos días antes de iniciar el servicio bajo su responsabilidad. Esto a todas luces es insuficiente y se está convirtiendo en una debilidad del programa y en factor de disminución de la calidad del servicio.

**f) *Apoyo técnico***

El respaldo técnico por parte del personal de apoyo de campo, de equipos provinciales y de profesionales a nivel central, también se ha vuelto informal y poco estructurado, lo que repercute en una falta de referentes claros y confusión en el personal que cuida cotidianamente a los niños en forma directa. Los sistemas de informes, seguimiento y control, están dotados de instrumentos muy complejos en extensión y en contenido, lo cual los vuelve impracticables.

**g) *Profunda heterogeneidad de la población beneficiaria***

La diversidad de etnias, lenguas y costumbres coexistente en el país hace más compleja la implantación y ejecución del programa. Este problema se ve agravado por varios factores: la encubierta discriminación étnica existente en la práctica social de una buena parte de los ecuatorianos; el desconocimiento de los funcionarios y empleados del programa de otras lenguas que no sean el castellano, y la desvaloración y/o desconocimiento de la diversidad cultural existentes en el Ecuador, particularmente en las áreas rurales.

**h) *Integración vs. sectorialización***

Dentro del esfuerzo por elaborar una estrategia de desarrollo social para el Ecuador, labor conjunta de CONADE, PNUD, UNESCO y UNICEF (CONADE y otros, 1991b), se desarrollan algunas premisas conceptuales y operativas en relación con "lo integrado". Allí se define, en primer lugar, "lo integrado" como un efecto sistémico más que como un efecto exhaustivo, lo que significa, por un lado, que deben enfatizarse los efectos globales y sistémicos de la capacidad productiva de los pobres, y, por otro, generar encadenamientos de efectos dinámicos y virtuosos.

La estrategia mencionada cita como ejemplo de este enfoque la Red Comunitaria desarrollada por el Ministerio de Bienestar Social y el INNFA (pp. 61 y 62).

En la práctica de desarrollo de este postulado, la tradición y la rigidez sectorialistas, características de los programas sociales en el Ecuador han primado sobre la intencionalidad integradora.

### 3. Sugerencias

#### a) *Participación social*

Los programas y proyectos de acción social que conciban la participación de la comunidad como componente estratégico en la ejecución de los mismos son, sin duda, instrumentos de transformación sociopolítica y cultural que podrían permitir abrir caminos para ampliar los espacios democráticos. Sin embargo, podrían estar destinadas al fracaso aquellas propuestas alternativas de participación que consideren únicamente, por razones centrales de la participación o la falta de ésta, la presencia o ausencia de incentivos que emanen de los efectos inmediatos de las acciones, y que no tomen en consideración las condiciones estructurales de reproducción de los sujetos llamados a ser los agentes centrales de la intervención, ya sea que éstos incidan o no en la participación.

Para consolidar y reforzar la Red Comunitaria como programa de pago de la deuda social, hace falta otorgar un papel protagónico mucho mayor a las organizaciones de la comunidad, reconociendo dentro de ellas el nuevo potencial de los grupos de base vinculados a las iglesias, o poseedores de afinidades étnico-culturales, la juventud y las mujeres.

i) *En lo normativo.* Las disposiciones legales de control financiero deben ampliarse al manejo de recursos por parte de la comunidad y al uso de respaldos que estén a su alcance.

Deben crearse normas para obligar a destinar el gasto de la mayor parte de los rubros del programa en las propias áreas de pobreza urbanas y rurales, a fin de que toda la provisión de insumos (menaje, vajilla, mobiliario, adecuación y reparación de infraestructura, fabricación de juguetes y uniformes, pago de bonificaciones, etc.) se efectúe con sentido de generación de oportunidades de ingreso y de ocupación para la población asentada en dichos lugares.

Los registros de personería jurídica deben computarizarse para alcanzar agilidad.

ii) *En lo institucional.* Deben crearse estructuras descentralizadas, con órganos de decisión que tiendan a representar a los diversos actores del programa, incluidas las organizaciones de base de la comunidad.

Será de enorme importancia la existencia de redes comunitarias e institucionales a través de las cuales se pudiesen canalizar rápidamente recursos de compensación, como alimentos, vituallas, y otros.

El órgano estatal de ejecución debe circunscribir su rol a la búsqueda de financiamiento, planeamiento global y evaluación. El resto de las funciones deben ser asumidas directamente por la comunidad, con los suficientes resguardos legales y respaldos financieros.

#### b) *Énfasis en el empleo*

Otro enfoque novedoso en torno a la generación de empleo es el destinado a generar plazas de trabajo, autofinanciadas y autogestionadas, en las mismas unidades de atención de los niños, mediante la prestación de servicios de cuidado y preparación de los alimentos por parte de vecinos de la propia comunidad. Los jóvenes de cada barrio podrían adquirir ocupación permanente capacitándose para estos servicios, pudiendo luego trabajar con o sin apoyo estatal.

**c) Sistema de información**

Debe crearse un sistema de información sencillo y ágil, destinado a registrar variables e indicadores de impacto del programa en la población.

**d) Capacitación**

Deben reforzarse sustancialmente los sistemas de capacitación y de comunicación social dentro del programa, en función del mejoramiento de la calidad del servicio.

**e) Desarrollar estudios sobre evaluación de impacto**

Debe impulsarse lo más pronto posible una evaluación de impacto del programa, para determinar técnicamente los aspectos que deben reforzarse y las condiciones necesarias para su expansión y para la realización de ajustes que lleven a mejorar la calidad del servicio.

#### **4. Perspectivas**

El 10 de agosto de 1992 asumió la Presidencia de la República Sixto Durán Ballén, quien a los pocos días del cambio de mando, y por cadena de los medios audiovisuales, dio a conocer las principales medidas del denominado Plan macroeconómico de estabilización: inicio de la reforma. Tales medidas incluían, entre otras, una devaluación de 35.5%, incrementos notables en los precios de varios combustibles (entre 120% y 165%) del gas (en más de 321%), y el aumento discriminado de las tarifas de energía eléctrica en porcentajes que van de entre 25% y 120%.

Anunció además que en los días siguientes enviaría al Congreso un conjunto de proyectos de ley, destacando en primer lugar la Ley de Privatizaciones y Modernización del Estado. Esta afirmación fue ampliada —en la misma ocasión— por el Ministro de Finanzas y Crédito Público, quien reafirmó la voluntad de buscar todas las oportunidades de pasar del sector público al privado las actividades que pudiesen ser manejadas por este último en mejores condiciones de calidad y de precios. Habló además de nuevos impuestos, la eliminación de dependencias del sector público, la ampliación de la base tributaria e inclusive la extensión del impuesto al valor agregado (IVA) a todos los sectores de la sociedad.

Entre las medidas sociales compensatorias, tanto el Presidente como la Ministra de Bienestar Social enfatizaron la ampliación de los desayunos y almuerzos escolares para los niños de menores recursos, así como la profundización de programas de servicios comunitarios con la aplicación del sistema de atención y cuidado diario con énfasis en el mejoramiento de la nutrición y la salubridad de los niños, modalidades —como se ha visto a lo largo de este capítulo— comprendidas en el Programa de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil.

En este contexto, es comprensible que el gobierno actual, luego de un análisis de los programas sociales y particularmente de la Red Comunitaria, haya decidido fortalecerla y redimensionarla a través del proyecto denominado "Nutrición Materno-Infantil y Cuidado Diario (Fortalecimiento de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil)",<sup>7</sup> con particular énfasis en la participación de nuevos ejecutores —además de las organizaciones comunales— tales como las organizaciones no gubernamentales, los municipios y la Iglesia.

Por la importancia que reviste este "nuevo" proyecto para el gobierno actual se destacan a continuación los principales objetivos y estrategias:

**a) *Objetivos***

- Mejorar la calidad de los servicios que se prestan, articulando las modalidades tradicionales y modernas de crianza infantil; optimizando la capacitación, la comunicación social, la supervisión y la asistencia técnica; elaborando y difundiendo materiales de apoyo, y mejorando el entorno físico (dotación de agua potable y eliminación de desechos).

- Mejorar los mecanismos de transferencia de recursos hacia las unidades de atención, optimizando los procedimientos de entrega y eliminando las intermediaciones; simplificando los trámites de emisión de fondos y los informes sobre los gastos; adecuando el manejo de los recursos a las condiciones de los sectores beneficiarios, y garantizando una idónea utilización de esos recursos.

- Incrementar la cobertura de niños atendidos, optimizando la capacidad no utilizada e incorporando otros programas de atención no convencional, tendientes a crear un sistema nacional de atención a la infancia en torno a la Red Comunitaria.

- Implantar formas creativas de coordinación interinstitucional desde la base de la población atendida, logrando una atención integral de los niños y las familias beneficiadas, fomentando así el desarrollo comunitario.

- Articular a la Red Comunitaria los servicios que otorgan los otros proyectos de emergencia propuestos, como son los de salud, medicamentos, tiendas de abastecimientos, microcrédito, comedores populares y atención a los niños de la calle.

- Descentralizar las actividades de gestión y ejecución del programa, mediante procesos de subcontratación con entidades y organizaciones de la sociedad civil y de los gobiernos locales acreditados para realizar dichas actividades.

- Optimizar la inversión de los fondos especiales y de cooperación externa existentes en el ámbito de las políticas sociales, orientándolos hacia beneficiarios, localizaciones y servicios comunes.

**b) *Estrategias***

Se propone una nueva forma de manejo de estos programas, basada en una concepción que los unifique, con metodologías adecuadas a las condiciones en que se desarrollan, de modo que puedan irse entregando progresivamente las responsabilidades a las diferentes instancias de la sociedad civil.

Para ello se han planteado algunas estrategias.

Inicialmente, se trata de articular los cuatro programas de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil: Nutrición Infantil y Cuidado Diario, del Ministerio de Bienestar Social; Educación Preescolar y Recreación, del Ministerio de Educación y Cultura; Nutrición Infantil y Salud Integral, del Ministerio de Salud Pública, y Capacitación Popular, del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.

Para lograrlo, se pretende fortalecer las redes de servicios comunitarios ya existentes, a través de acciones promovidas por el Estado, que convoquen la participación de las organizaciones de base de la comunidad y de otras agrupaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales, tales como las organizaciones no gubernamentales y los municipios.

Para ello se optimizarán y aprovecharán en toda su capacidad instalada, los programas de cobertura masiva dirigidos a la población pobre que estén situados

en los mismos barrios y comunidades en que ésta reside. Precisamente, se parte de la constatación de que los programas sociales han experimentado un avance en lo que se refiere a la incorporación del concepto de focalización de su cobertura hacia la población realmente necesitada, pero, operativamente, aún se enfrentan serias dificultades de manejo, habida cuenta de los anticuados aparatos administrativos de los ministerios ejecutores y el debilitamiento general del Estado, en cuanto a presencia y poder de convocatoria de la población.

De ahí que se proponga elaborar una estrategia nueva para el manejo de estos programas que permita consolidar la relación entre los principios filosóficos en que deben inspirarse y la capacidad operativa para el cumplimiento de los objetivos, tendientes a que los niños y las madres estén mejor alimentados, los niños estén bien cuidados y adecuadamente preparados para la escuela y que las familias estén más informadas y participen activamente en el cuidado de los niños.

En resumen, la comparación de los objetivos y estrategias de este "nuevo" proyecto con los diseñados para la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil muestra que la concepción, metodología y estructura de ese programa mantienen su validez, aunque obviamente deben practicarse las correcciones que exige la experiencia de su aplicación.

### Notas

<sup>1</sup> La revista *Martes económico* (1992, p. 7) comenta la cifra del 6.1% establecida por el Instituto Nacional de Empleo (INEM), en el sentido que "la limitada expansión observada en la economía y el aumento del malestar social permitirían suponer que las cifras reales deben estar en por lo menos el doble de las estimaciones oficiales, es decir, entre el 12 y 14%".

<sup>2</sup> El Decreto Ejecutivo N° 195, Registro Oficial 865 del 14 de noviembre de 1988, crea el Frente Social, integrado por los ministerios de Salud Pública, Educación y Cultura, Trabajo y Recursos Humanos, Bienestar Social y posteriormente, la Junta Nacional de la Vivienda.

<sup>3</sup> Creado mediante la Ley N° 14, Registro Oficial 132 del 20 de febrero de 1989.

<sup>4</sup> El ex sistema denominado Modalidades no convencionales de atención integral del niño en edad preescolar, con participación de la familia y la comunidad se estableció en el país en 1978, desarrollándose con el carácter de proyecto piloto en las áreas urbanas marginales de Guayaquil. Las evaluaciones realizadas sobre las "modalidades" identifican básicamente los siguientes elementos: fortalecimiento de las organizaciones de base existentes e impulso para la creación de otras, como comités de madre, participación de la mujer, la familia y la comunidad en el sistema, y transformación de la comunidad en un componente activo y creativo. Asimismo, las "modalidades" son conceptual y operativamente flexibles, de baja inversión y amplia cobertura, procuran la optimización de los recursos comunitarios existentes, se ejecutan en el medio donde viven y se desarrollan los niños, generan fuentes de ingreso para la comunidad, y tratan de que la comunidad adquiera o desarrolle la capacidad técnica y administrativa necesaria para ejecutar acciones relacionadas con la atención a sus niños. En algún momento, pretendieron constituirse en un programa nacional, a raíz de los resultados del programa piloto.

<sup>5</sup> Este enfoque ya se hallaba presente en el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 a través del concepto de "grupos focales de desarrollo".

<sup>6</sup> Una buena parte de las apreciaciones, criterios, problemas y perspectivas han sido extraídas del trabajo de Ernesto Delgado (1992).

<sup>7</sup> Este proyecto fue aprobado, en principio, por el Frente Social, según información proporcionada por Ernesto Delgado, Secretario Técnico del Frente.



Anexo

**PRESUPUESTO DE LA RED COMUNITARIA PARA EL  
DESARROLLO INFANTIL EN ECUADOR**

En el presupuesto especial de la Red Comunitaria para el año fiscal de 1991, se asignaron las siguientes cifras totales como aporte de cada uno de los Ministerios del Frente Social:

	(Suces)
* Ministerio de Salud	13 592 341 000
* Ministerio de Trabajo (SECAP)	2 300 000 000
* Ministerio de Educación	2 450 000 000
* Ministerio de Bienestar Social	30 427 236 000
<b>Total</b>	<b>48 779 577 000</b>

De acuerdo con el tipo de cambio, esta asignación bordeaba los 42 000 000 de dólares.

De esa cifra, se estima que 50% se llegó a ejecutar, es decir una cantidad de 21 000 000 de dólares aproximadamente. De allí que, deduciendo los gastos administrativos y los rubros de gasto que no constituyen transferencia neta de recursos a la comunidad, se podría establecer un saldo de 10 000 000 de dólares que sí se llegaron a invertir en rubros, tales como alimentación de los niños, bonificación a las madres cuidadoras, adecuaciones y equipamiento de los hogares comunitarios, es decir, que constituyeron el total de las transferencias previstas.

Esta cantidad dividida por las 60 000 familias que probablemente participaban en el programa da un promedio aproximado de 167 dólares como transferencia anual por familia.



## **Capítulo VII**

### **FOCALIZACIÓN Y POBREZA: PROGRAMAS SOCIALES PARA ALIVIAR LA POBREZA EN LA REPÚBLICA DE TRINIDAD Y TABAGO**

#### **A. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

En este capítulo se reproduce el documento presentado a la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza, organizada por la CEPAL, que tuvo lugar en noviembre de 1992 en Santiago de Chile.

En él se describen y evalúan los programas sociales creados en los últimos años en Trinidad y Tabago, teniendo en consideración las condiciones macroeconómicas imperantes, la situación del desempleo y el programa de reestructuración económica aplicado en 1988. El caso de Trinidad y Tabago es particularmente interesante, porque el componente social ha ido acompañado por un proceso de ajuste estructural y no ha sido una idea tardía formulada y aplicada apresuradamente para contrarrestar los peores aspectos de las consecuencias sociales del ajuste de la economía. En la mayor parte de los países del Caribe que han aplicado programas de ajuste estructural, estos rasgos han constituido la norma.

El desempleo de los jóvenes es uno de los mayores y más agudos problemas sociales de las dos islas que componen la república. En este capítulo se examinan tres programas recientemente introducidos que abordan específicamente la población de jóvenes de 15 a 30 años. La evaluación de la repercusión y eficacia de estos programas es solamente parcial, puesto que los resultados de un estudio de medición de los niveles de vida aún están en etapa de procesamiento. Sin embargo, esta primera aproximación resultará útil para evaluar los primeros efectos de los programas.

Se analizan además, dos proyectos generales de apoyo social; el primero guarda relación con un plan de empleo y el otro con la alimentación y el esfuerzo de desarrollo comunitario.

Finalmente, en el capítulo se incluyen algunas recomendaciones específicas tendientes a mejorar la identificación de los grupos más necesitados y a aumentar la focalización en la prestación de ayuda social. En Trinidad y Tabago, al igual que en la mayoría de los países del Caribe, la pobreza ha aumentado. Mediante la aplicación de los programas, se pretende contrarrestar la más persistente de las causas de la pobreza, a saber, el desempleo y la falta de habilidades que exigen los mercados interno, regional e internacional.

## 1. Antecedentes

### a) *El entorno económico*

Los problemas sociales de la población de Trinidad y Tabago han sido determinados, en gran medida, por la declinación del sector del petróleo. Así, entre 1983 y 1990 se registraron tasas de crecimiento negativas, mientras que en 1981 y 1982 éstas habían sido positivas (2.6% y 5.5%, respectivamente). El buen desempeño económico de los dos primeros años del decenio de 1980 fue consecuencia de los altos precios del petróleo, como resultado de la segunda crisis, causada por el aumento de los precios del crudo y los elevados niveles de producción. A partir de 1983, los precios comenzaron a descender, lo que se tradujo en siete años de declinación de la actividad económica. Recién en 1991, se produjo el primer movimiento positivo en la economía en casi un decenio, registrándose una tasa estimada de crecimiento de 1.8% del producto real (CARICOM, 1991).

Durante el prolongado período de crecimiento negativo, el ingreso real disminuyó más de 27% lo que constituyó un golpe económico para una población que estaba acostumbrada a la prosperidad relativa de una economía basada en el petróleo.

Sin embargo, el deterioro económico no se limitó al sector petrolero; otros sectores también resultaron afectados. El sector agropecuario, que según datos de la Oficina Central de Estadística, durante el decenio de 1980 tuvo en promedio una participación aproximada de 2% en el producto interno bruto (PIB), registró tasas de crecimiento real negativas entre 1983 y 1988. Asimismo, el sector manufacturero, que en promedio representó aproximadamente 7.5% del PIB, también se vio afectado, registrando tasas de crecimiento negativas entre 1982 y 1986. En el sector de la construcción y de la minería de piedra cantera, que constituyó en promedio 11.5% del PIB durante los años ochenta, se observó una declinación constante durante todo el decenio de 1980.

### b) *La situación del desempleo*

No es sorprendente que la variable del desempleo haya sido un muy buen reflejo del comportamiento del PIB. En efecto, en 1982, la tasa global de desempleo fue de 9.9%, esto es la menor registrada durante la década, y aumentó abruptamente durante el resto del decenio de 11.1% a 20% entre 1983 y 1990. En la actualidad, oscila alrededor de 23%.

La tasa de desempleo varió considerablemente de una región a otra en determinados años, y en otros mostró un margen de casi 10% entre los niveles mínimo y máximo. Durante el decenio la diferencia entre los promedios máximo y mínimo de las tasas de desempleo fue de 4.9%; el condado de St. George acusó la tasa promedio más baja (14.7%) y el de St. Patrick, la más alta (19.6%). (Véase el cuadro 1 del anexo.) Preocupa mucho la incidencia del desempleo, pues afecta a todos los grupos de edades; sin embargo, tal como se señala en el cuadro 2 del anexo, perjudica principalmente a los jóvenes de 15 a 19 y de 20 a 24 años. La tasa media de desempleo durante el decenio de 1980 entre el grupo de los más jóvenes fue de 31.3%, es decir, más del doble del promedio nacional, mientras que en el grupo de 20 a 24 años fue de 26.8%, cifra que aunque menor que la del grupo más joven aún es inquietantemente elevada, pues representa más de una vez y media el promedio nacional (16.6%).

Por otra parte, la tasa de desempleo de las mujeres sigue excediendo la de los hombres. A fines de 1990, la disparidad entre el desempleo de hombres y mujeres fue de 7.1% (Trinidad y Tabago, Ministerio de Planificación y Movilización, s.f.). A las mujeres generalmente les cuesta más conseguir trabajo que a los hombres, lo que puede deberse en parte a la subrepresentación de las mujeres en la fuerza de trabajo. Cuando se observa que los hogares de un solo progenitor o con jefatura femenina constituyen una elevada proporción del total de hogares en todo el país, no es sorprendente que ese tipo de hogares constituyan un elemento importante en las familias que se hallan por debajo de la línea de pobreza.

El elevado nivel de desempleo de los jóvenes causa alarma, pero ello es tan solo una parte del problema. La dificultad mayor se relaciona con la proporción relativamente alta de personas que no buscan trabajo. Esto se refleja en la disminución de las tasas de participación laboral en general, las que se han reducido constantemente; sin ir más lejos, durante el último año del decenio de 1980 pasaron de 56% de la fuerza total de trabajo a 55% en 1990. Este hecho confirma la "paradoja del empleo", según la cual durante una recesión económica, las personas se retiran con desesperanza y desaliento del mercado de trabajo.

En 1989 el componente mayor de quienes no buscaban trabajo se estimaba en 161 500 personas (Trinidad y Tabago, Ministerio de Planificación y Movilización, s.f.) de las cuales, más de 43.1%, primordialmente mujeres, realizaban labores domésticas.

El grupo siguiente en cuantía entre los que no buscan trabajo es el de los jóvenes, con 23.6%. La concentración máxima de jóvenes de entre 20 y 24 años se halla en este grupo, mientras que el de los jóvenes de entre 15 a 19 años ocupa el segundo lugar en importancia. La variación entre los sexos es amplia, predominando las mujeres en esta categoría.

Desde el punto de vista de la distribución demográfica del desempleo, es indudable que las mujeres jóvenes asumen la parte más pesada. Los hombres jóvenes también figuran en el grupo de los más desempleados.

### **c) *La inflación y la deuda externa***

Las personas que tuvieron la suerte de no perder el empleo o que hallaron trabajo, experimentaron, sin embargo, una baja en el nivel de vida, ya que la inflación hizo aumentar los precios de la mayor parte de los bienes y servicios y la supresión de muchos subsidios del Estado, especialmente en materia de alimentos, perjudicó los niveles de consumo. Hubo aumentos en los costos de producción y mayores niveles de desempleo, a medida que las empresas de los sectores público y privado disminuían la producción o cerraban definitivamente, al reducirse los mercados de las economías nacionales y externas. Las políticas de liberalización del comercio aceleraron la disminución del empleo, debido a que las empresas ineficientes se vieron obligadas a cerrar. Además, los gravámenes arancelarios para favorecer a los productores nacionales incrementaron los precios de algunos bienes. En el gráfico 1 del anexo se puede apreciar claramente el panorama de la difícil situación de la población. Los nacionales de Trinidad y Tabago vieron disminuir constantemente su poder adquisitivo, a medida que bajaba el ingreso real por habitante durante el decenio de 1980.

Durante el mismo período, en otras importantes variables económicas se pudo apreciar una tendencia similar. Se registraron déficit en el balance de pagos en todos

los años posteriores a 1981. (Véase el cuadro 3 del anexo.) Habida cuenta del deficiente desempeño del sector exportador durante el decenio, se produjo un deterioro en la posición de las reservas internacionales, que alcanzaron a casi 7 700 millones de dólares en 1981, pero a partir de ese año cayeron hasta llegar a 23.8 millones de dólares en 1988, como resultado directo de una evolución insuficiente de las exportaciones y del aumento del servicio de la deuda.

Durante el período 1981-1984, la inflación alcanzó dos dígitos. Ello se debió en gran parte a los elevados niveles de consumo e inversión, alimentados por los altos precios del petróleo. En los dos últimos decenios del período, el deterioro en la relación de precios del intercambio comenzó a tener repercusiones negativas. Aunque la inflación mostró niveles más moderados entre 1985-1988 y cayó a un solo dígito, alcanzó nuevamente a dos dígitos durante el período 1989-1990, en parte como resultado de la devaluación masiva que se produjo en 1988.

El escenario de la deuda externa fue asimismo sombrío. La deuda, que en 1981 era ligeramente superior a 3 000 millones de dólares, se había casi cuadruplicado, en términos nominales, en 1989. La deuda del gobierno central, que en 1981 era de 1 700 millones de dólares, se cuadruplicó con creces hasta llegar a 8 600 millones de dólares en 1989. La mayor parte de esta deuda era de carácter externo. La relación del servicio de la deuda externa aumentó de 2.1% en 1981 hasta la elevada proporción de 15.6% en 1987, después de lo cual se verificó una disminución gradual. (Véase el cuadro 4 del anexo.) El servicio de la deuda interna también hizo mermar de manera significativa los ingresos del gobierno central y entre 1981 y 1989, aumentó los ingresos de 1.6% a 11.7%.

A medida que la economía se hundía más en la recesión, los ingresos del gobierno central declinaron de aproximadamente 7 000 millones de dólares en 1981 a unos 5 000 millones en 1989. Comenzó a aparecer una sucesión de déficit a medida que el gobierno trataba de mantener su nivel de actividad pese a la disminución de los ingresos.

En un esfuerzo decidido por controlar los déficit del gobierno central, el Estado introdujo un programa de reestructuración económica en 1988. Habida cuenta de la declinación de los ingresos totales, particularmente después de 1985, el programa se caracterizó por una fiscalización rigurosa del gasto y la inversión, especialmente en el sector social, que no se percibía como inmediata ni directamente productivo.

#### ***d) El programa de reestructuración económica***

En 1988 el gobierno acordó un programa de reestructuración económica con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Cualquier revisión de los programas sociales recientemente aplicados sería incompleta sin un breve examen del programa de reestructuración. Los objetivos principales consisten en lograr de manera simultánea el equilibrio interno y externo, en conjunto con un resurgimiento del crecimiento económico a precios estables. A continuación se describen algunas de las estrategias predominantes:

- i) la reestructuración del sector público mediante el aumento de los niveles de eficiencia, la privatización de algunas empresas y la clausura de otras;
- ii) el término voluntario del programa de empleo;
- iii) la eliminación del subsidio por costo de vida en 1987;
- iv) el establecimiento de un nuevo régimen tributario, incluida la imposición de 15% como impuesto al valor agregado (IVA) a partir de enero de 1990;

- v) la devaluación en agosto de 1988;
- vi) la liberalización del comercio, mediante la eliminación de la lista negativa de importaciones, y la imposición de aranceles provisionales a determinadas importaciones para la protección temporal de los empresarios industriales del país, y
- vii) el apoyo financiero de las instituciones internacionales: el FMI, el Banco Mundial y el BID.

Estos elementos del programa de reestructuración económica han afectado de manera diversa a la población del país. Habida cuenta del patrón de crecimiento y estructura de la población, habría sido muy difícil llevar adelante el proceso de desarrollo y lograr el crecimiento del ingreso por habitante, necesarios para mantener las actuales condiciones de vida. Las medidas de austeridad, que han entrañado reducciones en los gastos, han tenido un efecto negativo en los sectores de educación, salud y nutrición, y en combinación con factores demográficos, han aumentado la difícil situación económica de los grupos vulnerables y de menores ingresos.

## **2. Factores demográficos**

En 1980 el país tenía una población de 1 079 791 habitantes. En 1990, año del último censo, la población había aumentado a 1 234 388 personas, lo que equivale a un incremento de 14.32% durante el decenio. Este aumento representó una tasa de crecimiento exponencial de aproximadamente 1.4% anual durante el período. Esta tasa de crecimiento superó el 1% registrado entre 1960 y 1970, pero fue un poco menor que el 1.5% anual anotado durante el período 1970-1980.

En el censo de 1990 se registró asimismo un incremento significativo del número de hogares. En 1980, éstos eran aproximadamente 235 000, mientras que en 1990 la cifra fue de 300 592, lo que representó un incremento de 27.9% durante el decenio; asimismo el número de personas por hogar pasó de 4.5 en 1980 a 4.05 en 1990.

Como puede observarse en el cuadro 5 del anexo, los condados en los que se registró mayor crecimiento durante el decenio fueron Caroni, St. Andrew/St. David y Tabago. En las grandes ciudades de Puerto España y San Fernando, en cambio, disminuyó la población durante el decenio. Los distritos de Arima y Point Fortin acusaron incrementos importantes de población. Los cambios porcentuales en el caso de los cuatro centros urbanos fueron considerables, superando el 10% en todos los casos. Estos fenómenos indican que el desplazamiento desde las antiguas áreas urbanas hacia las nuevas puede ser consecuencia del aumento relativo de las oportunidades de empleo en estas últimas con respecto a las primeras.

En el cuadro 5 se aprecia que la distribución geográfica de la población cambió muy poco en los condados durante el decenio; sin embargo, la estructura etaria de la misma varió de manera significativa. (Véase el cuadro 6 del anexo.) En 1980, 23.4% de la población era mayor de 40 años, pero esta proporción había variado a 26.2% en 1990, fenómeno que repercutió significativamente en la demanda de servicios del sector de la salud.

Además, el grupo 0 a 4 años de edad disminuyó un tanto durante el decenio, lo que era previsible, habida cuenta del leve descenso de la tasa de crecimiento registrada durante el período. En 1980 el grupo de 0 a 4 años de edad representaba

11.9% de la población total, mientras que en 1990 la proporción descendió a 11.2%. La población en edad escolar de 5 a 19 años también disminuyó significativamente durante el decenio al pasar de 34.8% en 1980 a 28.4% en 1990. Ello refleja cierta disminución observada en la demanda de cupos escolares durante el decenio. Asimismo la población joven (de 15 a 24 años), también disminuyó durante el período; en 1980, este grupo equivalía a 22.8% de la población, y en 1990 representó sólo 17.5%.

Por último, cabe observar que ha habido una estabilidad relativa en relación con la proporción de la población de 65 años y más. En 1980, este grupo representaba 5.6% de la población, mientras que en 1990 la proporción bajó a 5.5%.

El grupo principal de población en edad de trabajar (25 a 29 años) aumentó durante el decenio, como puede observarse en el cuadro 6 del anexo. Tradicionalmente, en Trinidad y Tabago, al igual que en la mayoría de los países del Caribe, la emigración ha sido un mecanismo habitual de escape a la presión demográfica. Sin embargo, en los últimos años, la recesión de los países receptores de América del Norte y la aplicación de políticas más estrictas en materia de inmigración han detenido prácticamente la oleada de emigrantes. Los candidatos a emigrar pertenecen generalmente al grupo principal de la población en edad de trabajar y el hecho de que la emigración haya disminuido durante el decenio explica en parte el incremento de este segmento de población durante el período.

La incapacidad de la economía para marchar a igual ritmo que el crecimiento de la población en edad de trabajar durante el decenio explica en parte el agravamiento del problema del desempleo.

#### ***Segmentos de la población más afectados por el desempleo***

El mercado laboral ha discriminado en contra de los jóvenes de ambos sexos sin experiencia que ingresan al mercado por primera vez. Además, las mujeres jóvenes que son madres se hallan en situación aún más desventajosa por la imposibilidad de cuidar a sus hijos de corta edad y trabajar al mismo tiempo. Los hombres que realizan trabajos manuales y no especializados en las áreas urbanas y rurales han asumido también la carga principal del desempleo. La reducción de trabajadores "maduros" en empresas públicas y privadas no viables y los despidos por causa de racionalización de las empresas representan asimismo un elemento importante de desempleo, que debe considerarse como desempleo estructural.

La investigación ha revelado una elevada correlación entre el desempleo de las mujeres y la fecundidad, de donde surge aún otra faceta inconveniente relativa a la difícil cuestión del desempleo. Es indudable que el desempleo constituye el peor de los males sociales y económicos en la actualidad. La fuerza de trabajo es al mismo tiempo factor de producción y consumidora de productos. Esta realidad ha hecho que el recurso humano ocupe un papel central en la recuperación y el desarrollo en la economía de Trinidad y Tabago. Como se apreciará en el examen que sigue a continuación sobre la situación de la pobreza, existe una correlación muy alta en Trinidad y Tabago entre desempleo y pobreza. Los programas sociales recientemente creados se centran en la capacitación y creación de oportunidades de empleo y de empleo por cuenta propia para los jóvenes que ingresan por primera vez al mercado. Debido a las altas tasas de desempleo de los jóvenes de las zonas rurales y urbanas, se hace imprescindible poner rápidamente en marcha este tipo de programas en la república.



### 3. Situación de la pobreza

El deterioro significativo de la situación económica y social del país durante el período 1980-1990 obligó a examinar con cierta intensidad la incidencia de la pobreza en Trinidad y Tabago. En el último estudio de este tipo, Ralph Henry y Juliet Melville (1989) estimaron que aproximadamente 20% de la población era pobre. La metodología utilizada consistió en la elaboración de un presupuesto especificado para cada artículo de consumo necesario para la subsistencia. Se tuvieron en cuenta alimentos y bebidas, alumbrado y combustible, vestuario, transporte y educación. Se omitió la información en materia de vivienda y alquileres, componente crítico, debido a que se necesitaba mejorar un poco más los datos acerca del costo probable de proporcionar techo a los grupos de menores ingresos en 1988. En el estudio de Henry y Melville, basado en la más reciente Encuesta de hogares por rubros presupuestarios (1987-1988), se estimó que aproximadamente 20% de la población era pobre, es decir, eran personas que no podían "satisfacer lo estrictamente indispensable para la existencia física". Esta estimación de 20% se basó en el costo de la subsistencia de una sola persona en 1989, que se calculó en \$TT 188.47 por mes. Teniendo presente que no se consideró lo relativo a la vivienda, este cálculo resulta una subestimación de la magnitud e intensidad de la situación de la pobreza. Henry y Melville proporcionaron estimaciones sobre líneas de pobreza absoluta correspondientes a 1988, en hogares de distinta composición.

En un segundo estudio, realizado por Teekens (s.f.), en el que se consideró el costo del alojamiento, se señaló que quienes ganaban menos de \$TT 270 mensuales, quedaban situados por debajo de la línea de pobreza. En ambos estudios, se concluyó que la pobreza había aumentado en el decenio de 1980. En el estudio de Teekens se estimó que la pobreza absoluta afectó sólo a 3.5% de los hogares entre 1981 y 1982, utilizando la encuesta de hogares por rubros presupuestarios de ese período, pero que la cifra había aumentado a casi 15% siete años después (en el período 1988-1989). Como puede observarse, ambos estudios sobre la pobreza llegaron casi a las mismas conclusiones en cuanto a la situación del fenómeno en Trinidad y Tabago. Se había producido un aumento significativo durante el decenio.

El estudio de Henry y Melville contiene una conclusión interesante relativa a la distribución de la pobreza a través del país. Como puede apreciarse en el cuadro 7 del anexo, los niveles de pobreza fueron mayores en los condados de Nariva/Mayaro (27.1%) y de Tabago (22.67%). También en torno a 20% se hallaban St. Patrick (20.18%) y St. George (19.81%).

Es ilustrativo observar la distribución del desempleo en 1988 y la correlación de ésta entre los distintos condados con la distribución de la pobreza como se revela en el estudio. Como se muestra en el cuadro 8 del anexo, los máximos niveles de pobreza se encontraron en St. Patrick, St. George y Victoria. La correlación entre la tasa de desempleo en esos condados y el porcentaje de pobreza en los mismos es muy elevada (0.88), si se excluyen los condados de Nariva/Mayaro, porque aunque habían ocupado el máximo lugar en cuanto a niveles de pobreza, se clasificaron en último lugar en términos de desempleo entre todos los condados.

## **B. LOS NUEVOS PROGRAMAS SOCIALES**

### **1. Situación económica**

El entorno económico de los años ochenta fue en gran medida recesivo. El decenio se caracterizó por un deficiente desempeño de las exportaciones, tasas crecientes de desempleo abierto, bajas tasas de participación de la fuerza de trabajo, elevada relación del servicio de la deuda, inflación de dos dígitos, ingreso real en constante declinación, austeridad del gasto oficial y contracción de los sectores público y privado. En el contexto de este difícil entorno económico, se incrementó tanto la magnitud como la intensidad de la pobreza y el fenómeno se hizo más frecuente y notorio. La población aumentó durante el decenio y hubo incrementos en el principal grupo de personas en edad de trabajar, aunque disminuyeron levemente los segmentos de la población muy joven y anciana. Aumentó el desempleo y la carga recayó principalmente en los jóvenes comprendidos en los grupos de 15 a 19 y de 20 a 24 años. Los trabajadores experimentados también resultaron afectados, ya que las industrias no viables despidieron a trabajadores contratados en épocas de mayor prosperidad.

Mientras tanto, el programa de reestructuración económica trató de reducir los déficit interno y externo, aun cuando los poderosos sindicatos se mostraron más intransigentes en sus demandas de aumentos salariales, habida cuenta de la constante escalada de los niveles de precios, al tiempo que hacían pocos esfuerzos para facilitar el readiestramiento de los trabajadores supernumerarios. Fueron disminuidos los presupuestos del sector social, por considerarse que esos gastos no eran productivos de manera inmediata o directa. Se vieron afectados los grupos vulnerables y de menores ingresos. Con este telón de fondo, se formularon los nuevos programas sociales, diseñados específicamente para proporcionar un sistema de seguridad a los desempleados y a sus familiares a cargo, puesto que el desempleo se considera como el mayor obstáculo para el crecimiento y el desarrollo, y una amenaza potencial para la estabilidad social y política.

### **2. Razón para su introducción**

Los nuevos programas sociales pusieron el acento principal en la capacitación para absorber el empleo y el empleo por cuenta propia. El objetivo principal fue el grupo de 15 a 24 años de edad, que tenía la tasa máxima de desempleo de todos los grupos de edades. En Trinidad y Tabago, al igual que en otros países del Caribe, existe una gran cantidad de progenitores adolescentes, los que han demostrado ser cada vez más responsables de sí mismos y de sus jóvenes cargas familiares. A fin de apreciar cabalmente el problema de los jóvenes en los años ochenta y en la actualidad, es necesario examinar, en primer lugar, los cambios demográficos ocurridos durante ese decenio, y luego analizar las cifras de desempleo durante el período 1981-1990.

Como se observa en el cuadro 8 del anexo, este grupo de edades representaba entre 215 000 y 248 000 personas. El cuadro muestra asimismo que como porcentaje de la población total, la categoría de jóvenes declinó constantemente durante el período, con una proporción inicial de 22.8% en 1981 y un porcentaje final de 17.5% en 1990. Sin embargo, aunque disminuyó la proporción representada por los jóvenes en la población, con la declinación de la economía,

los jóvenes constituyeron un componente cada vez mayor y desproporcionado de los desempleados. Por ejemplo, en 1981, 26% del grupo de 15 a 19 años se hallaba sin empleo. (Véase el gráfico 2 del anexo.)

Sin embargo, ya en 1989, esa cifra había aumentado a 45.6%. Durante este lapso, en el grupo de 20 a 24 años, 16.5% se hallaba sin empleo en 1981. La cifra aumentó a 37.3% en 1989. En el grupo de 15 a 19 años, la tasa de desempleo se mantuvo congruente durante el decenio, con más del doble del promedio nacional. En el caso del grupo de 20 a 24 años, la tasa de desempleo fue generalmente 1.5 veces mayor que el promedio nacional. Se estimaba que en 1980, 46 601 personas de entre 15 y 24 años se hallaban sin empleo. Sin embargo, en 1989, esta cifra se había casi duplicado, elevándose a 89 076 personas, es decir, la situación se había deteriorado gravemente durante el decenio.

En el plan de macrodesarrollo del período 1983-1986, no se prestó demasiada atención al problema de los jóvenes. El tema ocupó media página, si bien se reconoció el deseo "de proporcionar capacitación y educación en gran escala", aunque no se planificaron mayores detalles o medidas.

La capacitación aludida tenía por objeto incorporar a los jóvenes mediante empleo remunerado o por cuenta propia. Un objetivo secundario fue el suministro de instalaciones sociales y de esparcimiento, como medio de brindar un sistema de apoyo a los jóvenes. Los medios principales para el logro de estos objetivos fueron los centros y campamentos para jóvenes y los centros de intercambio. Los campamentos para jóvenes ofrecieron capacitación técnica y profesional en el lugar, durante un período de dos años. Los centros para jóvenes ofrecieron análogas oportunidades de capacitación. Éstos se complementaban en gran medida mediante actividades culturales y sociales. Los centros de intercambio, en tanto, ofrecían un programa técnico-profesional de un año de duración para no residentes. Estos programas se ofrecieron a jóvenes de 14 a 21 años. En la actualidad existen cinco campamentos para jóvenes, seis centros de intercambio y ocho centros para jóvenes. Éstos se hallaban funcionando al comienzo del decenio y constituyeron la contribución básica del gobierno central a la solución del problema de la juventud durante ese período, pero resultaron insuficientes para abordar el problema de manera más global.

El agobiante problema del desempleo ha ido dando lugar a otras dificultades. Si bien no se dispone de estadísticas oficiales, abundantes pruebas oficiosas permiten suponer un panorama alarmante de uso, adicción y tráfico de estupefacientes entre la juventud, problema que empeoró durante el decenio.

En 1989 se reconoció en general que se necesitaban con urgencia nuevos programas para los jóvenes, a fin de abordar el gran problema del desempleo juvenil como primer paso para hacer frente a otros problemas sociales que los afectaban. El plan macroeconómico para el período 1989-1995 abordó el problema de los jóvenes de manera más seria que el plan anterior. Los objetivos de capacitación y empleo recibieron esta vez máxima prioridad. Se introdujeron nuevos programas sociales centrados especialmente en el desempleo juvenil.

### **3. Breve descripción de los programas**

El programa principal que aborda el desempleo de los jóvenes es el Programa de Capacitación y Participación de Jóvenes en el Empleo (YTEPP). Se estableció como

una empresa muy ambiciosa destinada a proporcionar un salto cuantitativo en el suministro de capacitación a los jóvenes. En este programa se ofrece una amplia gama de cursos profesionales y de adiestramiento para el empleo, que duran nueve meses, y que se imparten en 41 centros diseminados en todo el país. Entre 1988 y 1990 se completaron dos ciclos de capacitación, lo que significó unos 16 000 egresados. El programa YTEPP se creó como una compañía estatal que debía rendir informes al Ministerio de la Juventud.

En 1990 se crearon también otros dos nuevos programas, diseñados para abordar el problema de la capacitación y el desempleo de los jóvenes: el programa denominado Aprendizaje para la Movilización Industrial (AIM) y el Sistema de Apoyo al Empleo de Jóvenes (YESS). El programa AIM está a cargo del Ministerio de Educación y busca la manera de ofrecer capacitación a los jóvenes durante períodos de cuatro meses en los sectores público y privado. El objetivo principal del programa YESS consiste en ofrecer apoyo financiero para facilitar la creación de microempresas por parte de los jóvenes. Este programa forma parte de la Compañía de Fomento de la Pequeña Empresa, que es una asociación de pequeños empresarios de Trinidad y Tabago, organización no gubernamental que labora en el ámbito del Ministerio de Industria.

El cuarto programa establecido en 1990 es de base comunitaria y se denomina Cada Comunidad Presta Ayuda (ECHO); si bien su tuición le compete al Ministerio de Desarrollo Comunitario, a diferencia de los programas anteriores, el grupo al que se destina es más amplio. Sus usuarios son generalmente personas inscritas en los programas establecidos de asistencia oficial y brinda ayuda a todos los grupos de edades que necesitan apoyo social.

Otro proyecto recientemente establecido es el Programa de Desarrollo Intensivo en Mano de Obra (LIDP). Fue creado en 1988 como un programa básicamente de empleo para todos los grupos de edades de la población laboral, y depende del Ministerio de Obras Públicas, Infraestructura y Descentralización.

Se trata de programas recientemente establecidos que han obtenido diversos grados de éxito para aliviar los pertinaces problemas del desempleo y la pobreza. En un análisis posterior se examinarán individualmente estos programas y se evaluarán las ventajas, la eficacia y las dificultades que presentan.

Cuatro de los programas (YTEPP, AIM, YESS y ECHO) fueron formulados y aplicados por la Dependencia de sectores sociales del Ministerio de Planificación y Movilización. Esta dependencia se creó para cumplir un mandato del Banco Mundial, que exigía que se contara con un organismo apropiado para encabezar y vigilar iniciativas y programas sociales incorporados a la reestructuración de la economía de Trinidad y Tabago. Se pretendía que la administración de los programas recién creados fuera posteriormente encargada a los ramos pertinentes de los ministerios, una vez "producido el despegue", y pasaran así a formar parte de la institución de desarrollo social. Sin embargo, la mencionada dependencia desapareció gradualmente y los programas se incorporaron al sistema interministerial.

### **C. PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE JÓVENES EN EL EMPLEO (YTEPP)**

El programa YTEPP fue financiado con un préstamo a cinco años plazo del Banco Mundial. La cifra máxima para la capacitación y absorción de empleo se fijó inicialmente en 10 000 personas por año, cantidad que el Banco Mundial consideró demasiado voluminosa como para que el programa tuviera un efecto significativo. Sin embargo, habida cuenta de la gravedad del problema del desempleo de los jóvenes, la Dependencia de sectores sociales se atuvo a la cifra de capacitación prevista originalmente.

Desde el inicio, hubo una elevada proporción de jóvenes del grupo de 15 a 21 años, y la capacitación de éstos al comienzo se basó eminentemente en la oferta. En otras palabras, los cursos o módulos de capacitación se formularon y se ofrecieron con base en el número de solicitudes de los estudiantes que deseaban un determinado tipo de capacitación en relación con sus preferencias personales. El resultado inicial fue la incorporación de una menor cantidad de egresados de lo previsto en la actividad comercial o en el empleo por cuenta propia. Actualmente, se trata en mayor medida de hacer que los módulos se orienten más hacia la demanda y sean más apropiados para satisfacer las necesidades del mercado laboral.

La inversión inicial del programa YTEPP en infraestructura fue insignificante. Se utilizaron, como centros de capacitación, las instalaciones escolares existentes, que estaban disponibles por las noches durante el año lectivo, las que se emplearon a jornada completa durante las vacaciones escolares. Puesto que existe una red de escuelas en todo el país, distribuidas de modo muy homogéneo en las dos islas que componen la república, todas las subdivisiones de los condados pudieron incorporarse al sistema del YTEPP.

El personal del YTEPP encargado de la capacitación se divide en directores de cursos y supervisores de cursos. Los directores de cursos tienen a su cargo la coordinación de la labor de los supervisores de cursos, así como la tarea de generar colocaciones temporales de empleo para los egresados del YTEPP. Algunos de estos directores de cursos participan personalmente en actividades de la pequeña empresa, e interactúan directamente con las empresas comerciales a las que pueden incorporarse los egresados del programa YTEPP.

A pesar de que se utiliza la infraestructura del sistema escolar y de que ésta se halla distribuida en todo el país, a veces existen limitaciones que hacen que el costo o la escasez del transporte impidan la asistencia regular a clases de los estudiantes. Para estos casos, el YTEPP ha procurado diseñar proyectos de base comunitaria para la enseñanza de destrezas específicas que pudieran funcionar en las regiones. Así, por ejemplo, se podría diseñar un módulo de base comunitaria para mejorar las habilidades en materia de pesca, en una subdivisión del condado donde la pesca fuera la actividad económica primaria. Para el establecimiento de estos programas de base comunitaria, el sector privado ha contribuido con la donación de materiales.

Entre las dificultades iniciales del programa YTEPP figuró el alto nivel de analfabetismo encontrado, incluso entre estudiantes que habían completado seis años de enseñanza básica. Los altos niveles de analfabetismo han dificultado el aprovechamiento eficaz de la capacitación. En los dos últimos años, se han hecho esfuerzos decididos para reclutar a jóvenes en los niveles superiores de

alfabetización y enviar a los analfabetos al programa de alfabetización de adultos, que dirige el Ministerio de Educación, para luego reincorporar a estos jóvenes al programa YTEPP.

Una segunda limitación inicial fue la baja autoestima descubierta entre los jóvenes, quienes, como novatos en el mercado de trabajo, fueron rechazados una y otra vez por sus empleadores potenciales. Para enfrentar estos obstáculos psicológicos, se ha incorporado al personal del YTEPP a asesores en psicología. Con este respaldo se organizan seminarios periódicos para la "formación de capacitadores", a fin de que éstos mejoren sus habilidades en materia de comunicación.

Entre los cursos de capacitación, el programa ofrece módulos en las siguientes áreas:

- |                                      |                          |
|--------------------------------------|--------------------------|
| - Mecánica de automóviles            | - Cultura estética       |
| - Servicios afines a la electricidad | - Servicios a la familia |
| - Diseño y confección de vestuario   | - Servicios turísticos   |
| - Agricultura                        | - Artes aplicadas        |
| - Artesanía autóctona                | - Fabricación de metales |
| - Cría de animales domésticos        | - Artes escénicas        |
| - Preparación de alimentos           | - Construcción           |

A estas áreas, se agregaron en 1991, cursos de teneduría de libros y contabilidad, creados especialmente para los egresados que se orientan hacia el empleo por cuenta propia. Como parte de cada módulo se incluye también la enseñanza de destrezas básicas para la vida, como la administración eficiente del tiempo, la higiene personal eficaz y normas elementales de etiqueta.

Se han hecho esfuerzos por hacer que los módulos se orienten cada vez más hacia la demanda y por ende, sean más adecuados a las necesidades del mercado laboral, para lo cual se mantiene constante comunicación con la comunidad comercial. También existe una instancia de poscapacitación con un doble propósito. Se brinda asistencia a los egresados que tienen la intención de dedicarse al empleo por cuenta propia para que elaboren un plan de actividades. Estos egresados son enviados posteriormente al Sistema de Apoyo al Empleo de Jóvenes (YESS), que garantiza préstamos a los recién capacitados.

El segundo elemento del programa YTEPP de poscapacitación consiste en facilitar el desplazamiento de los egresados de dicho programa hacia el empleo remunerado. Estos jóvenes se envían al Programa de Aprendizaje para la Movilización Industrial (AIM), a través del cual son incorporados a los sectores público y privado durante un período de cuatro meses para su capacitación en el empleo. Estos aprendices reciben \$TT 20 por día; la mitad de dicha suma la paga el empleador y la otra mitad el programa YTEPP.

La respuesta al candente tema acerca de la eficacia del programa YTEPP para contribuir de manera importante a resolver el problema del desempleo sigue pendiente. En diciembre de 1990, se realizó entre los egresados del programa YTEPP una encuesta, la última levantada para determinar su eficacia en materia de obtención de empleo, una vez terminada la etapa de capacitación de los jóvenes en el programa YTEPP.

En el cuadro 9 del anexo figuran los resultados de esta encuesta en términos de perspectivas de empleo. En las áreas de mecánica de automóviles, cultura estética,

servicios relacionados con la electricidad, servicios para la familia, confección de prendas de vestir y servicios turísticos, las perspectivas de empleo fueron catalogadas como buenas. Las áreas que en general se estima que ofrecen regulares perspectivas para la generación de empleos son agricultura, artes aplicadas, artesanía, fabricación de metales y artes escénicas. Sin embargo las perspectivas de empleo para los egresados del programa YTEPP se consideran generalmente escasas para los estudiantes que se matricularon en construcción y preparación de alimentos. La baja en la industria de la construcción explica en parte la falta de éxito en materia de obtención de empleos por parte de los egresados del módulo de construcción.

En el cuadro 9 del anexo figuran también las perspectivas de empleo en los sectores público y privado. En general, se estima que las perspectivas de empleo en ambos sectores para los egresados del programa YTEPP son razonables, en tanto que las que se relacionan con el área del empleo por cuenta propia se consideran buenas.

Los egresados del programa YTEPP que siguieron cursos en servicios para la familia y otros servicios se clasifican generalmente como personas que tienen buenas y muy buenas perspectivas. Por otro lado, se estima que los egresados de cursos de mecánica de automóviles, cultura estética, servicios relacionados con la electricidad, confección de prendas de vestir y turismo tienen oportunidades menos buenas de obtener empleos en el sector público. A su vez, se estima que quienes se matricularon en agricultura, artes aplicadas, artesanía y preparación de alimentos tienen escasas probabilidades de hallar empleo en el sector público. Finalmente, en el área de las manufacturas de metal la oportunidad de obtener empleo en el sector público es casi insignificante.

Las perspectivas de empleo en el sector privado se consideran buenas para los egresados en las áreas de mecánica de automóviles, servicios para la familia, artes escénicas y turismo. Las perspectivas se consideran razonables en agricultura, artes aplicadas y cultura estética, pero se calcula que son escasas para los egresados de construcción y manufacturas de metal.

Por otro lado, se considera que los egresados del programa YTEPP tienen excelentes posibilidades de obtener empleo por cuenta propia. Las perspectivas son especialmente buenas para los egresados de las áreas de mecánica de automóviles, cultura estética, artesanía, servicios relacionados con la electricidad, confección de vestuario, manufacturas de metal, artes escénicas y turismo, y buenas para los egresados de agricultura, artes aplicadas y servicios para la familia. Las áreas de la construcción y los servicios ofrecen sólo una perspectiva razonable de empleo por cuenta propia.

### **1. Perspectivas de ingresos para los egresados del programa YTEPP**

Se prevé que los egresados del programa YTEPP, independientemente de su campo de capacitación, no ganarán más de 2 500 dólares mensuales. Esta cifra está muy por encima de la línea de pobreza calculada por Henry y Melville. En promedio, se espera que ganen un poco menos de 1 500 dólares mensuales, suma que aún se sitúa por encima de la línea de pobreza. Las áreas de capacitación de YTEPP que presentan el máximo potencial para generar ingresos son agricultura, mecánica de automóviles y cultura estética, en las que se prevén ingresos de entre 2 000 y 2 500 dólares mensuales.

El área programática en la que se espera la mínima posibilidad de ingresos es la de servicios para la familia, en que éstos pueden situarse entre 500 y 999 dólares mensuales. Para los egresados que esperan iniciar sus propias actividades comerciales, el ingreso mensual medio proyectado es de aproximadamente 1 711 dólares. (Véase el cuadro 10 del anexo.)

## **2. Necesidades de capital inicial para los egresados del programa YTEPP**

Para los egresados del programa YTEPP que consideran la posibilidad de emplearse por cuenta propia, la encuesta trató de obtener mayor información en relación con las necesidades de capital inicial para establecer un negocio o para continuar su capacitación.

En el cuadro 11 del anexo se muestra que, en promedio, un egresado del programa YTEPP necesitará inicialmente un poco menos de \$TT 10 000 para dedicarse a alguna forma de actividad relacionada con el empleo. Quienes contestaron la encuesta estimaron que, en general, los egresados debían recibir capacitación institucional o práctica adicional de seis a 12 meses, antes de instalar sus propios negocios.

## **3. Evaluación general del programa YTEPP**

En toda evaluación sobre la eficacia del programa YTEPP deben considerarse minuciosamente tres temas:

- i) la proporción de la población beneficiaria atendida;
- ii) el nivel de incorporación de los egresados en la actividad económica;
- iii) la accesibilidad de oportunidades para los grupos menos privilegiados.

Del gasto total del gobierno central en asuntos relacionados con los jóvenes entre 1981 y 1990, el programa YTEPP representó sólo 6.4%. Este pequeño porcentaje se debe primordialmente a su reciente introducción, en comparación con otras modalidades de gasto destinadas a los jóvenes.

Con una cifra media anual de 8 000 egresados hasta la fecha, el programa YTEPP ha mejorado considerablemente el proyecto de capacitación de los jóvenes. Sin embargo, esta cantidad debe compararse con el número de jóvenes desempleados. En 1989, se estimó que había aproximadamente 89 076 desempleados en el tramo de 15 a 24 años. La anterior estimación del número de jóvenes capacitados representa, por consiguiente, sólo 11% del total de jóvenes desempleados durante ese período. Sin embargo, el programa YTEPP es nuevo y el 11% citado anteriormente debe ponderarse teniendo en cuenta los resultados recientes del programa.

En relación con el tema de la incorporación a la actividad económica, el programa YTEPP se halla actualmente en vías de realizar análisis de seguimiento de egresados a través del estudio de medición de los niveles de vida. Lamentablemente, los resultados aún no están disponibles; sin embargo, a juzgar por la abrumadora respuesta de los jóvenes al programa (el programa YTEPP se ve obligado a rechazar un número equivalente al doble de solicitantes que son aceptados cada nueve meses), se han producido buenos resultados en términos de absorción de desempleados.



El programa YTEPP ha tenido éxito desde el punto de vista de la disminución del desempleo de los jóvenes; sin embargo, se necesita una cantidad significativamente mayor de recursos para enfrentar el problema. En el contexto de la menor disponibilidad de recursos del gobierno central, se precisa claramente una mayor participación del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales. El sector privado seguramente va a obtener beneficios al tener una mayor reserva de trabajadores calificados de donde escoger. Además, es preciso buscar recursos adicionales del exterior.

El desempeño de la economía a mediano y largo plazo es decisivo para que la absorción de desempleados tenga éxito. El rápido deterioro de las perspectivas de empleo para los jóvenes se debe, en gran parte, a siete años de crecimiento económico negativo. Sin embargo, el proceso de absorción puede incrementarse de manera significativa mediante la utilización de planes de creación de empleos.

#### **4. Posibilidad de acceso a la capacitación de los grupos menos privilegiados**

Con la llegada del programa YTEPP se ha producido un mejoramiento en cuanto a accesibilidad por zonas geográficas, puesto que el programa funciona en todo el país, y donde existen problemas de transporte, se llevan los programas de base comunitaria al lugar en que residen los jóvenes.

En términos de accesibilidad financiera, todos los módulos se imparten de manera gratuita, como asimismo, se ofrece sin costo el servicio de colocación al completarse la capacitación.

Es indudable que el programa YTEPP ha realizado un decidido esfuerzo por llegar al sector menos privilegiado de la población juvenil.

### **D. APRENDIZAJE PARA LA MOVILIZACIÓN INDUSTRIAL (AIM)**

#### **1. Descripción del proyecto**

El programa AIM es un proyecto financiado por el Banco Mundial, formulado por la Dependencia de sectores sociales del Ministerio de Planificación y Movilización, en septiembre de 1990. Este programa tiene el patrocinio del Ministerio de Educación y es administrado por la División técnica de educación profesional y capacitación, con el apoyo de un comité de gestión, integrado por personal del Ministerio del Trabajo, Empleo y Recursos Humanos, el programa YTEPP, la Oficina Central de Estadística, la Organización Internacional del Trabajo, el Congreso laboral de Trinidad y Tabago, la Asociación consultiva de empleadores, la Cámara de Comercio y la Asociación de industriales. El programa AIM procura básicamente proporcionar oportunidades de capacitación a los jóvenes durante períodos de cuatro meses, en los sectores público y privado. Los aprendices reciben 20 dólares diarios, es decir, 1 600 dólares en un período de cuatro meses, 50% de los cuales es aportado por el programa AIM y 50% por los empleadores. El propósito principal consiste en que al final del período, a los empleadores les resulte conveniente conservar a los aprendices de manera más permanente.

El proyecto AIM funciona en conjunto con el programa YTEPP y otras instituciones de capacitación para colocar adecuadamente a los egresados del programa YTEPP y de otros programas en las áreas productivas de los sectores

público y privado. Coordina y armoniza todas las actividades de colocación para los egresados del módulo YTEPP en todo el país. El programa ha sido muy útil para detectar las deficiencias en materia de capacitación mediante sus actividades de colocación en el sector industrial, y ha desempeñado un papel central en la conversión del programa YTEPP en nuevos módulos de capacitación estructurados en función de la demanda.

Algunos aprendices, a través de los esfuerzos desplegados por el programa AIM, han encontrado trabajo permanente en grandes empresas nacionales, como la National Petroleum. El AIM funciona con los egresados del programa YTEPP que optan por el empleo remunerado en vez del empleo por cuenta propia.

## **2. Ámbito del proyecto**

El proyecto prevé ambiciosamente encontrar 8 000 oportunidades de empleo al año para jóvenes de entre 15 y 25 años, en las áreas técnica y profesional. Asimismo, se espera que cada persona pase cuatro meses en un programa de experiencia laboral y aprendizaje. Los programas de experiencia laboral y colocación de aprendices del AIM están altamente descentralizados y poseen nueve centros encargados de las colocaciones, ocho en Trinidad y uno en Tabago.

## **3. Resultados positivos del proyecto hasta la fecha**

Los cuadros 12 y 13 del anexo proporcionan algunos elementos de juicio acerca de las operaciones del proyecto. A pesar de que la generación de oportunidades de colocación ha sido lenta, como lo muestran los datos, ello se debe primordialmente a que la primera promoción de egresados del programa YTEPP egresó principalmente de módulos estructurados en función de la oferta. En realidad, el servicio de información sobre colocaciones del programa AIM ha sido muy útil para proporcionar valiosa información al YTEPP respecto de las destrezas más solicitadas en los sectores de la producción. El rediseño de los módulos del YTEPP y sus resultados, en términos de hacer que los egresados sean capacitados de manera más apropiada, llevará algún tiempo antes de que se observen cambios. El estudio de medición de los niveles de vida, ya mencionado, evalúa las consecuencias recientes del rediseño, pero todavía no está listo.

Los datos que se presentan en los cuadros 12 y 13 del anexo indican que el número de plazas generadas hasta la fecha es lamentablemente insuficiente para la cantidad de personas que postulan al programa.

En el proyecto AIM se inscribieron 2 602 aspirantes. Éstos se distribuyeron de la siguiente manera: 2 150 originarios de las regiones septentrional, meridional, oriental y central de Trinidad, y 452 procedentes de SERVOL (programa de capacitación afiliado a la Iglesia Católica), MLIO y Christ College. Los aspirantes del YTEPP representaron 68.4% de los postulantes de estas instituciones. De los 2 602 aspirantes, solamente 451 (17.3%) encontraron colocación en Trinidad, mientras que en Tabago sólo 25 (10.4%) de los 241 pudieron realmente emplearse entre octubre de 1990, fecha de inicio del programa, y enero de 1991. La respuesta general de la comunidad empresarial en particular fue inferior a la prevista.

Hubo evidentemente falta de coordinación entre las exigencias de los trabajos disponibles y el tipo de capacitación que se necesitaba. Los cuadros muestran una elevada concentración de colocaciones en las áreas de personal de oficinas y empleados dactilógrafos.

No obstante que los primeros resultados fueron desalentadores, el AIM pudo colocar aproximadamente a 2 800 jóvenes hasta junio de 1991. De ellos, se estima que 106 pudieron obtener empleo permanente. A pesar de estos resultados, los creadores y operadores del proyecto se muestran muy optimistas acerca del programa. Señalan que el AIM, en su corta existencia, ha permitido estructurar los módulos de capacitación del programa YTEPP a fin de que reflejen de manera más realista las destrezas que necesita el mercado de trabajo, y están seguros de que este hecho pronto incrementará significativamente el número de colocaciones del AIM.

En realidad, las investigaciones y la experiencia en otros países en desarrollo, como Ghana, la India y Bangladesh, indican que los programas de capacitación profesional de mayor éxito deben sus buenos resultados en gran parte al hecho de que la oferta de oportunidades de empleo se ha concebido como parte complementaria e integral del programa de capacitación. A este respecto, la creación de los programas AIM e YTEPP debe considerarse como un paso inicial y necesario de todo programa de capacitación significativamente ampliado, que trata de abordar los problemas de un elevado nivel de desempleo.

## **E. SISTEMA DE APOYO A EMPRESAS DE JÓVENES (YESS)**

### **1. Descripción del programa**

Este programa fue iniciado por la Dependencia de sectores sociales del Ministerio de Planificación y Movilización, en octubre de 1990. Es administrado por la Compañía de fomento de la pequeña empresa, cuyo directorio está formado por representantes de empresas estatales, firmas del sector privado y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Funciona en el ámbito del Ministerio de Industria.

El programa ofrece sus servicios específicamente a los jóvenes capacitados que egresan del programa YTEPP y de otros programas de capacitación, que desean iniciar negocios por cuenta propia. El programa está concebido para proporcionar una gama de servicios de fomento a la actividad comercial, así como apoyo técnico y financiero a jóvenes de entre 15 y 30 años. El financiamiento puede obtenerse a través de los bancos comerciales y las asociaciones de ahorro y préstamo. El programa YESS garantiza préstamos a los egresados recién capacitados del YTEPP y de otros establecimientos de capacitación técnica y profesional.

### **2. Resultados positivos del programa hasta la fecha**

Puesto que se trata de un programa establecido recientemente, es difícil evaluarlo en tan breve lapso. Sin embargo, ha generado gran interés entre los jóvenes que desean iniciar una actividad por cuenta propia. El programa YTEPP colabora con los egresados en la formulación de un plan comercial, que es investigado minuciosamente por personal del YESS, antes de que el programa acepte garantizar el préstamo. Hasta noviembre de 1990, un total de casi 700 personas se habían inscrito en el YESS. De esa cifra, 105 se inscribieron para operar en plazas comerciales plenamente completadas; otras 131 personas tenían plazas comerciales completadas en parte, y 307 tenían ideas viables sobre la actividad comercial. Asimismo, había 157 operadores inscritos que necesitaban capacitación comercial.

En junio de 1991, el YESS ya había logrado obtener para sus participantes 105 préstamos, por un monto aproximado de un millón de dólares de Trinidad y Tabago.

Una limitación importante del programa fue la falta de personal suficiente para investigar exhaustivamente las propuestas comerciales de los participantes. Sin embargo, el programa ha tenido un modesto comienzo, ha ayudado a la población juvenil a establecer operaciones de empleo por cuenta propia y a ingresar en el pujante sector informal. Un aspecto importante para explicar el modesto inicio del programa YESS ha sido la recesión de la economía. Después de siete años consecutivos de crecimiento negativo, se ha reducido considerablemente el potencial para establecer negocios por cuenta propia. Ante este hecho, es preciso reconocer por partida doble la labor del programa YESS.

### **3. Observaciones generales sobre los programas de apoyo a los jóvenes**

La atención de los programas YTEPP, AIM y YESS se centra en los jóvenes del grupo de 15 a 30 años. Con todo, los programas abordan las necesidades de este grupo muy importante de desempleados, en materia de capacitación, colocación y apoyo financiero. Desde el punto de vista de dar prioridad a este grupo de población socialmente deprimido, el criterio básico de los programas no puede criticarse.

La calificación de los programas también es excelente por su accesibilidad geográfica, funcional y financiera a todos los jóvenes, especialmente a los grupos de bajos ingresos. Los programas reciben buena publicidad y están disponibles a todos dentro de determinados grupos de edades, sin importar su afiliación política.

En el caso del programa YTEPP, el más grande y ambicioso de los proyectos destinados a los jóvenes, los costos en infraestructura fueron mínimos, puesto que el programa utilizó el sistema escolar existente en el país. Actualmente, se preparan planes encaminados a introducir un sistema de capacitación computacional para enseñar técnicas computacionales a quienes deseen obtener esas destrezas.

También es preciso comentar la secuencia de los programas. Todos ellos se introdujeron entre 1988 y 1990. En 1988 se inició el programa de reestructuración de Trinidad y Tabago, y entre 1988 y 1990 se aplicaron las reformas principales en la economía. Al haberse introducido en forma simultánea los programas sociales, las consecuencias sociales pudieron reducirse al mínimo y se introdujo al mismo tiempo un elemento preventivo característico. En realidad, Trinidad y Tabago constituye un caso único en el Caribe y en todo el mundo, al haber logrado que el componente social del ajuste fuera de la mano con el ajuste económico de la economía. Aunque el desempleo de los jóvenes sea tan elevado en la actualidad, bien podría haber sido mayor si no hubiera sido por la oportuna introducción, entre 1988 y 1990, de los programas sociales.

No obstante el entusiasta panorama presentado en las observaciones anteriores, subsisten varias dificultades en los programas de empleo para jóvenes. Los dos problemas principales son la escasez de recursos y la gestión y vigilancia eficaces de los programas debido a un sistema deficiente de difusión de la información.

El Banco Mundial ha otorgado el financiamiento inicial de los programas, debido a la falta de capacidad financiera del gobierno central para hacerlo. Tradicionalmente, el gobierno central ha satisfecho todas las necesidades de la población en materia de educación y capacitación, sin tener en cuenta el grupo de ingresos o la capacidad de pago. Con la presión económica, se ha menoscabado

gravemente la capacidad del gobierno para hacerlo y se han efectuado reducciones generales de los gastos, sin importar el grupo de ingresos o la capacidad de pago. En estas condiciones, los pobres han soportado el peso de las nuevas medidas de austeridad. El sector privado, que durante años fue el mayor beneficiario del sistema de capacitación financiado por el gobierno central, ha vuelto la mirada hacia el gobierno, que carece de recursos financieros para satisfacer las necesidades del sector en materia de capacitación.

Ha llegado el momento de que el sector privado aporte y complemente los recursos públicos para ayudar a los grupos que padecen altos niveles de desempleo. Ese sector tiene mucho que ganar si toma la iniciativa de capacitar apropiadamente a los jóvenes que se hallan fuera del sistema escolar, sobre todo porque conoce mejor que nadie las destrezas que necesita la comunidad empresarial, y al asumir un papel preponderante, puede ayudarse a sí mismo y de paso, apoyar la economía mediante el incremento de los recursos disponibles para la capacitación. Esas fuentes pueden ser no sólo financieras, ya que podrían incluir el suministro de materiales para la capacitación y la concesión de tiempo libre en el trabajo a los empleados especializados para que impartan sus conocimientos a los jóvenes aprendices. Estas iniciativas deben considerarse como una asociación entre el gobierno, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, incluidos los sindicatos.

En segundo lugar, el conocimiento compartido de la información ha sido una limitación importante para modificar y fortalecer los programas recientemente introducidos. La Dependencia de sectores sociales, que creó los tres proyectos para la juventud, debió enfrentar enormes dificultades para adquirir información sobre los tres programas directamente de los operadores sobre el terreno. El hecho de que los programas estén adscritos a distintos ministerios (Educación, Juventud e Industria) complicó al comienzo el problema, y no se hicieron oportunamente los cambios que se necesitaban de modo urgente para que los programas funcionaran de manera más eficiente. La Dependencia de sectores sociales que era a la vez la instancia coordinadora de los programas, trató infructuosamente una y otra vez de crear un mecanismo operacional para supervisar y administrarlos. Una espesa trama de trámites burocráticos y ministeriales impidió el funcionamiento fluido del comité de vigilancia.

Especialmente ahora, que desapareció la Dependencia de sectores sociales y que los programas se han incorporado plenamente a los ministerios del ramo, los administradores de los proyectos han expresado temores de que muchos asuntos puedan "empantanarse en resquicios interministeriales" y que la imposibilidad de compartir la información entre los operadores de los programas, concebidos originalmente para trabajar de manera más eficiente en conjunto, afecte negativamente el desarrollo de los proyectos.

Evidentemente es necesario contar con un mecanismo de vigilancia interministerial que supervise los proyectos y haga los ajustes que se estimen necesarios.

Otro problema serio ha sido la falta de información acerca de la repercusión real de los programas en la población beneficiaria. Desde el inicio de los programas de empleo para jóvenes en 1988 hasta la fecha, no se han efectuado estudios de seguimiento para determinar la suerte de los egresados del YTEPP o el AIM o de los

participantes en el programa YESS, como tampoco para medir el impacto de los programas relativos a la disminución de los niveles de desempleo entre los jóvenes.

Varios asuntos relacionados con este tema se incluyeron en el estudio de medición de los niveles de vida, el primero en su género realizado en Trinidad y Tabago. Hasta la fecha, los resultados todavía no están disponibles y no existe información estadística fiable para estimar la eficacia de los programas hasta el momento.

Ésta es una falla grave. Se reconoce que los recursos financieros para la recopilación de datos son sumamente limitados y que la Oficina Central de Estadística está sobrecargada de funciones. Sin embargo, es preciso hacer un esfuerzo sistemático para determinar la eficacia de los programas para la juventud, la importancia de los módulos de capacitación con respecto a las habilidades que necesita el mercado, y los niveles de remuneración de los egresados y de obtención de empleos. Hasta tanto esos estudios de seguimiento no se lleven a cabo de manera sistemática, el personal de los programas estará de hecho "trabajando a ciegas" y esa situación constituye un despilfarro potencial de los ya escasos recursos, puesto que éstos no serán necesariamente asignados para su uso óptimo.

Éstas son algunas de las dificultades que enfrentan los programas de empleo para jóvenes, recién creados. En la última sección del presente capítulo figuran algunas recomendaciones específicas que permitirían superar estas limitaciones.

La atención se centrará ahora en dos programas recién formulados, que se destinan a grupos más amplios pero que básicamente proporcionan apoyo social a los grupos vulnerables de la sociedad. Se trata del Proyecto de Desarrollo Intensivo en Mano de Obra (LIDP) y Cada Comunidad Presta Ayuda (ECHO).

## **F. PROGRAMA DE DESARROLLO INTENSIVO EN MANO DE OBRA (LIDP)**

### **1. Descripción del programa**

El programa LIDP se inició en 1988 para proporcionar un seguro de desempleo mediante el suministro de trabajos de corto plazo. Se trata de una iniciativa del Ministerio de Obras Públicas, Infraestructura y Descentralización. Hasta el momento, ha funcionado solamente durante períodos cortos: 28, 30 y 36 semanas en 1988, 1989 y 1990, respectivamente.

En el cuadro 14 del anexo se indican las sumas gastadas, la duración anual del programa y el número de personas empleadas. En cuanto a suministro de empleo, el programa ha hecho hincapié en la categoría de los trabajadores manuales no especializados. Para este proyecto se dio preferencia a los jefes de hogar o con familiares a cargo. Pueden acogerse al proyecto personas pertenecientes a todos los grupos en edad de trabajar.

Ha habido diversos tipos de programas en los que se ha utilizado este tipo de mano de obra. Inicialmente, en 1988, la atención se centró básicamente en la reparación o construcción de proyectos de infraestructura, como senderos, caminos, sistemas de drenaje o muros de contención. Sin embargo, posteriormente, se puso el acento en el desarrollo de otros tipos de infraestructura, adaptada para facilitar el comercio, como son los centros de comercio o producción (por ejemplo, cabañas industriales), conjuntamente con la rehabilitación de propiedades agrícolas.

En 1989, una de las características más importantes del programa fue la creación de cooperativas económicas comunitarias como medio para fomentar los negocios de las comunidades. Lamentablemente, el programa de desarrollo de la actividad comercial comunitaria se estancó y el número de proyectos comunitarios de infraestructura disminuyó en 45% entre 1988 y 1989 y en 9.1% entre 1989 y 1990.

## **2. Resultados positivos del programa**

Mediante la utilización de promedios trimestrales de la fuerza de trabajo, en 1988, 1989 y 1990, y la tasa de desempleo existente en ese período, se estima que el número de personas desempleadas en cada uno de esos años fue de 104 896, 103 202 y 93 030, respectivamente. Si a los fines del análisis se supone que el nivel conveniente de seguro de desempleo es de 12 semanas por año, es decir, seis quincenas, el número de personas que recibió subsidio "pleno" en los años mencionados puede haber alcanzado a 4 333, 3 125 y 4 500 en 1988, 1989 y 1990, respectivamente. Esto habría significado una cobertura de 4.1% de los desempleados en 1988, 3% en 1989 y 4.8% en 1990. Puede apreciarse claramente, entonces, que la cobertura resultó muy insuficiente, en comparación con la magnitud del problema.

## **3. Evaluación general del programa**

El programa LIDP ha suscitado controversias. Se ha sostenido que éste crea trabajos inútiles y no verdaderamente productivos. También se han formulado acusaciones de favoritismo político, según las cuales sólo se ofrece trabajo a los simpatizantes del partido en el poder. Con la llegada de un nuevo gobierno, en 1991, el programa fue objeto de un examen minucioso y su futuro es incierto.

Sin embargo, aunque el programa quizá no haya repercutido de manera importante en el problema del desempleo, al proporcionar trabajo a los obreros manuales no especializados, que constituyen un grupo de desempleados de las áreas rurales y urbanas difíciles de integrar al mercado laboral, ha suavizado la angustiosa situación de algunos de los muy pobres y sus familiares a cargo, y ha contribuido de esa manera a prevenir la transferencia intergeneracional de la pobreza.

# **G. CADA COMUNIDAD PRESTA AYUDA (ECHO)**

## **1. Descripción del programa**

El programa ECHO se creó en diciembre de 1990, a iniciativa de la Dependencia de sectores sociales del Ministerio de Planificación. El proyecto se basa en el programa de asistencia social, que está bajo la tuición del Ministerio de Desarrollo Social y Servicios a la Familia. Éste se proponía ser una instancia de perfeccionamiento y desarrollo del programa de asistencia social. Se lo ha descrito como un proyecto social y desarrollista que tiene como objetivo principal la prestación de asistencia a los "grupos pobres, vulnerables y socialmente desfavorecidos de cada comunidad del país". Una condición necesaria de este proyecto es la participación de las comunidades.

El programa fue administrado por un organismo asesor, conocido como Comisión Nacional de Gestión, y tiene un doble objetivo:

- proporcionar bienes a los pobres, y
- suministrar empleo de algún tipo, en el marco de proyectos comunitarios.

De acuerdo con este doble objetivo, el programa cuenta con dos elementos, a saber:

- un componente correctivo, que supone la ampliación de los programas destinados a alimentar a las personas pobres de las comunidades, y
- un componente desarrollista, dirigido a colaborar y desarrollar programas de creación de puestos de trabajo para las personas sin empleo y los grupos vulnerables en las comunidades, "a fin de incorporarlos a la corriente principal de la sociedad".

El componente correctivo correspondía al objetivo de corto plazo, consistente en proporcionar asistencia a través de comidas, canastas y ropa a las familias más necesitadas. A este respecto, el ECHO dependía mucho de las organizaciones no gubernamentales del lugar, para identificar a los pobres en las comunidades.

El componente desarrollista se interesaba en la generación de empleos mediante la creación de proyectos comunitarios.

El ECHO tenía como uno de sus objetivos fundamentales la rehabilitación de los grupos socialmente más desprotegidos, como los toxicómanos, los prófugos y las personas maltratadas.

El programa de alimentación avanzó rápidamente con la ayuda de las organizaciones no gubernamentales del lugar. El ECHO donó \$TT 5 diarios por persona a algunas de estas organizaciones en cada comunidad para alimentar a un número específico de personas indigentes. La determinación de las necesidades diarias mínimas por persona se hizo por intermedio de la División de Nutrición del Ministerio de Salud. Se elaboró un sistema de contabilidad entre las organizaciones no gubernamentales y el programa ECHO, para detallar lo que se ofrecía a los indigentes, mediante la presentación periódica de listas de comidas.

El componente de autoayuda nunca alcanzó a funcionar plenamente, y el programa ECHO se convirtió básicamente en un proyecto "para alimentar a los pobres".

## **2. Resultados del programa**

Se estima que en junio de 1991 había 109 grupos u organizaciones no gubernamentales que alimentaban a 6 190 personas diariamente. Si se considera la estimación realista de que 25% de la población en 1991 se situaba por debajo de la línea de pobreza, se tiene una cifra de 310 000 personas aproximadamente. El problema es, por consiguiente, de gran magnitud y requiere un aporte significativo de recursos. Sin embargo, cabe observar que el programa ECHO se complementa con el programa de alimentación escolar de las escuelas primarias, que asiste a aproximadamente la tercera parte de la población escolar de nivel básico, estimada en 110 000 durante el año lectivo 1989/1990. Se calcula que unas 39 000 personas reciben alimentos tres veces por semana por intermedio del programa de alimentación escolar. Cuando se analiza la labor del programa ECHO en este contexto, sus logros pueden considerarse muy aceptables. También es evidente que el gobierno central desplegó esfuerzos sustanciales para enfrentar la desnutrición y el hambre.



El programa ECHO se suspendió con la llegada del nuevo gobierno en diciembre de 1991. Hubo acusaciones de politización de ECHO y éste también fue víctima de algunas organizaciones no gubernamentales irresponsables creadas con el único propósito de recibir financiamiento del programa. Posteriormente el programa ha sido objeto de revisión y desde entonces se han paralizado todas sus actividades.

### **3. Observaciones generales sobre los programas LIPD y ECHO**

Los programas LIPD y ECHO nacieron de un esfuerzo por enfrentar los problemas sociales resultantes del deterioro de la economía a finales del decenio de 1980.

El enfoque se centró principalmente en el apoyo a los trabajadores manuales no especializados y a los indigentes situados en los deciles inferiores de la tabla de distribución del ingreso. Ambos programas trataron de abordar el aspecto más difícil del problema de la pobreza, cual es, cómo brindar asistencia a los pobres y a quienes carecen de esperanza para ayudarse a sí mismos. La intervención para luchar contra la pobreza entre este grupo irreductible de desempleados consiste en articular una difícil combinación entre el suministro de lo indispensable para vivir y el trabajo, en síntesis, las tentativas para romper el ciclo de la pobreza. Como ha podido observarse en otras partes del mundo, ello no es, en manera alguna, una tarea fácil.

Un proyecto que tal vez tenga éxito es el plan de "alimentos por trabajo", que sigue las líneas de los programas que han funcionado con éxito en Ghana. El suministro de canastas de todo lo que sea nutritivo y relativamente abundante durante la estación del año se cambia por trabajo en proyectos de infraestructura y de otros tipos que estén vinculados con el bienestar, lo que constituye una mezcla de los principios de los programas LIPD y ECHO. Esto quizá sea preferible a la simple "distribución" en que degeneró a la postre el programa ECHO. Dentro de la comunidad, cualquier cosa que se perciba como necesidad prioritaria puede traducirse en recompensa para obtener trabajo. Por ejemplo, si la vivienda es una necesidad apremiante, los materiales de construcción pueden formar parte del pago por el trabajo efectuado.

También es importante que grupos u organismos intachables y bien reconocidos socialmente participen en la distribución de las recompensas.

Otra posibilidad consiste en utilizar agentes que ya estén sobre el terreno como fuente de conocimiento para determinar quiénes son los pobres y los indigentes. En una sociedad o comunidad pequeña, esta información no es difícil de averiguar. Funcionarios del servicio de divulgación agrícola, agentes de control de insectos vectores, trabajadores de la salud, maestros de escuelas básicas de la localidad, y otros, son trabajadores asalariados que conocen a fondo las necesidades específicas de las familias. Los proyectos de autoayuda comunitaria deberán organizar sistemas de recopilación de información respecto de ese tipo de funcionarios, y utilizarlos para identificar con precisión los hogares más necesitados y darles prioridad. Los gastos pueden mantenerse bajos, puesto que este personal ya está empleado. Los encargados de la ejecución y los que aplican medidas correctivas serían entonces el único personal adicional contratado.

Que en la época actual se necesitan programas como LIPD y ECHO es algo que no se discute. Sin embargo, este tipo de programas deberían pasarse a las comunidades y autoridades locales, en vez de ser administrados por el gobierno

central. Cabe esperar que los nuevos programas sociales en reemplazo del LIDP y el ECHO traten de rectificar los errores del pasado, despolitizando los programas y permitiendo que organizaciones no gubernamentales intachables pongan en práctica dichos programas.

Una grave omisión de todos los programas sociales recientemente creados, incluidos los programas para la juventud, ha sido la falta de un componente de readiestramiento. El ajuste estructural de la economía da lugar necesariamente a desempleo estructural, ya que se obliga a los sectores y a las industrias marginales o en decadencia a dejar de funcionar, en tanto que las industrias nuevas y dinámicas que poseen ventajas comparativas ingresan a la corriente. Con la llegada de la liberalización del comercio y la eliminación de los últimos artículos de la lista negativa de importaciones, se prevé que la competencia extranjera obligará a las empresas e industrias ineficientes a graduar sus operaciones o a recurrir a la clausura total. Con ello, es probable que se produzca un incremento en los niveles de desempleo de quienes trabajan en esas industrias. Los sindicatos todavía están entrabados en posturas intransigentes y confrontacionales con el gobierno y la administración, en demanda de mayores y constantes niveles de empleo para sus miembros.

Es lento el proceso de toma de conciencia de la necesidad de que los sindicatos actúen como canales para colaborar en el proceso de readiestramiento de sus trabajadores mediante la información compartida con la administración y el suministro de programas de readiestramiento para enseñar nuevas destrezas a los trabajadores que pueden incorporarse a los sectores en expansión.

A medida que se intensifica el proceso de ajuste, de seguro se producirá un aumento del elemento "consecuencias estructurales"; entretanto, no existen componentes de readiestramiento y apoyo social para los desplazados en el plano estructural. Ese componente de readiestramiento se necesita perentoriamente y habrá de tenerlo en cuenta con cierta urgencia.

## **H. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LOS PROGRAMAS**

### **1. Programas de empleo para los jóvenes**

Es de capital importancia contar con un mecanismo de coordinación y vigilancia para evaluar específicamente la eficacia de los programas, como instancia de coordinación e innovación para mejorar y perfeccionar los programas. La creación de un mecanismo de este tipo es particularmente urgente, habida cuenta de la disolución de la Dependencia de sectores sociales y del hecho de que los programas están bajo la tuición de distintos ministerios, lo que hace muy probable que se produzcan traslajos, redundancia y duplicación en materia de personal y esfuerzos, políticas contradictorias y descuido de detalles que suelen deslizarse en los "resquicios interministeriales".

Es preciso formular y aplicar sin demora un plan de acción que involucre al sector privado, los sindicatos y otras organizaciones no gubernamentales en el suministro de recursos para la capacitación y el readiestramiento, así como lograr una participación más activa en materia de absorción de desempleo. Esta participación deberá contemplar, entre otras cosas:

- i) el suministro de recursos financieros para la capacitación y el readiestramiento;
- ii) la donación de materiales y equipos para la capacitación y el equipamiento de talleres, etc.;
- iii) la adopción de disposiciones que permitan dejar tiempo libre a los empleados, de manera que el personal más especializado del sector privado pueda impartir sus conocimientos a los aprendices;
- iv) la elaboración de programas de apoyo a la familia de los aprendices y trabajadores, como por ejemplo, servicios de cuidado de niños y guardería infantil en el trabajo, y asistencia en materia de atención de la salud y la nutrición, que podrán realizarse en dinero efectivo o en especie;
- v) el trabajo en estrecho contacto con el personal de los programas, para compartir información respecto de las habilidades que necesita la comunidad empresarial, y a la vez, la obtención de información acerca de las necesidades y disponibilidad de la fuerza de trabajo en determinados lugares geográficos.

Es necesario llevar a cabo un estudio de seguimiento anual para medir y evaluar eficazmente las repercusiones de los programas juveniles, los niveles de remuneración adecuada y para determinar de qué manera hay que modificar los programas para ajustarlos mejor a las necesidades de la población beneficiaria y sus familiares a cargo. Con ello, se mejorará de manera considerable la precisión de la focalización en los más necesitados de la población juvenil y sus familias. De ser adoptados, estos cambios contribuirán a mejorar la focalización y la generación y obtención de ayuda en materia de empleo, al tiempo que mejorarán los niveles de vida de los hogares a los que serán destinados.

## **2. Programas generales de apoyo social**

A fin de que la población indigente de entre los grupos socialmente necesitados sea objeto de prioridad y enfoque con mayor precisión, es urgente que el Ministerio de Planificación o alguna otra autoridad pertinente comience a elaborar una matriz de contabilidad social altamente desagregada, para medir la generación del ingreso entre sectores y el seguimiento de las corrientes de egresos e ingresos a nivel de los hogares. En una economía pequeña, ello no debería ser una tarea difícil, y una matriz de contabilidad social mejoraría radicalmente la situación de la información respecto del tipo de hogares más necesitados.

La construcción de perfiles de alimentación y pobreza, según el lugar, la edad, el sexo, el tamaño de los hogares y el ingreso, también ayudaría a identificar a los más pobres y a mejorar los criterios de intervención en materia de pobreza.

Los criterios de intervención deben utilizar unidades de distribución de carácter local, bien conocidas e intachables, como son, por ejemplo, las iglesias bien establecidas, los grupos profesionales y los trabajadores ya empleados a nivel de los hogares, como funcionarios del servicio de divulgación agrícola, maestros de escuela, personal de correos, policía, etc. La colaboración de estos grupos y de personas mantendría a un bajo nivel los gastos administrativos y garantizaría, asimismo, que los programas retuvieran hasta donde fuera posible, el carácter apolítico. También harían disminuir la posibilidad de que se produjesen operaciones de fachada o que se filtraran personas irresponsables que malversaran los limitados recursos sociales, situaciones que supuestamente ocurrieron en el programa ECHO.

Descentralizar los programas de apoyo social recientemente creados, establecer esos programas a nivel de las comunidades locales, y constituir una comisión de los grupos antes mencionados para adquirir información acerca de los hogares que estén en situación de extrema necesidad. Estas personas conocen mejor que nadie quiénes son los verdaderos pobres en las aldeas y los pueblos. La contratación de personal adicional sería mínima y los gastos administrativos se mantendrían bajos, para incluir principalmente la prestación de servicios sociales. Las estrategias que vinculan las diversas actividades son a la vez eficaces con relación al costo y a la precisión del objetivo. Por ejemplo, los funcionarios del servicio de divulgación agrícola y los trabajadores sobre el terreno pueden ser los portadores de alimentos y de otros tipos de ayuda, y además realizar actividades agrícolas o de vigilancia de la salud. Los gastos administrativos se mantendrían a un nivel bajo puesto que las actividades multifuncionales suelen ser las más económicas.

Instituir, de ser posible, estudios de medición de niveles de vida, anuales o semestrales, para obtener información acerca de los efectos de los programas y lograr una mejor elaboración de los mismos, a fin de adecuarlos a las necesidades de los más necesitados y sus familiares a cargo.

Introducir planes de "alimentos por trabajo" o "materiales por trabajo" para los indigentes. Los programas que proporcionan asistencia sin vincularla a una actividad productiva pronto encuentran dificultades.

El gran problema consiste en identificar criterios para aliviar la pobreza que tengan una tasa de rentabilidad económica aceptable, mediante la garantía de la eficiencia, y que al mismo tiempo, benefician a los pobres y no a quienes no lo son. Estos proyectos pueden prolongarse en el tiempo con sólo un esfuerzo inicial de parte del gobierno. La conservación del impulso recae sobre los propios agentes privados. Los pobres, al fin de cuentas, deben ser responsables de su propio destino económico.

Aunque el gobierno puede hacer frente a los peores aspectos de la pobreza a un ritmo más rápido, mediante el aumento de la productividad de los activos físicos de los pobres a través de la redistribución y el suministro de servicios (como riego o crédito a los pequeños agricultores), el hecho es que cuando se ha alentado a los pobres a que acudan al Estado para que obre milagros de transformación social, los programas no han tenido éxito en parte alguna del Caribe. Es preciso estimular a los pobres a que se ayuden a sí mismos.

- Introducir un componente de readiestramiento en los programas de capacitación destinados a la población laboral en su conjunto. Los sindicatos y el sector privado pueden contribuir a identificar las destrezas que la comunidad empresarial necesita con mayor urgencia, y los sindicatos también pueden colaborar, reorientando a los afiliados superfluos hacia áreas más dinámicas y ayudando a colocar a los desempleados en los programas de readiestramiento.

La insistencia en el readiestramiento es importante en cualquier programa de reajuste estructural. Estas recomendaciones tienen el propósito de contribuir a mejorar y perfeccionar los programas sociales recién instituidos.

**Anexo estadístico**  
**CUADROS Y GRÁFICOS**



Cuadro 1  
**TRINIDAD Y TABAGO: TASAS DE DESEMPLEO**  
**POR ÁREAS ADMINISTRATIVAS, 1981-1990**  
*(Porcentajes)*

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1981-1990
Trinidad y Tabago	10.4	9.9	11.1	13.4	15.6	17.2	22.3	22.0	22.0	20.0	16.4
Puerto España	9.0	4.0	5.5	8.5	10.4	9.2	24.6	28.8	20.8	19.5	14.0
San Fernando	9.5	9.0	10.0	15.5	15.6	24.5	21.1	20.4	19.1	21.3	16.6
St. George	7.5	7.5	8.0	11.5	11.5	14.4	20.7	22.3	22.9	20.5	14.7
Caroni	11.5	9.5	12.0	13.0	17.5	16.9	19.8	19.3	18.1	15.8	15.3
Nariva/Mayaro	12.0	17.5	13.0	9.5	18.9	15.8	25.0	15.4	16.6	18.8	16.3
St. Andrew/ St. David	11.5	8.0	10.5	13.5	14.9	14.2	22.6	23.0	29.7	25.0	17.3
Victoria	12.0	13.5	15.5	16.5	21.4	21.6	25.9	22.0	18.8	18.1	18.5
St. Patrick	14.5	13.0	15.0	18.0	19.0	22.3	23.6	23.0	25.3	22.9	19.7
Tabago	15.5	10.5	9.0	15.5	14.8	16.5	15.8	26.7	28.6	25.4	17.8

Fuente: Oficina Central de Estadística de Trinidad y Tabago.

Cuadro 2  
**TRINIDAD Y TABAGO: TASAS DE DESEMPLEO**  
**SEGUN GRUPOS DE EDADES, 1981-1990**  
*(Porcentajes)*

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1981-1990
Todas las edades	10.4	9.9	11.1	13.4	15.6	17.2	22.3	22.0	22.0	20.0	16.0
15-19	26.0	23.0	28.5	33.0	36.9	39.4	49.1	46.3	45.5	45.6	36.4
20-24	16.5	15.5	17.5	21.5	25.8	29.6	36.1	36.4	37.3	31.3	26.2
25-34	8.0	8.0	9.0	11.5	12.8	15.4	22.2	22.5	22.8	20.7	14.7
35-44	5.0	4.5	6.0	7.5	8.6	9.5	17.0	13.4	13.7	13.3	9.5
45-54	4.5	4.0	5.0	5.0	7.3	8.8	13.4	10.7	10.9	9.0	7.7
55-59	4.0	5.0	2.5	5.0	7.2	7.6	11.7	11.3	10.1	7.1	7.2
60-64	4.0	8.0	5.0	5.0	8.3	9.6	10.3	9.8	12.0	6.0	8.0
65 +	2.5	3.5	2.0	4.0	2.8	4.1	8.3	9.6	2.9	7.3	4.4

Fuente: Oficina Central de Estadística de Trinidad y Tabago.

Cuadro 3  
**TRINIDAD Y TABAGO: RESUMEN ANALÍTICO DEL BALANCE  
DE PAGOS, EN DÓLARES CONSTANTES DE 1985**  
*(Millones de dólares de Trinidad y Tabago)*

Rubros	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Mercancías (netas)	2 096.3	-1 896.3	-1 428.2	497.2	1 429.9	-359.1	671.1	839.5	985.9	2 208.9
Servicios (netos)	-291.1	74.7	-1 241.2	-1 645.4	-1 541.9	-1 625.9	-1 306.5	-1 103.0	-1 111.1	-991.8
Transferencias unilaterales	-303.3	-476.2	-335.5	-290.9	-151.4	-127.3	-111.0	-88.6	-73.1	-67.8
Cuenta corriente	1 501.9	-2 297.9	-3 004.9	-1 439.1	-263.4	-2 112.3	-746.4	-352.0	-198.2	1 149.3
Movimientos netos de capitales	836.0	1 386.5	302.4	-65.2	327.7	62.8	87.3	64.8	-427.2	-1 391.5
Errores y omisiones netos	-170.2	165.3	65.2	-378.4	-325.9	-191.6	-95.0	-206.0	175.9	-256.8
Superávit/ déficit	2 167.8	-746.1	-2 637.2	-1 882.7	-261.6	-2 241.1	-754.1	-493.2	-461.7	-508.0

Fuente: Ministerio de Hacienda de Trinidad y Tabago.



Cuadro 4  
**TRINIDAD Y TABAGO: DEUDA PÚBLICA TOTAL Y  
SERVICIO DE LA DEUDA, 1981-1990**  
*(Millones de dólares de Trinidad y Tabago)*

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Deuda pública total	3 121	3 575	4 246	4 642	6 514	8 364	10 191	11 517	11 498	13 201
Deuda del gobierno central	1 707	2 095	2 575	3 103	3 641	5 374	7 212	8 310	8 949	10 275
Deuda interna	631	757	1 024	1 090	1 302	1 552	2 717	3 207	3 683	4 267
Deuda externa	1 076	1 338	1 551	2 013	2 339	3 822	4 495	5 103	5 265	6 008
Deuda contingente del gobierno central	1 414	1 480	1 671	1 539	2 874	2 990	2 979	3 207	2 550	2 926
Pasivo sobre la deuda garantizada										
Servicio de la deuda del gobierno central	294	270	509	489	555	893	1 175	1 253	1 433	1 906
Servicio de la deuda interna	115	88	80	139	150	203	237	441	589	700
Servicio de la deuda externa	179	183	430	350	405	691	938	812	845	1 205
Coefficiente del servicio de la deuda externa	2.1	2.4	6.8	5.5	6.4	11.3	15.6	11.9	10.8	

Fuente: Ministerio de Hacienda de Trinidad y Tabago.

Cuadro 5  
**TRINIDAD Y TABAGO: DISTRIBUCIÓN DE LA  
POBLACIÓN TOTAL, 1980 Y 1990**  
(Porcentajes)

Área administrativa	Porcentaje de la población		Variación porcentual
	1980	1990	
Trinidad y Tabago	100.0	100.0	14.3
Ciudades			
Puerto España	5.4	4.1	-12.9
San Fernando	3.2	2.4	-11.9
Distritos			
Arima	2.3	2.4	20.5
Point Fortin	1.5	1.6	19.8
Condados			
St. George	35.6	36.1	15.9
Caroni	13.1	14.3	25.3
Nariva/Mayaro	2.9	3.0	18.0
St. Andrew/St. David	4.7	5.1	23.6
Victoria	17.5	17.1	11.8
St. Patrick	10.0	9.7	10.7
Tabago	3.8	4.1	23.4

Fuente: Oficina Central de Estadística de Trinidad y Tabago.

Cuadro 6  
**TRINIDAD Y TABAGO: POBLACIÓN ESTIMADA A MEDIADOS DEL  
AÑO SEGÚN GRUPOS DE EDADES COMO PORCENTAJE  
DE LA POBLACIÓN TOTAL**

Grupos de edades	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
0 - 4	11.90	11.70	12.09	12.41	12.53	12.85	12.84	12.76	12.62	12.05	11.21
5 - 9	11.15	11.07	10.91	10.83	10.81	10.88	10.63	10.58	10.82	10.90	10.80
10-14	11.20	10.91	10.61	10.33	10.14	9.90	9.53	9.07	9.12	9.23	9.26
15-19	12.40	12.06	11.63	11.21	10.82	10.40	9.80	9.21	8.89	8.54	8.28
20-24	10.40	10.69	10.82	10.84	10.81	10.62	10.33	10.07	9.71	9.48	9.23
25-29	8.20	8.42	8.64	8.88	9.13	9.25	9.42	9.60	9.44	9.41	9.42
30-34	6.70	6.83	6.94	7.07	7.26	7.42	7.66	8.03	8.11	8.21	8.39
35-39	5.30	5.42	5.52	5.62	5.76	5.83	6.29	6.63	6.83	7.02	7.32
40-44	4.50	4.55	4.58	4.63	4.67	4.77	4.95	5.20	5.21	5.58	5.86
45-49	3.70	3.75	3.78	3.81	3.84	3.88	4.13	4.25	4.35	4.52	4.81
50-54	3.45	3.41	3.36	3.32	3.30	3.29	3.44	3.60	3.66	3.85	4.13
55-59	2.95	2.97	2.94	2.92	2.89	2.87	2.91	2.94	2.95	3.01	3.21
60-64	2.55	2.53	2.49	2.47	2.43	2.43	2.48	2.55	2.63	2.62	2.61
65 +	5.60	5.68	5.67	5.66	5.61	5.62	5.60	5.51	5.65	5.57	5.47
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Oficina Central de Estadística de Trinidad y Tabago.

**Cuadro 7**  
**TRINIDAD Y TABAGO: DISTRIBUCIÓN DE LOS POBRES**  
**POR ÁREAS GEOGRÁFICAS**

	St. George	Caroni	Nariva/ Mayaro	St. Andrew/ St. David	Victoria	St. Patrick	Tabago	Total
Porcentaje de pobres	19.81	14.19	27.12	14.56	18.23	20.18	22.67	18.54
Rango	4	7	1	6	5	3	2	
<b>Desempleados como porcentaje de la fuerza laboral, cuarto trimestre de 1988</b>								
Porcentaje de desempleados	23.3	21.0	6.5	18.1	22.3	25.8	25.6	
Rango	3	5	7	6	4	1	2	

Fuente: Henry Ralph y Juliet Melville, *Poverty Revisited: Trinidad and Tobago in the Late 1980's*, 1989.

**Cuadro 8**  
**TRINIDAD Y TABAGO: POBLACION ESTIMADA DE LOS**  
**JOVENES DE 15 A 24 AÑOS A MEDIADOS DE CADA AÑO**

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Grupo de edades 15-19</b>										
Población	131 926	129 770	127 582	126 605	122 492	117 228	111 621	107 654	103 579	101 678
Porcentaje de la población	12.06	11.63	11.21	10.82	10.40	9.80	9.21	8.89	8.54	8.28
<b>Grupo de edades 20-24</b>										
Población	116 992	120 743	123 463	126 414	125 142	123 599	122 018	117 696	114 955	113 247
Porcentaje de la población	10.69	10.82	10.84	10.81	10.62	10.33	10.07	9.71	9.48	9.23

Fuente: Oficina Central de Estadística de Trinidad y Tabago.

Cuadro 9  
**TRINIDAD Y TABAGO: NIVEL DE ÉXITO EN LA ABSORCIÓN  
DEL DESEMPLEO. PERSPECTIVAS DE EMPLEO PARA LOS  
EGRESADOS DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y  
PARTICIPACIÓN DE JÓVENES EN EL EMPLEO (YTEPP)**

Sector	Público	Privado	Empleo por cuenta propia	En general
Agricultura	Escasas	Regulares	Buenas	Regulares
Artes aplicadas	Escasas	Regulares	Buenas	Regulares
Mecánica de automóviles	Regulares	Buenas	Muy buenas	Buenas
Cultura estética	Regulares	Regulares	Muy buenas	Buenas
Artesanía	Escasas	Regulares	Muy buenas	Regulares
Construcción	Escasas	Escasas	Regulares	Escasas
Conexo con la electricidad	Regulares	Regulares	Muy buenas	Buenas
Servicios a la familia	Buenas	Buenas	Buenas	Buenas
Preparación de alimentos	Escasas	Regulares	Escasas	Escasas
Confección de vestuario	Regulares	Regulares	Muy buenas	Buenas
Fabricación de metales	Muy escasas	Escasas	Muy buenas	Regulares
Artes escénicas	Escasas	Buenas	Muy buenas	Regulares
Servicios	Muy buenas	Buenas	Regulares	Buenas
Turismo	Regulares	Buenas	Muy buenas	Buenas
Todos los sectores	Regulares	Regulares	Buenas	Regulares

**Fuente:** Trinidad y Tabago, Ministerio de Planificación y Movilización, Dependencia de sectores sociales.

Cuadro 10  
**TRINIDAD Y TABAGO: PERSPECTIVAS DE INGRESO PARA  
 LOS EGRESADOS DEL PROGRAMA DE CAPACIPACIÓN Y  
 PARTICIPACIÓN DE JÓVENES EN EL EMPLEO (YTEPP)**

Sector	Público	Privado	Empleo por cuenta propia	En general
Agricultura	5	5	6	5
Artes aplicadas	4	4	4	3
Mecánica de automóviles	7	5	5	5
Cultura estética	5	5	7	5
Artesanía	4	4	5	3
Construcción	3	4	3	3
Conexo con la electricidad	4	4	4	3
Servicios a la familia	3	2	3	2
Preparación de alimentos	4	4	6	3
Confección de vestuario	3	3	4	3
Fabricación de metales	5	5	4	4
Artes escénicas	2	5	7	4
Servicios	5	5	3	3
Turismo	1	5	4	4
Todos los sectores	3	4	4	3

**Fuente:** Trinidad y Tabago, Ministerio de Planificación y Movilización, Dependencia de sectores sociales.

**Clave:**

1	Menos de 499	2	500 - 999
3	1 000 - 1 499	4	1 500 - 1 999
5	2 000 - 2 499	6	2 500 - 2 999
7	3 000 +		

Cuadro 11  
**TRINIDAD Y TABAGO: PERSPECTIVAS DE EMPLEO POR CUENTA PROPIA. INGRESOS CONEXOS, CAPACITACIÓN ADICIONAL Y CAPITAL INICIAL REQUERIDO POR LOS EGRESADOS DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE JÓVENES EN EL EMPLEO (YTEPP), POR ÁREAS AMPLIAS DE CAPACITACIÓN**

Área de capacitación	Promedio estimado de las necesidades de capital inicial	Ingresos estimados	Período de capacitación adicional requerida
Artes aplicadas	1 600.00	1 000-1 499	6-12 meses
Mecánica de automóviles	22 000.00	1 500-1 999	12-18 meses
Agricultura	15 000.00	1 500-1 999	6-12 meses
Fabricación de metales	17 200.00	2 000-2 499	6-12 meses
Servicios a la familia	21 750.00	500-999	12-18 meses
Turismo	4 150.00	1 000-1 499	6-12 meses
Confección de vestuario	1 550.00	1 000-1 499	6-12 meses
Cultura estética	4 600.00	2 000-2 499	Ninguna
Artes escénicas	11 000.00	2 500-2 999	12-18 meses
Preparación de alimentos	...	2 000-2 499	24-36 meses
Conexa con la electricidad	2 500.00	1 000-1 499	6-12 meses
Servicios	6 000.00	1 500-1 999	6-12 meses
Total general	9 759.09	1 500-1 999	6-12 meses

**Fuente:** Trinidad y Tabago, Ministerio de Planificación y Movilización, Dependencia de sectores sociales.

**Cuadro 12**  
**TRINIDAD Y TABAGO: APRENDIZAJE PARA LA MOVILIZACIÓN**  
**INDUSTRIAL, NÚMERO DE APRENDICES COLOCADOS EN**  
**DISTINTAS ÁREAS OCUPACIONALES EN TRINIDAD**

Área ocupacional	Octubre- diciembre de 1990 (porcentajes)	Área ocupacional 1990	Octubre- diciembre de 1990 (porcentajes)
Contador	5 (1.1)	Técnico de laboratorio	6 (1.3)
Trabajador agrícola	10 (2.2)	Mecánico de taller	24 (5.2)
Aire acondicionado/refrigeración	16 (3.5)	Albañil	2 (0.4)
Maestro auxiliar	2 (0.4)	Naturalista	1 (0.2)
Reparador de carrocerías de autos	17 (3.7)	Fotógrafo	2 (0.4)
Mecánico de automóviles	30 (6.6)	Fontanero	4 (8.7)
Esteticista	1 (0.2)	Impresor	1 (0.2)
		Pintor pulverizador	1 (2.4)
Administrador de restaurante	1 (0.2)	Dibujante técnico	3 (0.6)
Carpintero	27 (5.9)	Reparador de neumáticos	1 (0.2)
Cajero	2 (0.4)	Soldador	35 (7.6)
Ceramista	1 (0.2)	Vendedor	1 (0.2)
Empleado de oficina	141 (31.0)	Laminador	9 (2.0)
Oficinista/dactilógrafo	21 (5.0)	Ebanista	2 (0.4)
Artista comercial	3 (0.7)	Técnico en ingeniería mecánica	10 (2.2)
Operador de computador	5 (1.1)	Pintor	2 (0.4)
Trabajador de la construcción	2 (0.4)	Joyerero	3 (0.6)
Electricista	14 (3.1)	Preparador de alimentos	21 (4.6)
Técnico en electrónica	6 (1.3)	Confección de vestuario	23 (5.0)
Mantenimiento en general			
Ajustador	1 (0.2)		
<b>N° total de colocaciones</b>			<b>-457</b>

Fuente: Estimaciones de la autora, basadas en cifras oficiales.

Cuadro 13  
**TRINIDAD Y TABAGO: APRENDIZAJE PARA LA MOVILIZACIÓN  
INDUSTRIAL. NÚMERO DE APRENDICES COLOCADOS EN  
LAS DISTINTAS ÁREAS OCUPACIONALES, EN TABAGO**

Área ocupacional	Número total de colocaciones (%)
Trabajos de oficina	8 (32)
Industria hotelera	8 (32)
Confección de vestuario	4 (16)
Instalaciones eléctricas	2 (8)
Labores agrícolas	1 (4)
Preparación de inventarios	2 (8)
<b>Número total de colocaciones</b>	<b>25</b>

Fuente: Estimaciones de la autora, basadas en cifras oficiales.

Cuadro 14  
**GASTOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO INTENSIVO EN  
MANO DE OBRA (LIDP) Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS**

	1988	1989	1990
Gastos del programa LIDP	\$74 M	\$45 M	\$81.4 M
Número de quincenas	14	15	18
Número de personas empleadas por quincena	3 000	2 500	3 000

Fuente: Estimaciones del autor, basadas en cifras oficiales.



Gráfico 1

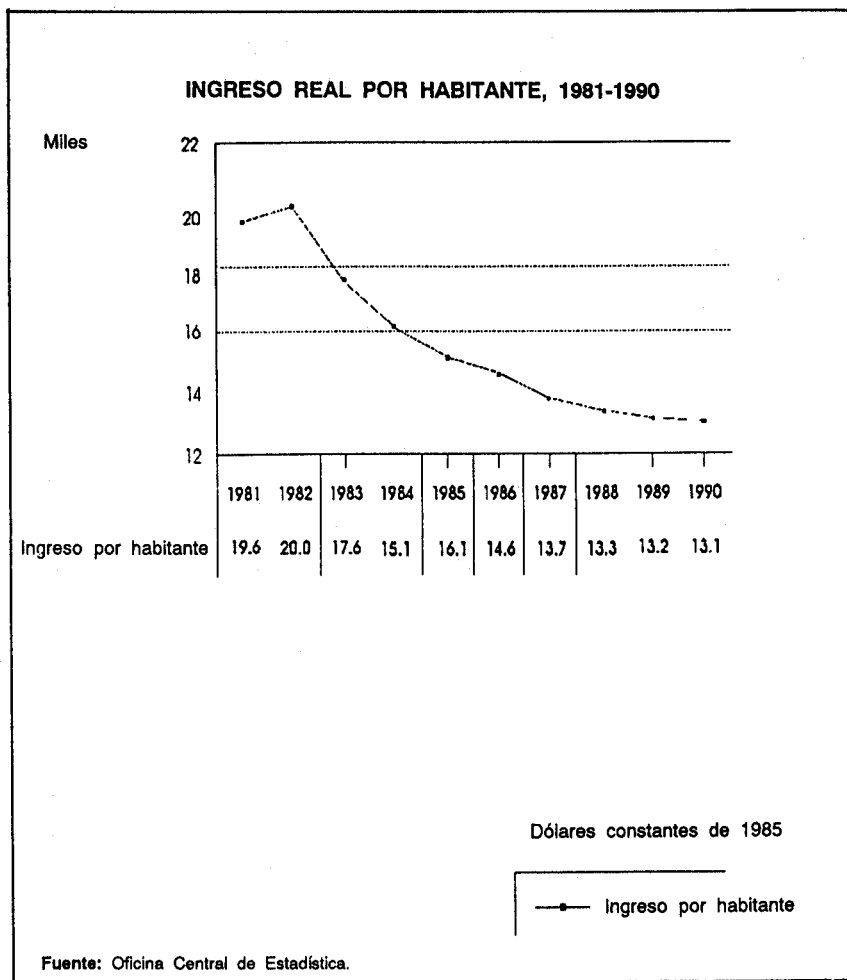
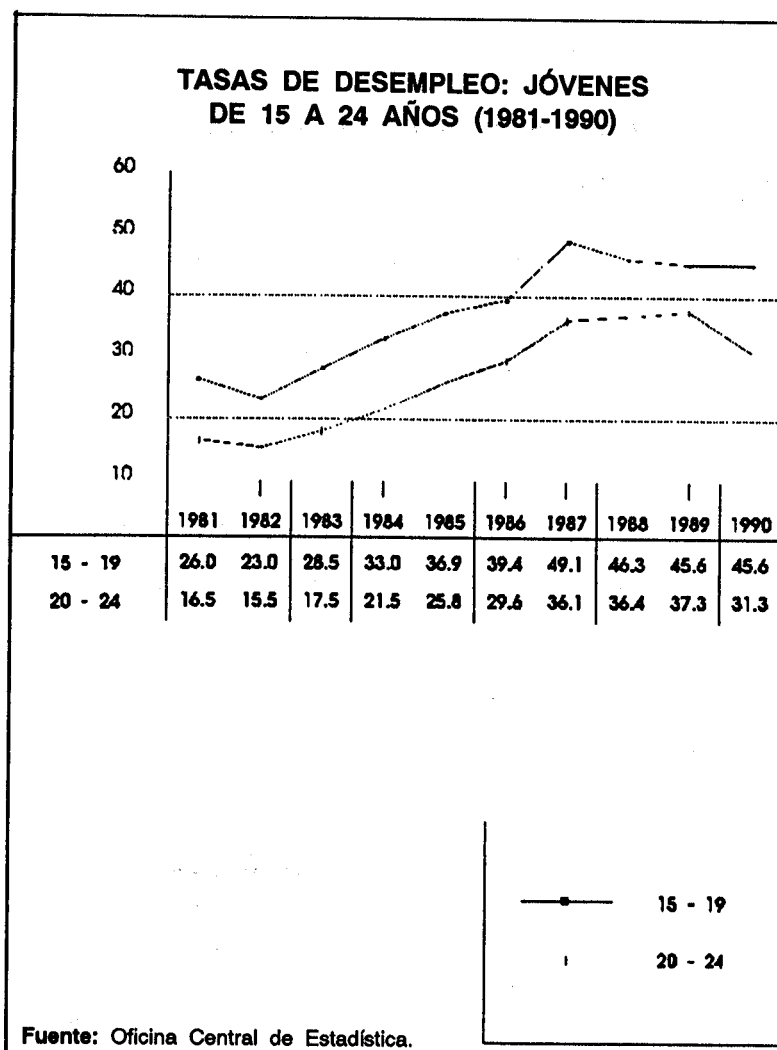


Gráfico 2



## **Capítulo VIII**

### **FOCALIZACIÓN DE PROGRAMAS MASIVOS EN VENEZUELA: LA BECA ALIMENTARIA**

#### **A. ANTECEDENTES**

##### **1. Naturaleza del estudio**

Este trabajo se refiere a la experiencia de focalización emprendida por el Programa Beca Alimentaria, destinado a las familias en situación de pobreza crítica en Venezuela. Se trata de un programa social del Estado venezolano de carácter masivo, que se aplica en combinación con una estrategia de focalización a un sector de la población que se halla en situación de vulnerabilidad social. Como tal, sus resultados se conciben en función de la satisfacción de las necesidades de los destinatarios. Además de haber sido diseñado y ejecutado por el sector público, se orienta hacia la redistribución de recursos, por la vía de las transferencias directas hacia los más necesitados, y es el resultado de un proceso político-institucional en que convergen el sector público, las organizaciones privadas y la institucionalidad política.

El Programa se creó en un contexto de escasez de recursos financieros, de inestabilidad política y social, y de aplicación de un programa de ajuste macroeconómico, que aceleró los procesos de deterioro de las condiciones de vida de la población. Su ámbito de acción está condicionado por estructuras públicas politizadas, lo cual ha obligado a su continua adaptación en procura de fórmulas novedosas que le permitan alcanzar niveles satisfactorios de eficacia.

La focalización implica el análisis y la protección preferencial de ciertos grupos humanos específicos, en el marco de una mayor racionalización en el uso de los recursos públicos. En la experiencia venezolana que nos ocupa, esta estrategia debe ubicarse dentro de un contexto más amplio, esto es, en el de los planteamientos metodológicos de formulación de política social para grupos de población, que constituye un enfoque divergente de la clásica sectorialización de los programas sociales, que hasta ahora ha primado en la conducción de los programas masivos y en la desfiguración del funcionamiento institucional del sector público.

Las reflexiones que siguen se fundamentan en los resultados de una investigación evaluativa<sup>1</sup> sobre el diseño y proceso de funcionamiento del

"programa-insignia" de la política social del Estado venezolano, concebido inicialmente con carácter coyuntural, compensatorio y de temporalidad acotada, como parte de una estrategia global de lucha contra la pobreza.

En este capítulo, se comienza estableciendo los referentes institucionales y conceptuales en que se sitúan la situación de la pobreza y la política social diseñada por el Estado venezolano para el período 1989-1993. A continuación se presentan algunas reflexiones teóricas sobre la política social dirigida a los grupos de población y la focalización de programas sociales, en el contexto de la sociedad venezolana. La evaluación en profundidad del Programa Beca Alimentaria comienza con la identificación del mismo en sus aspectos institucionales y organizativos, para luego introducirse en el análisis evaluativo del funcionamiento del Programa. Al cierre del capítulo, se recogen las interpretaciones derivadas de la evaluación previa, con énfasis en aspectos técnico-administrativos y político-institucionales.

## **2. Una política social para combatir la pobreza**

### **a) *Situación de la pobreza en Venezuela***

La pobreza en Venezuela es de carácter masivo y estructural y se ha agravado a raíz de la aplicación del programa de ajuste estructural. Los indicadores del nivel de vida que habían venido presentando un avance sostenido, como el aumento del ingreso por habitante, la disminución de la tasa de analfabetismo, el aumento de la escolaridad, la disminución de la mortalidad infantil y el incremento de la esperanza de vida, se han desacelerado en algunos casos y en otros se han revertido. De este modo, el ritmo de crecimiento de la pobreza en Venezuela se sitúa entre los más altos de América Latina. Los indicadores compuestos acerca de la evolución de la pobreza revelan algunos datos interesantes.

– Según el Mapa de la Pobreza de 1981, 40.7% de los hogares tenían al menos una de sus necesidades básicas insatisfechas.

– Según el método de las líneas de pobreza, en 1981 uno de cada tres hogares eran pobres, pero en 1990 el problema se agravó, pues dos de cada tres hogares se encontraban en situación de pobreza.

– Según el PNUD, que utilizó el mismo método, en los años setenta y ochenta en América Latina, la pobreza era de 40.0% y 35.0% respectivamente, mientras que en Venezuela era de 25.0% y 22.0%, pero en 1989, según cálculos recientes, la cifra llegó a 67.2%.

### **b) *La política social diseñada para el período 1989-1993***

A partir de 1989 la política social venezolana experimentó un viraje sustantivo, al reconocerse el acelerado aumento de la pobreza, durante la década de 1980. También se previeron los efectos negativos que sobre la distribución del ingreso y las condiciones de vida arrojaría el programa de ajuste estructural en sus primeros momentos.

La situación social se caracterizó no sólo por el aumento de la pobreza, sino también por la disminución del poder adquisitivo de los salarios, el aumento del desempleo y la incorporación masiva de la población al sector informal de la economía. Ello, sumado al deterioro de los servicios públicos y sociales, y al aumento de la morbilidad y de la mortalidad, obligó al Estado venezolano a formular una política social que permitiera compatibilizar el crecimiento con la equidad.

En el VIII Plan de la Nación, elaborado para el período de gobierno 1989-1993, el Estado se define como rector de la política social en pro de una mayor equidad y profundización del desarrollo cultural, propósitos que se expresan mediante los criterios siguientes:

- Centrar los esfuerzos en mejorar la distribución del ingreso, considerando que una mejor política redistributiva contribuye a la mejora de los niveles de empleo.

- No dispersar esfuerzos en subsidios indiscriminados y, en cambio, aplicar políticas directas y focalizadas de lucha contra la pobreza.

- Procurar una mayor eficiencia en la utilización del gasto social, mejorando la coordinación entre las instituciones del sector público, la administración de los servicios públicos básicos e incorporando a la sociedad civil en la aplicación de la política social y cultural; de esta manera, se garantiza el fortalecimiento de la institucionalidad estatal y la legitimidad de la misma, ante la sociedad.

En resumen, la nueva política social se ha planteado tres grandes objetivos: mejorar la calidad de vida del total de la población, dinamizar los nuevos valores sociales y culturales y erradicar la extrema pobreza. Estos objetivos se plasman en cuatro grandes estrategias: lucha contra la pobreza extrema, aumento de empleos y mejoramiento de ingresos para todos, optimización de los servicios sociales y culturales, e incremento de la eficiencia institucional y participación de la sociedad civil.

Teniendo en cuenta la dimensión temporal, se considera la existencia paralela de dos grandes perfiles de política social, a saber:

- i) *Una política social coyuntural*, que debe estar dirigida a remediar los efectos heredados de los ajustes recesivos aplicados en la década de 1980 y los propios del ajuste del tipo *shock* introducidos en 1989. A la política social se le asigna un importante rol de apoyo y protección de los grupos más necesitados, mediante una localización del gasto en ciertos grupos específicos y más vulnerables, dentro de una estrategia de descentralización y desconcentración, utilizando esquemas técnicos y operativos de bajo costo, e iniciativas gerenciales de la sociedad civil. Un papel central en esta materia ocupan las transferencias directas o subsidios a la población más desamparada.

- ii) *Una política social estructural*, que debería ser la verdadera política de desarrollo social, que tiene como norte el mediano y largo plazo. La estrategia se basaría en incrementar los recursos financieros destinados al área social, y optimizar su uso, mediante una reforma de la estructura operativa y gerencial del aparato institucional que maneja los programas sociales y de incorporar a la sociedad civil en la toma de decisiones.

#### **c) *Lineamientos estratégicos del VIII Plan de la Nación***

El VIII Plan de la Nación se fundamenta en seis lineamientos generales, a saber: compromiso social, crecimiento sin inflación, competitividad internacional, conservación de los recursos naturales, cambio institucional y capitalización de los recursos humanos.

Estos seis lineamientos generales del plan están conformados por una serie de proyectos estratégicos dirigidos a abordar esos problemas fundamentales con perspectivas de largo plazo. Los proyectos se desagregan en variadas operaciones, pero de ellas presentaremos aquí sólo las especificidades del tema que nos ocupa:

la política social. Ésta se plasma en dos componentes o lineamientos estratégicos: el compromiso social y la capitalización de los recursos humanos. En el VIII Plan se plantea que hay que garantizar acceso a las "oportunidades de realización individual y colectiva", para lo cual es necesario "que el mejoramiento en la productividad de los trabajadores se vea compensado por mejores salarios y oportunidades laborales"; se reafirma asimismo, que el Estado ha de "concentrarse en lograr el bienestar de las grandes mayorías, dejando al sector privado el espacio suficiente para su expansión".

Para satisfacer permanentemente las necesidades básicas, se irán efectuando transformaciones estructurales, pero "entre tanto será preciso adoptar medidas que provean a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, compensaciones sociales que les permitan satisfacer sus necesidades esenciales". Con ello se adoptan dos tipos de acción: las de carácter inmediato de corto plazo, y otras iniciativas de mediano y largo plazo. También se explicita la necesidad de diversificar y multiplicar los escenarios de planificación para mejorar la capacidad de la política social, con el propósito de prevenir y resolver las desigualdades sociales, "evitando en lo posible la sola responsabilidad del sector público". Se abre así un campo de acción a otros agentes, distintos de los del sector público en la gerencia de las políticas sociales, vale decir, a la privatización en cualquiera de sus formas: producción, venta de servicios o gerencia de programas y proyectos sociales.

A continuación se hace una presentación esquemática de los dos lineamientos estratégicos en los cuales se asienta el componente social del VIII Plan, y se hace hincapié en el compromiso social, dentro del cual está comprendido el Programa Beca Alimentaria, que aquí nos ocupa.

En cuanto al componente denominado capitalización del recurso humano, se plantean respuestas más estructurales a las necesidades de la población en general, y en él se basan los programas de reforma educativa, de salud, y otros en materia de cultura, deporte, ciencia, tecnología y comunicación social.

En cuanto al lineamiento sobre el compromiso social, se procura dar respuesta a la grave situación de la población que se halla en situación de pobreza extrema. Ello incluye programas compensatorios por medio de subsidios directos, focalizados hacia los grupos más vulnerables. También, se plantea la creación de bases para generar niveles de empleo productivo e ingresos adecuados que permitan la satisfacción de las necesidades básicas y una creciente motivación basada en el logro. Adicionalmente, se alude al mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios públicos y los programas de vivienda destinados a los grupos menos favorecidos, como también, a la optimización de la red de seguridad social, prestando especial atención al fortalecimiento de la capacidad gerencial de las instituciones públicas responsables de la acción social. Estas propuestas de compromiso social se sintetizan en cuatro proyectos estratégicos:

- i) Lucha contra la pobreza y protección a los grupos vulnerables.
- ii) Creación de condiciones para el aumento del empleo y fortalecimiento del sistema de seguridad social.
- iii) Mejoramiento de la eficiencia y la eficacia de los servicios sociales y culturales.
- iv) Fortalecimiento institucional y promoción de la participación de la sociedad civil.

### 3. Política social y focalización

#### a) *Grupos de población y política social*

En Venezuela, como en el resto de América Latina, durante las últimas décadas, en materia de planificación y política social, ha predominado una perspectiva sectorial. Si bien los servicios sociales de salud, vivienda, educación y nutrición han ampliado su cobertura y constituyen actualmente la base de la política pública de desarrollo, han debido afrontar múltiples obstáculos para extenderse a todo el tejido social y geográfico, en especial, cuando se trata de llegar en forma directa y oportuna a la población de más bajos ingresos, que son precisamente los sectores con necesidades más apremiantes.

Esta falta de idoneidad y eficiencia no sólo se debe a problemas de escasez de recursos o de falta de voluntad política, sino también a cuestiones conceptuales, metodológicas y técnicas relacionadas con la planificación y la política social. Por un lado, han influido los criterios predominantes de la planificación normativa, y por otro, la formulación de políticas para la atención exclusiva de las necesidades básicas individuales, a cargo de las estructuras organizativas y funcionales de la administración pública, amén de la aplicación programada de los proyectos sociales. Todo ello es parte de este cuerpo metodológico-conceptual que ha generado limitaciones al potencial creativo y resolutivo de las políticas públicas en el campo social.

Se está en presencia de un enfoque alternativo, cuando para incrementar los efectos e impactos de la política social, ésta se formula en función de ciertos grupos específicos de la población destinataria, es decir, siempre y cuando los recursos se dirijan *a priori* hacia determinadas categorías de individuos, definidos éstos en función de los roles que desempeñan (campesinos, trabajadores, mujeres) o bien, en función de las situaciones sociales que los estructuran. Estos grupos suelen ser contingentes de población involuntariamente excluida del mercado productivo y de consumo, o privada de participar en el mismo a consecuencia de la escasez de sus ingresos, por impedimentos físicos o por tener necesidades muy específicas (los pobres, las madres con niños pequeños, los niños, los ancianos, los impedidos, etc.).

Esta perspectiva no se circunscribe a la clásica planificación por sectores, sino que se orienta más bien a resolver aquellos problemas que afectan en forma recurrente a una categoría de individuos, y que tienen su origen en rasgos estructurales de la sociedad y de sus miembros. Mediante este enfoque es posible, por una parte, emplear estrategias destinadas a modificar las propiedades y condiciones de conjuntos de individuos mediante paliativos a los síntomas y consecuencias, que es la forma de proceder del asistencialismo tradicional y las modernas medidas compensatorias con horizonte de corto plazo. Sin embargo, por otra parte, es posible encontrar estrategias dirigidas a modificar las estructuras que precisamente provocan las condiciones compartidas por esos conjuntos humanos (Lima, 1989).

La política social definida en función de los grupos beneficiarios, difiere de la clasificación tradicional de sectores privilegiados por el modelo de bienestar social. Así, una política dirigida a la niñez, por ejemplo, remite tanto a la salud, la educación o la nutrición, en procura de una mayor coherencia y eficacia, pues al reducirse la fragmentación y dispersión de las medidas sociales, se facilita

simultáneamente la lucha contra la excesiva centralización y concentración, así como el involucramiento de los destinatarios en la formulación de demandas, en la ejecución de acciones o en la formulación de alternativas, de acuerdo con consideraciones de participación ciudadana. También juega papel clave respecto a la asignación de recursos y los mecanismos de racionamiento de los mismos, pues ayuda a precisar el destino del gasto social y facilita la presencia de interlocutores. De igual modo, la focalización abre espacio a la implantación de una eficiente coordinación de los entes públicos y de la sociedad civil, que intervienen en el diseño y ejecución de las acciones sociales, y refuerza las oportunidades de constitución de un ejecutivo o autoridad social.

Tanto las estrategias compensatorias como las estructurales son perfectamente complementarias, pues dan lugar a dos niveles de acción planificadora: por un lado, la dirigida a modificar rasgos de una determinada categoría de individuos, en que los elementos del contexto actúan como obstáculos, y por otro, la destinada a modificar rasgos de la estructura de la sociedad, es decir, de las formas estables de hacer y pensar en lo económico, lo social, lo político y lo cultural y los procesos que los cimientan (Barros, 1984).

Desde una perspectiva metodológica, la formulación de políticas y la planificación social se basan en la clasificación de grupos destinatarios según diferentes perfiles, como por ejemplo:

- Grupos conformados de acuerdo a características sociodemográficas (edad, sexo, rasgos biológicos o psicológicos): niños, ancianos, mujeres, impedidos.
- Grupos localizados espacialmente, en ciertos lugares definidos del territorio: zonas fronterizas, reducciones indígenas, áreas especiales para campesinos y habitantes de tugurios, o zonas periféricas de las ciudades.

#### **b) Focalización de los programas sociales**

Directamente relacionada con lo anterior, surge la temática de la selectividad en la asignación de los recursos públicos y de las técnicas y metodologías de focalización. Se trata de la selectividad orientada hacia ciertos grupos de población que comparten características específicas, los cuales reciben un tratamiento preferencial, porque se convierten en grupos focales. La predilección o protección especial puede darse indistintamente si se aplica el modelo teórico de bienestar social o el de igualdad de oportunidades, propio del neoliberalismo (Lima, 1991). La selectividad siempre ha existido, pues siempre ha sido necesario jerarquizar los problemas que deben atenderse y tomar decisiones respecto a ciertas prioridades. Lo cierto es que cuando los recursos financieros son escasos, como sucede en la actual coyuntura venezolana, la selectividad aumenta su potencialidad resolutive. Si la tributación mengua, si hay exceso de gasto público, si hay coyunturas económicas desfavorables, se torna imprescindible acudir a la selectividad para aprovechar más eficientemente los recursos existentes y dirigirlos a los que más los necesitan (Franco, 1983).

De acuerdo con los criterios de focalización más difundidos, la prestación selectiva de servicios o bienes sociales exige distinguir entre población pobre y no pobre, pues sólo el primer grupo ha de tener acceso a los beneficios. Esto suscita un importante problema técnico y metodológico relacionado con la medición de la pobreza y la estratificación de la misma (uso opcional de métodos, por ejemplo, de líneas de pobreza o de necesidades básicas). El modo de certificar el grado de



pobreza y el derecho a recibir determinados satisfactores es muy variado y no siempre es fácil de elegir. Puede acudir, alternativamente, a los clásicos estudios de casos de los trabajadores sociales, al sistema de uso de flujos de información o indicadores arrojados por los sistemas sectoriales de política social, a las encuestas sociales segmentarias y permanentes, al criterio de unidad territorial, modalidades todas que pueden procesarse mediante sistemas computarizados de detección de necesidades.

Al buscar soluciones a los obstáculos propios de la selectividad, la tecnología de las políticas sociales aporta la denominada técnica de "discriminación positiva",<sup>2</sup> que está incorporada en la experiencia venezolana del Programa Beca Alimentaria. Esta técnica permite una selectividad sin estigmatización, porque exime del análisis de situaciones casuísticas o individuales. Consiste, por ejemplo, en dar base territorial a la discriminación, utilizando para ello diferentes vías, una de las cuales suele ser las escuelas ubicadas en zonas especialmente necesitadas y desprotegidas, a las que se privilegia compensándolas con asignaciones especiales (mejores aulas, maestros especializados, presupuestos extraordinarios, becas de estudio) a las que todos los residentes tienen acceso sin necesidad de comprobar su grado de pobreza. En principio, este mecanismo permite una utilización más eficiente de los recursos escasos en beneficio de los más necesitados, y favorece el acceso homogéneo al recurso especial que se ofrece.

**c) *Antecedentes en materia de políticas por grupos y focalizadas, aplicadas en Venezuela***

En Venezuela sólo muy recientemente (1987), con la creación del Ministerio de la Familia, se iniciaron las inquietudes por la formulación de estrategias respecto a ciertos grupos de acuerdo con criterios sociodemográficos. Tres años antes, el VII Plan de la Nación había dado muestras de progreso al incluir dentro de sus proyectos estratégicos uno dirigido a la pobreza, que, desafortunadamente, no llegó a ejecutarse. El VIII Plan que rige desde 1989, como ya mencionamos, también muestra una apertura, al considerar especialmente una política global contra la pobreza y los grupos vulnerables. En ese orden de ideas, también da cabida a elementos estratégicos respecto de la mujer, como consecuencia de las presiones de la Comisión Femenina Asesora de la Presidencia de la República. Como ya se señaló, de la estrategia más novedosa del VIII Plan de la Nación —la de Enfrentamiento a la Pobreza— surgió a finales de los años noventa un planteamiento respecto a la focalización de algunos programas.

**d) *Política de lucha contra la pobreza***

El Plan de Enfrentamiento a la Pobreza define cuatro estrategias, a saber: satisfacción de las necesidades esenciales de las familias en situación de pobreza, focalización de la acción del Estado, fortalecimiento de la red social y coordinación institucional, y fortalecimiento de la sociedad civil. El mencionado Plan es realmente un macroplan diseñado con un enfoque de política hacia los grupos de población de mayor indefensión económica y social. Sus estrategias orientan y dan nacimiento a un conjunto de programas, dirigidos selectivamente a determinados grupos de población, que han ido quedando colocados en situación de desventaja y vulnerabilidad frente a la coyuntura que vive el país; en consecuencia se presentan con criterios de focalización programática. A continuación figura un esquema de los programas de esta estrategia:

- i) *Atención a la población trabajadora*
  - Aumento del salario mínimo
  - Plan especial de empleo
  - Seguro de paro forzoso
  - Apoyo a la economía popular
  - Comedores populares e industriales
- ii) *Atención a la madre y al niño*
  - Beca Alimentaria
  - Beca Láctea
  - Vaso de leche escolar
  - Bono alimentario
  - Programas sociales para la población no escolarizada
  - Merienda escolar
  - Dotación de útiles y uniformes escolares
  - Pasaje estudiantil
  - Subsidios indirectos: Lactovisoy y sardinas
  - Comedores escolares
  - Extensión del programa preescolar
- iii) *Atención al grupo familiar*
  - Hogares de cuidado diario
  - Medicina genérica
  - Ferias de consumo familiar
  - Vivienda rural
  - Compensación sociopedagógica y cultural
- iv) *Atención a la comunidad*
  - Inversión social local
  - Mejoramiento de barrios.

Un somero análisis de los programas revela que son parte de una estrategia sistemática con fondos específicamente asignados a la población socioeconómicamente vulnerable, lo cual brinda un perfil distinto a los componentes tradicionales del gasto social. El resto de los rubros del gasto social, los de tipo sectorial, no muestra cambios significativos.

La reforma institucional del sector social anunciada en el VIII Plan ha tenido un débil desarrollo. Sin embargo, sí están en marcha algunos cambios en los programas de lucha contra la pobreza, tales como la creación de algunas fundaciones para manejar con mayor flexibilidad y rapidez los flujos organizativos y financieros, la incorporación de empresas privadas en algunos de los procesos de ejecución de los programas, y el apoyo al desarrollo de instituciones facilitadoras e intermediadoras en el desarrollo de otros programas, como son las organizaciones no gubernamentales.

Dentro del macroplan de la pobreza, se infiere la existencia de dos tipos básicos de programas:

– Los de carácter estructural, que actúan en el corto, mediano y largo plazo, procurando incidir en las causas de la pobreza (Economía Popular, Ampliado Materno-Infantil, Hogares de Cuidado Diario, Inversión Social Local, Programa Masivo de Preescolares).

– Los de índole compensatoria, de corte coyuntural, dirigidos a la satisfacción de las necesidades existenciales. Dentro de éstos, se distinguen los asistenciales de viejo cuño (Vaso de Leche Escolar, Merienda Escolar, Comedores Populares, Pasaje Estudiantil) y los de nuevo diseño, dirigidos a atender el costo social del ajuste y la intensificación de la pobreza (los tres componentes de la Beca Alimentaria, Útiles y Uniformes Escolares, etc.).

Para los tres años del plan, el presupuesto asignado a los programas compensatorios alcanza a más de 70% respecto a los estructurales, lo que evidencia un predominio masivo de los primeros. La mayoría de los programas de pobreza (excepto algunos de los estructurales) constituyen transferencias directas que por diversas vías permiten aliviar las condiciones precarias del ingreso familiar, a la vez que desempeñan un papel esencial en el mantenimiento de la estabilidad política y social.

Dentro del conjunto de programas compensatorios, se ideó un subsidio alimentario o transferencia directa, dirigida a los grupos familiares en situación de pobreza y en especial a los de pobreza crítica. Dada la emergencia y para lograr una vía de asignación eficaz (tanto en cobertura como en disposición de infraestructura física y de funcionamiento), se utilizó la red escolar y se adscribió el proyecto de subsidio al Ministerio de Educación. Bajo la denominación de Beca Alimentaria, dicha iniciativa se convirtió en un programa focalizado de apoyo a los ingresos y a las familias más pobres, con énfasis en lo alimentario y nutricional, y con el objetivo de mejorar al mismo tiempo el rendimiento escolar.

## **B. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL PROGRAMA BECA ALIMENTARIA**

### **1. Identificación del problema**

El Programa Beca Alimentaria se inició en abril de 1989 mediante un decreto presidencial que contemplaba un subsidio en dinero. Un segundo componente, el Bono Lácteo, se incorporó en julio de 1990 y un tercero, el Bono de Cereales, en 1991.

#### **a) *Objetivos***

Entre sus objetivos principales se destacan:

- Mejorar el poder adquisitivo y la capacidad de consumo de las familias en situación de pobreza crítica.
- Superar las deficiencias nutricionales de los niños en edad escolar.
- Asegurar la permanencia de los escolares en el aula y mejorar su rendimiento.

#### **b) *Metas***

Por ser un programa acotado en el tiempo, no se fijaron metas para el mediano plazo. En 1989 se acordó atender a 1 673 500 niños, ya que desde sus inicios tuvo carácter masivo. En los años siguientes, las metas se fijaron en función de las disponibilidades presupuestarias.

#### **c) *Características del beneficio***

Éste consiste en un cheque de quinientos bolívares (Bs. 500,00), un Bono Lácteo (1 kilogramo de leche) y un Bono de Cereales (2 kilogramos de harina precocida de maíz y dos kilogramos de arroz) por cada uno de los alumnos, hasta un máximo de tres hijos por familia. Este subsidio es mensual, pero se entrega cada dos meses.

#### **d) *Población beneficiaria***

La población beneficiaria está conformada por alumnos de educación preescolar, básica (de 1° a 6° grado) y de educación especial, que estén inscritos y

que asistan regularmente a los planteles oficiales o privados de carácter gratuito ubicados en barrios pobres, áreas rurales, o en aquellos lugares cuya población escolar procede de esos sectores.

**e) Mecanismos de asignación**

Se utiliza la red de planteles educativos para la asignación de los subsidios, los que son otorgados a todos los alumnos inscritos en los planteles seleccionados.

**f) Medios de asignación**

Recibos mixtos de pago con características similares a la estructura de los cheques del sistema bancario, canjeables a través de la red bancaria privada y la red comercial de distribución local de alimentos, que agrupa a 37 bancos comerciales, y en la cual participan más de 750 agencias a nivel nacional.

## **2. Aspectos institucionales y organizativos del Programa**

**a) Estructura organizativa, recursos humanos y físicos**

El Programa Beca Alimentaria está concebido para ser ejecutado en todas sus partes a través de la estructura organizativa existente en el Ministerio de Educación, con excepción del pago del beneficio económico en dinero y en especie, los cuales se realizan a través de la red bancaria y la red comercial, respectivamente. Durante los tres años de ejecución del Programa se han verificado ajustes y transformaciones organizativas, tales como la definición de tres niveles organizativos para su ejecución y la creación de unidades operativas, a nivel de la Dirección Central, dedicada exclusivamente a la administración del Programa.

***Estructura organizativa para el primer semestre de 1992***

**– Nivel nacional. Comisión Central**

- Esta comisión está integrada por diversas direcciones adscritas al Ministerio de Educación, y está coordinada por la Dirección General Sectorial de Asuntos Socioeducativos. Entre sus funciones principales cabe señalar las siguientes:
- Fijar las políticas generales y conducir el desarrollo del Programa.
- Coordinar el Consejo Bancario.
- Controlar y evaluar el Programa.
- Centralizar las labores de selección y elaboración de listados y recibos de pago de beneficiarios.

**– Nivel estatal. Comisiones estatales (23)**

- Estas comisiones están integradas por representantes regionales del Ministerio de Educación y de la Gobernación del Estado. Entre sus funciones se cuentan las siguientes:
- Coordinar la ejecución del Programa a nivel regional.
- Preseleccionar los planteles beneficiarios.
- Asesorar y supervisar las comisiones locales.
- Coordinar actividades con diversas instituciones públicas y de la sociedad civil de la región.

– **Nivel local. Comisiones locales (1 por cada plantel beneficiario)**

- Estas comisiones están integradas por el director del plantel, un representante de la Dirección General Sectorial de Asuntos Socioeducativos, y algunos miembros de la Sociedad de Padres y Representantes y de la Asociación de Vecinos. Entre sus funciones cabe señalar las siguientes:
- Recopilar y actualizar los datos del registro de beneficiarios del plantel.
- Distribuir los recibos mixtos entre los destinatarios.

En el nivel de la Comisión Central es importante también destacar las siguientes modalidades de funcionamiento:

– La Dirección General Sectorial de Asuntos Socioeducativos está encargada de la coordinación, ejecución, control y evaluación de los aspectos técnicos del Programa. Cuenta con una estructura nacional de oficinas regionales anterior al Programa, que tiene igual función en otros niveles de la pirámide organizativa.

– La Dirección General Sectorial de Asuntos Socioeducativos creó una subestructura adscrita exclusivamente al Programa Beca Alimentaria, que está constituida por las siguientes dependencias:

- *Departamento de Coordinación*, que cuenta con una Jefatura de Departamento y ocho profesionales universitarios.
- *Departamento de Informática*, que está encargado de la centralización de los datos sobre los beneficiarios del Programa, y en el que elaboran 12 técnicos.
- *Dirección General Sectorial de Administración y Servicios*, que está a cargo de la administración y ejecución del presupuesto asignado al Programa, así como de la relación con la red bancaria y las empresas proveedoras de leche y cereales. Posee una unidad operativa creada especialmente para llevar a cabo sus funciones, la que cuenta con dos profesionales.
- *Oficina de Contraloría Interna*, que aun cuando no forma parte de la Comisión Central del Programa, efectúa una continua labor de investigación, seguimiento y control de los reclamos, para lo cual ha creado una unidad operativa especial, con ocho profesionales.

Para los efectos de la elaboración de los listados computarizados que sirven de base para los recibos mixtos, así como para la propia elaboración, clasificación y embalaje de los mismos, se contratan los servicios de empresas privadas.

El convenio establecido con la red bancaria para el pago del beneficio permite eliminar la necesidad de crear una estructura organizativa propia, al igual que el apoyo de las redes comerciales locales, que hacen innecesario establecer unidades organizativas para estos fines.

**Recursos físicos**

El Programa se vale en la actualidad de los 14 544 planteles seleccionados, a través de los cuales se recibe el beneficio. Igualmente, se utilizan los locales y dotación de personal propios de las zonas educativas y de la sede central del Ministerio, donde el espacio suele ser reducido para su adecuado desempeño. Se dispone de equipos mínimos de informática, que suelen verse copados ante el volumen de trabajo y la obsolescencia de los mismos; de allí que se haya optado por la contratación de empresas privadas especializadas para la transcripción de

información, la elaboración de listados y recibos de pago, y demás fases del proceso computacional.

**b) *Sistemas de información y comunicación***

Frente a la necesidad de abordar, dentro del diseño, líneas de información para la ejecución del proyecto, se constituyeron los siguientes mecanismos de difusión teniendo en cuenta los destinatarios:

- Información directa a las madres y representantes de los beneficiarios del Programa, en torno a los objetivos, el sentido del proyecto, las condiciones exigidas a los beneficiarios y los pasos a seguir para la adscripción al mismo. Todos estos datos son proporcionados por las comisiones locales.

- Información a los miembros de la red educativa relacionada con el desarrollo del plan. En especial al Director, a los funcionarios administrativos y al cuerpo docente, a las comunidades educativas y a otras organizaciones locales, que apoyan y refuerzan la ejecución del proyecto. Esta información es suministrada por la Comisión Central y las comisiones estatales.

- Información abierta a nivel regional y nacional, destinada a promocionar el proyecto y reforzar, a través de los medios de comunicación, el desarrollo del mismo. Esta tarea le compete a la Comisión Central.

- Acciones de comunicación dirigidas a los mandatarios estatales y municipales, tendientes a procurar apoyo logístico y financiero al Programa en sus respectivas jurisdicciones. La realizan las comisiones estatales.

Además, se formó un equipo de voluntarios para reforzar a la comunidad en materia de educación respecto a los objetivos, procedimientos y normas alimentarias, que opera solamente en algunos estados con ocasión de los operativos.

**c) *Estrategia operativa***

A los efectos de describir la estrategia operativa del Programa Beca Alimentaria, a continuación se presenta un cuadro-síntesis del circuito o secuencia de sus principales fases:

**VENEZUELA: CIRCUITO DEL PROGRAMA  
BECA ALIMENTARIA**

Evento	Instancia(s) responsable(s)
1. Selección de planteles educativos beneficiarios de acuerdo con los criterios establecidos	Comisión Estatal y Comisión Central
2. Registro de información sobre beneficiarios por plantel	Comisión Local
3. Elaboración del listado computarizado de beneficiarios por plantel, distrito y zona	Comisión Central y empresa contratada
4. Revisión del listado de beneficiarios	Comisión Estatal y Comisión Local
5. Aprobación del pago del beneficio (inicio operativo)	Comisión Central
6. Elaboración de recibos (cheques), clasificación y embalaje del material por zona, distritos y planteles	Banco contratado, compañía contratada
7. Depósito de fondos en la red bancaria para distribuir en las agencias a nivel nacional, conforme al listado de beneficiarios	Comisión Central
8. Distribución de recibos mixtos a las comisiones estatales e instrucción de lineamientos para el operativo de pago de Beca Alimentaria	Comisión Central
9. Distribución de recibos por planteles e instrucción sobre lineamientos para el operativo de pago de Beca Alimentaria	Comisión Estatal
10. Convocatoria a beneficiarios para la entrega de recibos mixtos de Beca Alimentaria y contacto con organizaciones locales de apoyo	Comisión Local
11. Entrega de recibos mixtos de Beca Alimentaria a los beneficiarios y elaboración de informes	Comisión Local
12. Asistencia a la agencia bancaria	Beneficiario
13. Operativo de Pago de Beca Alimentaria en moneda y conformación del Bono de Cereales y Bono Lácteo	Agencia bancaria adscrita al Programa
14. Canje de Bonos de Cereales y Bono Lácteo en la red comercial	Beneficiario, red comercial
15. Presentación de informes al nivel central	Red bancaria, comisiones estatales

Puede apreciarse que la estrategia operativa incluye diversos entes organizativos, tanto internos como externos, entre los cuales es necesario el establecimiento de canales de comunicación continua, que permitan la sincronización de las actividades. El ritmo de trabajo es permanente aun cuando no es intenso en algunas operaciones, tales como selección de planteles y la elaboración de listados (excepto en los primeros dos años del Programa). En cambio, las actividades relacionadas con el operativo propiamente dicho, que se efectúa cada dos meses, requieren un trabajo intenso incluido el período de pago, cuya duración es de 10 a 15 días. En los primeros años de ejecución del Programa no existía una definición de los procedimientos, acabada y estandarizada, lo cual llevó al uso de prácticas de ensayo y error en la confección de planillas e instructivos, que luego fueron modificadas, hasta que se estableció una estandarización básica.

Cuatro son las operaciones básicas en el circuito del Programa: selección de los planteles beneficiarios, elaboración y actualización de los listados de beneficiarios, distribución de los recibos mixtos, y operativo de pago del beneficio. A continuación se describe cada una de ellas:

*Selección de los planteles beneficiarios, que incluye:*

- Todos los planteles educativos gratuitos ubicados en zonas rurales, fronterizas, indígenas y zonas marginales (con precaria o nula dotación de servicios de infraestructura urbana).

- Los planteles gratuitos de las zonas urbanas a los que acuden las familias en situación de pobreza; ello se realiza mediante estudios muestrales de las condiciones socioeconómicas de las familias, en que el criterio fundamental es el ingreso familiar.

Aun cuando esta operación es efectuada por las comisiones estatales, la decisión final le compete a la Comisión Central, sobre la base de criterios tales como recursos financieros disponibles y verificación de la información. La postulación de planteles que pueden ser incluidos o considerados también puede provenir de diferentes sectores, como organizaciones de la sociedad civil, dirigentes políticos, directores de planteles, autoridades locales o regionales, etc.

*Elaboración y actualización de listados*

Esta operación constituye uno de los ejes medulares, por cuanto sirve de base para la elaboración de los recibos mixtos de transferencia del beneficio. La recopilación de información sobre los beneficiarios seleccionados, su transcripción, revisión y actualización forman parte de una de las actividades permanentes, en la cual participan todos los niveles de la pirámide organizacional del Programa. Sin embargo, la elaboración del listado final para cada pago del beneficio es de exclusiva responsabilidad de la Comisión Central, a través del Departamento de Informática de la Dirección de Asuntos Socioeducativos, la cual contrata los servicios de empresas privadas de transcripción.

El control centralizado de los beneficiarios ha constituido una de las normas más importantes para evitar las desviaciones que al respecto se produjeron en los primeros años. El listado de beneficiarios es validado con los listados existentes en la Dirección de Identificación y Extranjería (DIEX), la cual se ocupa de la cedulación. Asimismo, es revisado con posterioridad a cada operativo, sobre la base de las informaciones que suministran las comisiones estatales sobre errores



en la emisión de los recibos mixtos. Para apoyar los procedimientos efectuados en esta operación, existe una planilla de registro estandarizada con su respectivo instructivo y procedimiento.

#### ***Distribución de los recibos mixtos***

Aunque esta actividad se realiza cada dos meses, constituye una de las operaciones "en cascada" más importantes del Programa, pues involucra a todos los niveles organizativos.

El Programa no cuenta con una infraestructura logística de transporte que permita la distribución de las cajas de recibos mixtos a cada estado, distrito y plantel; por ello, cada uno de los niveles responsables debe establecer la estrategia de distribución del material, por lo cual recibe el pago de viáticos y movilización. Una vez distribuido el material en los planteles educativos, éste es revisado por la comisión local y se elabora un informe sobre eventuales irregularidades. Con posterioridad, se convoca a los beneficiarios para que hagan entrega de los recibos mixtos y se exponen públicamente los listados de los beneficiarios en un lugar visible del plantel. Finalmente, se entregan los cheques a los beneficiarios conjuntamente con las instrucciones para su canje. Paralelamente, se toma contacto con las organizaciones bancarias adscritas al Programa y con las autoridades públicas y las organizaciones sociales, a fin de informar sobre el operativo de pago y solicitar la colaboración respectiva.

#### ***Operativo de pago***

Esta operación se realiza bimensualmente en día sábado y es supervisada por la Comisión Central, y por las comisiones estatales y locales. Igualmente, supone la participación de voluntarios de organizaciones sociales o grupos especialmente capacitados para tal fin, así como de la red bancaria y comercial, de autoridades y cuerpos de orden público, y de la ciudadanía, debido a los altos volúmenes de movilización de personas que se generan.

Cada agencia bancaria tiene un listado y las órdenes de pago correspondientes a los beneficiarios asignados. Después de cada operativo, las comisiones locales remiten un informe a las comisiones zonales y estas últimas a la Comisión Central.

#### **d) *Participación de organizaciones privadas y de la sociedad civil***

El Programa Beca Alimentaria ha incorporado a distintos entes privados y de la sociedad civil organizada, a saber:

– *Banca Comercial.* Mediante una resolución del Consejo Bancario entraron en la ejecución del Programa 37 bancos, los cuales administran sus operaciones a través de 800 agencias distribuidas en todo el país, e incluso tienen personal en las zonas rurales e indígenas. Los bancos habilitan sus agencias los días del operativo para atender a los beneficiarios, teniendo un período suplementario de siete días para hacer efectivo el subsidio. Cada agencia en el área metropolitana atiende en promedio a unos 4 000 beneficiarios, y en las zonas del interior, donde la infraestructura bancaria es deficiente, este promedio puede incluso duplicarse o triplicarse. Los criterios de distribución por cada agencia bancaria han dependido de la existencia de agencias bancarias en el territorio nacional.

– *Red comercial de distribución de alimentos.* Al inicio del Programa se escogieron 4 000 establecimientos, los que no fueron suficientes para abastecer la población beneficiaria, por lo que se decidió que todo el comercio (supermercados,

almacenes de víveres, bodegas, "gandoleros", etc.) participara en el Programa para la distribución a nivel local.

– *Otras organizaciones.* Los bomberos, la policía y la defensa civil, se hacen presentes los días de los operativos para prestar ayuda logística, organizativa y de resguardo de la ciudadanía.

También participan las asociaciones de vecinos y los grupos de base organizados, formando parte directa de las comisiones locales y ejerciendo presión ante la zona educativa para la incorporación de las escuelas de su comunidad en el Programa. Asimismo, las organizaciones políticas toman parte activa en la promoción y la presión por conseguir nuevas incorporaciones, así como en la denuncia de eventuales irregularidades.

#### e) Aspectos financieros

– *Fuente de recursos.* Los recursos financieros requeridos por el Programa Beca Alimentaria provienen en su totalidad del Estado. El presupuesto de transferencias que le fue asignado en el período 1989-1992 fue el siguiente:

Año	Monto en bolívares
1989	1 905 496 000
1990	13 134 997 000
1991	21 832 823 000
1992	31 890 300 000
<b>Total</b>	<b>68 763 616 000</b>

– *Estructura del presupuesto de transferencias.* En el período 1989-1992, la asignación presupuestaria, a cada uno de los componentes del Programa, fue la que se observa en el siguiente detalle.

#### TRANSFERENCIAS DIRECTAS EN MILLONES DE BOLÍVARES

Año	Beca Alimentaria	Bono Lácteo	Bono de Cereales
1989	1 905 496	-	-
1990	11 576 668	1 558 329	-
1991	13 655 651	5 662 289	2 514 883
1992	18 766 800	8 042 500	5 081 000
<b>Total</b>	<b>45 904 615</b>	<b>15 263 118</b>	<b>7 595 883</b>

– *Ejecución presupuestaria.* El presupuesto anual se ejecuta en su totalidad, y los pagos y entrega de bonos se realizan con el apoyo y participación directa del sistema bancario nacional.

– *Control de la ejecución presupuestaria.* La ejecución del presupuesto está sujeta a la aplicación de tres tipos de control:

– El control regional y local, cuya responsabilidad recae en el supervisor de la zona educativa y los directores de las escuelas sujetas al Programa.

– El control sobre los bancos, del cual está encargada la Dirección Sectorial de Administración y Servicios del Ministerio de Educación.

– La contraloría interna, que efectúa el control posterior, es de competencia de la Unidad de Contraloría del Ministerio de Educación.

– *Costos de ejecución.* Los costos directos anuales de ejecución del Programa, se han mantenido fijos en aproximadamente 328 millones de bolívares al año, con la siguiente estructura de gastos:

Concepto	Costo en bolívares
Difusión y promoción	135 000 000
Viáticos y pasajes	15 000 000
Transcripción de datos	15 000 000
Procesamiento de datos	5 000 000
Adquisición de equipos	60 000 000
Emisión de tickets	50 000 000
Zonas educativas	23 000 000
Personal contratado	10 000 000
Servicios de transporte	5 000 000
Gastos varios	10 000 000
<b>Total</b>	<b>328 000 000</b>

**f) Mecanismos de control y seguimiento**

De acuerdo con el nivel organizativo, el Programa cuenta en la actualidad con los siguientes mecanismos:

*Al nivel local,* se realiza un conjunto de actividades de control y seguimiento en torno a los operativos, tales como revisión de listados, incorporación y desincorporación de los datos sobre los beneficiarios e informes de irregularidades informadas a la Comisión Zonal.

*Al nivel estatal,* se realizan actividades de supervisión de las comisiones locales y se presentan informes bimensuales a la Comisión Central.

*Al nivel central,* se realiza la mayor parte de las actividades de control y seguimiento del Programa, a saber:

- Actividades previas al operativo de pago:
  - Revisión de los listados de prepago, de acuerdo con los informes de las comisiones estatales
  - Incorporación y eliminación de beneficiarios
- Actividades durante el operativo:
  - Supervisión de estados
  - Elaboración de informes
- Actividades posteriores al operativo:
  - Taller de evaluación sobre el operativo
  - Revisión de los informes de las comisiones estatales
  - Elaboración del informe general del operativo
  - Seguimiento y control de las denuncias y reclamos por parte de la Contraloría
- Actividades internas del Ministerio de Educación:
  - Control de la ejecución presupuestaria interna y de la red bancaria.

## **C. CONSIDERACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA Y SUS METAS**

### **1. Diseño**

El Programa se concibe con un carácter selectivo de la población que se va a atender; no obstante, más que una estricta atención focalizada, se trata de un esfuerzo de atención masiva a la población pobre, que procura alcanzar con rapidez una alta cobertura de familias, mediante la concesión de un conjunto de subsidios nutricionales en el breve plazo. Es importante destacar que el Programa Beca Alimentaria no fue concebido para atacar las causas estructurales del problema nutricional de los sectores más vulnerables de la población, sino que desde el comienzo estuvo dirigido a enfrentar los efectos.

La confusión y ausencia de objetivos propia del diseño inicial fueron superadas posteriormente, pero quedaron vacíos respecto a la educación comunitaria y al correcto uso de los recursos que componen el subsidio. Tampoco se consideró la posibilidad de brindar orientación colectiva acerca de la importancia de la nutrición para el crecimiento infantil y el sano desarrollo del niño, como "recurso humano futuro". Igualmente no se explicitó la transitoriedad del mismo y se dio poca importancia a la participación y organización comunal, a fin de reducir el enfoque asistencial del Programa. Esta ausencia se intentó superar, de manera parcial y fragmentaria, mediante la incorporación de jóvenes voluntarios al trabajo educativo comunal, pero esta iniciativa se redujo al apoyo logístico durante los operativos de pago bimensuales.

La premura con que se realizó y el carácter de emergencia del Programa generó vacíos que se han ido corrigiendo a medida que se detectan las fallas. El diseño y la estrategia operativa del Programa contienen una disposición colateral contra el clientelismo, al impedir la discrecionalidad de los funcionarios locales o de nivel superior en el otorgamiento del subsidio, tan común en la mayoría de los programas de transferencia directa de recursos. El poder de decisión acerca de la selección de

los beneficiarios es mediado a través de la selección de las escuelas y tiene carácter centralizado.

Los planteles privados gratuitos en la práctica son escasamente beneficiados, dadas las dificultades de su localización. En cuanto a la selectividad de los planteles, los planificadores y ejecutores del Programa no contaron con una base de datos actualizada que les permitiera relacionar los planteles con las zonas de pobreza, ni la cantidad de escuelas oficiales, la localización de las mismas —sobre todo en las áreas rurales, fronterizas e indígenas— ni la cantidad de alumnos por plantel. Ante esta problemática situación el Ministerio de Educación dejó a las zonas educativas una instrucción previa sobre la incorporación de las escuelas que debían atender en su jurisdicción. Esto trajo consigo algunas irregularidades en cuanto a la disparidad de criterios o la interpretación de los mismos a la hora de seleccionar los planteles. Actualmente, estas fallas han sido superadas mediante la estandarización de criterios y la aprobación por consenso.

En el diseño inicial, no se estableció la atención de la población no escolarizada, pero al detectarse el problema y sumarse a ello la presión de diversos sectores, se decidió ubicar a los niños en edad escolar que no se encontraban inscritos en la educación formal, para que fuesen incorporados a la población beneficiaria a través de dos operativos de pago a nivel nacional en 1991. Esta situación generó un efecto positivo en esa población, ya que estimuló su incorporación al sistema educativo formal; sin embargo, de 185 591 niños no escolarizados que estaban censados (cifra que se suponía subevaluada) sólo 50 000 (26.9%) se incorporaron en 1992.

Como inicialmente no se especificaron metas de mediano plazo, éstas se han ido reflejando en el presupuesto asignado a cada período anual, lo cual ha permitido más realismo en las proyecciones de cobertura. Al respecto, se ha podido observar un incremento paulatino y sistemático del número de beneficiarios atendidos por el Programa Beca Alimentaria, como puede apreciarse en el cuadro 1.

Cuadro 1  
**VENEZUELA: COBERTURA DEL PROGRAMA BECA  
ALIMENTARIA, 1989-1992<sup>a</sup>**

Año	Matrícula	Población beneficiaria	%	Planteles oficiales	Planteles oficiales seleccionados	%
1989	3 277 102	952 748	29	19 407	13 213	68
1991	3 478 079	2 518 573	72	19 407	14 247	73
1992 <sup>b</sup>	3 478 079	2 860 135	82	26 645	14 544	70

Fuente: Ministerio de Educación de Venezuela, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> La información disponible sobre 1990 presentó errores.

<sup>b</sup> Se presentó como matrícula la misma de 1991 por no disponerse de datos más actualizados.

Dado que un plantel puede tener desde 50 hasta más de 1 000 alumnos, la cifra relativa tiene poco valor en cuanto a cobertura, lo que no sucede con el número de alumnos beneficiados. En este sentido el Programa ha tenido un crecimiento acelerado y sostenido desde sus inicios, al pasar de 29% en el primer año a 72% en el tercer año. En septiembre de 1991 ya estaban incluidas todas las entidades federales del país, y en 1992 se bordeó el 80% de cobertura, al establecerse un factor de corrección por la matrícula desactualizada.

Con el fin de visualizar el hecho de que el Programa incorporó durante su desarrollo a la población preescolar y de educación especial, se presenta a continuación la relación entre matrícula y cobertura en cada una de esas modalidades de educación en 1992.

Cuadro 2  
**VENEZUELA: MATRÍCULA POR NIVEL Y TIPO DE EDUCACIÓN  
POBLACIÓN ATENDIDA EN 1992**

Modalidades	Matrícula	Beneficiarios	%
Educación preescolar	537 634	369 995	68.81
Educación básica (1° a 6° grado)	2 807 069	2 462 742	87.73
Educación especial	133 376	26 998	20.24
<b>Total</b>	<b>3 478 079<sup>a</sup></b>	<b>2 860 135</b>	<b>82.23</b>

Fuente: Cifras estimadas sobre la base de cifras de la Dirección de Asuntos Socioadministrativos del Ministerio de Educación de Venezuela, "Memoria y cuenta, 1991", Caracas.

<sup>a</sup> Se presentó como matrícula la misma de 1991 por no disponerse de datos más actualizados.

La cifra de 20.4% de educación especial no es real. Las autoridades del Ministerio de Educación han señalado que la totalidad de los colegios especiales están atendidos. La disparidad obedece a que en estas unidades los alumnos pueden tener mayoría de edad y muchos de los niños estudian en los planteles de 1° a 6° grado, merced a una estrategia de educación integrada que se les aplica. Allí aparecen como beneficiarios de la beca alimentaria.

Los efectos en los índices nutricionales de los menores en edad escolar se muestran favorables. El año anterior a la aplicación del Programa (1988), el déficit fue de 17.1%, mientras que en 1991, cuando ya regían los tres componentes, bajó a 13.8%. Si bien es cierto que el descenso del déficit nutricional no es atribuible exclusivamente al Programa Beca Alimentaria, ya que existen otros programas alimentarios, tampoco se puede negar que el mismo ha incidido en mayor medida, por ser el más masivo y gozar de mayor popularidad.

**Cuadro 3**  
**VENEZUELA: ESTADO NUTRICIONAL DE LOS MENORES DE**  
**15 AÑOS SEGÚN EL INDICADOR DE PESO/TALLA, 1982-1990<sup>a b</sup>**

Años	Normal	%	Subtotal déficit	%
1982	78 532	67.6	21 630	18.6
1983	83 316	69.5	20 464	17.1
1984	96 059	69.1	20 429	14.7
1985	125 519	69.9	29 626	16.5
1986	207 536	70.3	45 104	15.3
1987	180 606	72.5	34 406	13.8
1988	125 795	75.1	28 609	17.1
1989	136 541	76.0	28 548	15.9
1990	193 806	75.4	41 495	16.1
1991	261 148	77.5	46 617	13.8

**Fuente:** Datos sobre menores de 15 años en 1992, proporcionados por la Red de cooperación técnica de vigilancia alimentaria y nutricional (SISVAN).

<sup>a</sup> Evaluados en organismos de salud.

<sup>b</sup> Patrón de referencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En cuanto a los efectos de tipo educativo, el cuadro 4 referido a la matrícula, deserción, repitencia y prosecución escolar, expresa que los índices educativos han mejorado en los últimos años. La matrícula se ha incrementado sobre todo en el año escolar 1989-1990, la deserción ha disminuido en un porcentaje significativo y la prosecución de estudios ha aumentado.

**Cuadro 4**  
**VENEZUELA: EDUCACIÓN BÁSICA DE 1° A 6° GRADO DURANTE**  
**LOS AÑOS ESCOLARES 1987-1988 A 1989-1990**

Años	Matrícula	%	Deserción	%	Repitencia	%	Prosecución	%
1987-1988	2 925 663	100 1.57 <sup>a</sup>	178 370	6	296 341	10	2 450 952	84
1988-1989	2 967 110	100 1.41 <sup>a</sup>	156 005	5	309 555	10	2 501 550	85
1989-1990	3 036 219	100 2.32 <sup>a</sup>	89 336	3	333 649	11	2 613 234	86

**Fuente:** Ministerio de Educación de Venezuela.

<sup>a</sup> Incremento por sobre la matrícula del año anterior.

## **2. Estructura organizativa, recursos humanos y físicos**

### **a) Ausencia de burocratización**

El primer aspecto que destaca de este Programa es el uso de la estructura organizativa preexistente en el Ministerio de Educación, lo cual evitó la creación de una cuantiosa burocracia adicional al Estado venezolano y redujo ostensiblemente los costos de operación del mismo, tanto en materia de recursos humanos y físicos, como en cuanto a la incorporación de tecnología de punta. El uso de la estructura organizativa ya existente comporta, sin embargo, consecuencias que pueden ser negativas para la eficacia del Programa, como son el problema del bajo nivel salarial y el escaso estímulo laboral. Igualmente los defectos de comunicación interna y desarticulación operativa, la ausencia de liderazgo y la escasa capacitación de gerentes en los niveles medios y bajos, así como el uso de estrategias de trabajo desactualizadas y una cultura organizacional adversa, han incidido en el proceso de ejecución y ha obligado a desplegar esfuerzos adicionales.

Algunos de estos elementos siguen presentes y otros han sido superados recurriéndose a la contratación de empresas, la creación de estructuras en el nivel central con nuevo personal que se adapta a las exigencias del trabajo, y la centralización de decisiones.

El uso de una estructura organizativa creada para otros fines tiene también consecuencias que se pueden expresar a través del conflicto de funciones. En este caso, el Programa Beca Alimentaria afecta al Ministerio de Educación, por cuanto durante el período en que se efectúa el operativo, el personal de las unidades vinculadas al programa es utilizado de manera intensiva, lo que resta horas-hombre a las funciones contratadas. Otra consecuencia del uso de la estructura del Ministerio de Educación es que limita la atención y cobertura del programa a las capacidades y posibilidades de expansión que tiene la institución. Ello se refleja en su no incidencia en los sectores no escolarizados, los cuales precisamente son los que presentan síntomas más agudos de pobreza.

La segunda característica importante es la utilización de organizaciones del sector privado anexas a la estructura del Programa, como la red bancaria y la red comercial, las cuales participan voluntariamente, eliminando así no sólo la necesidad de crear estructuras organizativas adicionales para entregar los beneficios en dinero y en especie, sino también para disminuir los riesgos y costos de operación propios del manejo de dinero, así como los del almacenamiento, la conservación y la distribución de alimentos.

No obstante, la cobertura del servicio bancario está limitada a sus redes urbanas (que abarcan como máximo las capitales de municipios), ocasionando aglomeraciones en los pequeños poblados y zonas campesinas e indígenas, cuyos destinatarios deben realizar grandes desplazamientos o buscar fórmulas alternativas de gestión, con los costos consecuentes que ello supone para los más necesitados. Por otra parte, el canje del Bono de cereales y del Bono Lácteo puede ser vulnerado, si esos instrumentos son destinados a otros productos, dada a veces a la irracional lógica de oportunidades del mercado, de la cual la red comercial forma parte.

### **b) Centralización**

El Programa tiene un alto nivel de centralización en materia de toma de decisiones respecto a la inclusión de los beneficiarios, la elaboración de los listados



y recibos, así como el manejo de los recursos y la fijación de políticas y lineamientos. Esta tendencia responde a uno de los principios del diseño, que se orientó a reducir al mínimo la discrecionalidad, para evitar con ello las prácticas clientelísticas y las irregularidades que pudiesen desviar la misión y objetivos del programa de transferencia focalizada del beneficio. Desde este punto de vista, el Programa ha sido exitoso; sin embargo, afecta a los beneficiarios y al nivel local de la estructura organizativa, los cuales habrían recibido una respuesta más ágil de haber existido una mayor descentralización. En efecto, la centralización termina impidiendo la adecuación a las realidades locales y a las posibilidades de una mejor focalización de los beneficiarios.

**c) *No articulación***

En la estructura organizativa se prevé la participación de organizaciones de la sociedad civil y de los organismos públicos a nivel estatal y local, conjuntamente con la utilización de la red escolar. Se aprecia, sin embargo, la ausencia de mecanismos de articulación con las otras instituciones de Política Social Sectorial del Ejecutivo Nacional, en las áreas de salud, nutrición y trabajo, y con el resto de los programas de superación de la pobreza que contribuirían a brindar atención integral al grupo beneficiario.

Una razón adicional para fundamentar la necesidad de articular el Programa Beca Alimentaria con otras acciones de política social, es que en realidad es el único que combina una cobertura masiva con una relación estable y directa con los beneficiarios, los cuales a su vez lo apoyan con entusiasmo. Esta característica es de enorme significación a la hora de diseñar estrategias de superación de la pobreza con capacidad de movilizar a los destinatarios y atacar las causas que la originan.

**d) *Insuficiencias en materia de la estructura organizativa y de recursos humanos y físicos***

La estructura organizativa que se fue diseñando paralelamente con el proceso de implantación del Programa no permite prever respuestas sobre algunas importantes funciones de operación del mismo, como son las siguientes:

- Distribución bimensual de los recibos mixtos a los planteles, a nivel de las comisiones estatales. Esta función, que se desarrolla con un margen de tiempo muy escaso, implica la movilización de más de 20 000 planteles a nivel nacional, y no cuenta con un sistema de transporte ni un servicio de carácter logístico. Ello origina retardos en las entregas, que luego afectan el tiempo disponible para la revisión de los cheques y la efectiva entrega en zonas de difícil acceso.

- Asesoría técnica especializada en aspectos sociales para apoyar las labores de relación, organización y comunicación con los beneficiarios y la comunidad. Esta función constituye uno de los aspectos menos desarrollados del Programa, que sólo se realiza esporádicamente con cada operativo de pago, por lo cual los objetivos complementarios de educación y organización de la población, en cuanto a desarrollo de actitudes y estrategias que contribuyan al mejoramiento de la situación alimentaria, no se cumplen a cabalidad. En algunos estados se han creado grupos de voluntarios, pero la falta de una estrategia de captación y organización, así como de módulos de adiestramiento, ha reducido el efecto de este apoyo durante el operativo de pago.

- Administración de recursos humanos. Los escasos recursos humanos dedicados exclusivamente al Programa originan problemas de exceso de trabajo a nivel central, específicamente en el área de coordinación.

El personal de las comisiones estatales y locales que cumple funciones en el sistema educativo, aun cuando en el Programa desempeña tareas signadas por el ritmo bimensual del operativo, trabajan a un ritmo muy intenso y tienen la responsabilidad directa de la relación con los beneficiarios, sin que obtengan ningún tipo de compensación adicional. Ello no sólo constituye una fuente de potencial desmotivación, sino que impide la aplicación de mecanismos que permitan mejorar la eficacia de los agentes involucrados, como las evaluaciones de desempeño y las políticas de estímulo, toda vez que el trabajo es "voluntario" en sentido estricto. Igualmente, las actividades de capacitación y perfeccionamiento del personal involucrado son obstaculizadas por las limitaciones de tiempo que implica la duplicidad de funciones.

– La dotación de materiales y equipos con los cuales cuenta el Programa son los mismos del sistema educativo, y a su vez son escasos, lo que limita el desarrollo de actividades complementarias relacionadas con los objetivos de trabajo comunitario.

### **3. Estrategia operativa**

El Programa Beca Alimentaria diseñó una estrategia progresiva de expansión que ha avanzado de manera rápida en cuanto a cobertura de beneficiarios. Se topó, empero, con las deficiencias de la base de datos del Ministerio de Educación, así como con su desactualización en materia de sistemas de registro e información y falta de capacidad operativa para el procesamiento de una voluminosa cantidad de datos. Para superar estas dificultades, se contrataron empresas privadas para la transcripción computarizada de las planillas de registro e ingreso de beneficiarios, así como la impresión, clasificación por zonas, distritos y planteles, y embalaje de los recibos mixtos de pago de las transferencias.

El carácter bimensual de la distribución de las transferencias y la modalidad del operativo de pago que se utiliza obligan al estricto encadenamiento de las acciones para su eficaz ejecución, lo que a su vez dificulta la corrección de la mayor parte de los errores, una vez comenzado el operativo.

Los problemas de operación más serios son los siguientes:

– Errores continuos en la elaboración de los listados de pago a los beneficiarios, derivados de deficiencias en la base de datos, que afectan la elaboración de los recibos mixtos y, por ende, el pago de las transferencias a los beneficiarios.

– Escaso tiempo e inexistencia de mecanismos logísticos para la distribución de los recibos mixtos a las comisiones locales.

– Escaso tiempo e insuficiencias en la sistematización de procedimientos y recursos humanos para las instrucciones sobre los lineamientos del operativo de pago y la revisión de los recibos mixtos. Las 23 comisiones estatales deben recibir los lineamientos y revisar los recibos mixtos y luego transmitirlos a las 14 544 comisiones locales correspondientes a igual número de planteles seleccionados. Esta operación cuenta para su ejecución con un período que oscila entre 10 y 15 días, los cuales también deben ser utilizados para establecer contactos con las agencias bancarias locales, la red comercial, las instituciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y los beneficiarios, a fin de brindarles instrucciones específicas sobre el operativo.

#### **4. Participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil**

Tanto la incorporación de la banca privada como la de la red comercial han sido favorables, dada la infraestructura y logística operativa de que disponen, ya que han permitido poner en marcha un programa de esta magnitud en tiempo récord sin necesidad de inversiones adicionales. Igualmente ha sido positivo auspiciar la participación de las diversas formas de organización civil, tanto en el nivel de las estructuras organizativas de las comisiones estatales y locales, como en el apoyo a los operativos de pago. La movilización en función de reivindicaciones sociales y de respaldo a las acciones que les son favorables refuerza la representatividad y el liderazgo local, así como la eficacia de los programas.

Como en la etapa inicial del Programa Beca Alimentaria no se creía que alcanzaría las magnitudes que ahora se conocen, éste no contó con el apoyo de partidos y grupos políticos. Además, el contexto político mismo generaba un ambiente de desconfianza en distintas esferas de la vida nacional. Este sentimiento en la actualidad casi ha desaparecido, por cuanto el Programa ha demostrado tener efectos positivos para los propios partidos, que ven en él una vía de intermediación política y de capitalización de logros.

En relación con la participación de la red comercial, en la actualidad no existen indicios de rechazo de los cupones por parte de los comerciantes, pues los distintos comercios se fueron incorporando a medida que por sí mismos comprobaban la efectividad del canje en la red bancaria en dinero y los márgenes de ganancia de esas transacciones.

#### **5. Aspectos financieros**

##### **a) *Variación anual de presupuesto***

Para el año 1989 no se tenía previamente programado un presupuesto ordinario para la Beca Alimentaria, y el monto correspondiente fue obtenido mediante un crédito especial ya finalizando el año, que sólo contemplaba el pago de cuatro meses. A partir de 1990, el monto previsto para la Beca Alimentaria se comenzó a incluir en el presupuesto ordinario del Ministerio de Educación, con mejores elemento de juicio en cuanto a metas, con una cobertura de 12 meses y con la incorporación del Bono Lácteo, todo lo cual hizo que se aprobara un presupuesto significativamente más elevado (589%). En el presupuesto de 1991 se consolidó el concepto amplio de Beca Alimentaria, al incluirse el Bono de Cereales y la previsión de metas más altas sobre futuros beneficiarios, aprobándose un presupuesto que superó en 66% el del año 1990. En 1992, la ampliación de la cantidad de beneficiarios programados incidió en un incremento presupuestario de 46% respecto del año anterior.

##### **b) *Estructura del presupuesto***

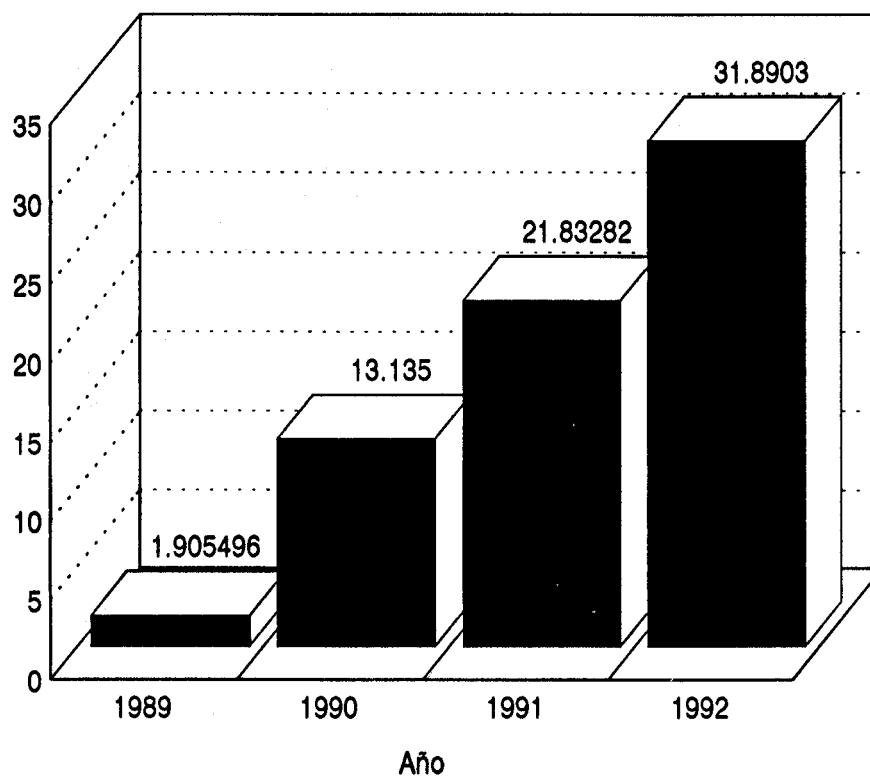
En 1990, a la cobertura de 12 meses de Beca Alimentaria (500,00 bolívars por mes) se agregaron cuatro meses de Bono Lácteo, y en 1991, diez meses de Bono de Cereales.

Durante los últimos años, el presupuesto del Programa Beca Alimentaria se ha estructurado de la siguiente manera:

Gráfico 1

**PROGRAMA BECA ALIMENTARIA**  
(Presupuesto período 1989-1992)

Miles de millones de Bs.

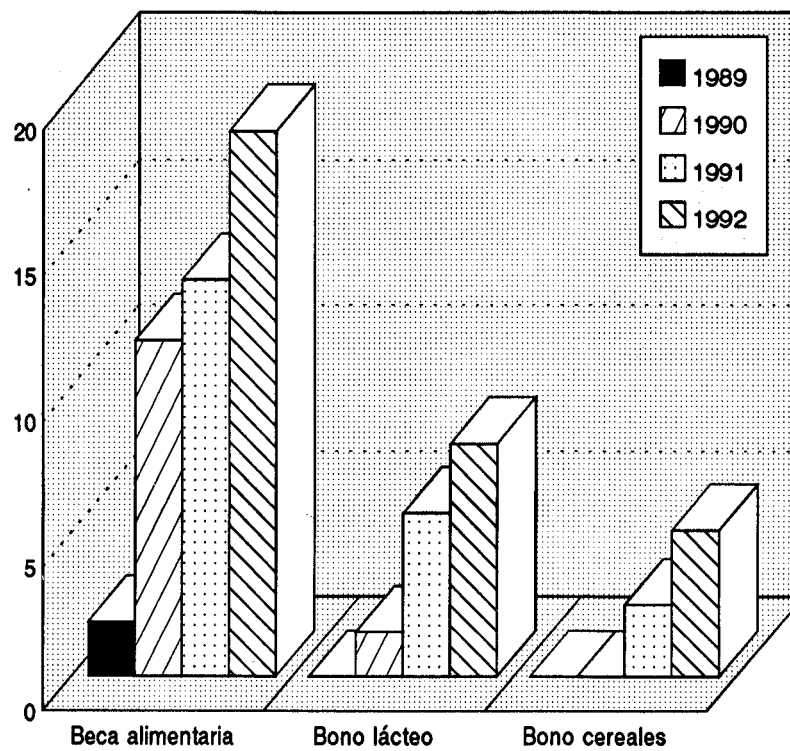


Fuente: Ministerio de educación, DASE/informática.

Gráfico 2

**PROGRAMA BECA ALIMENTARIA**  
(Estructura presupuestaria para el período 1989-1992)

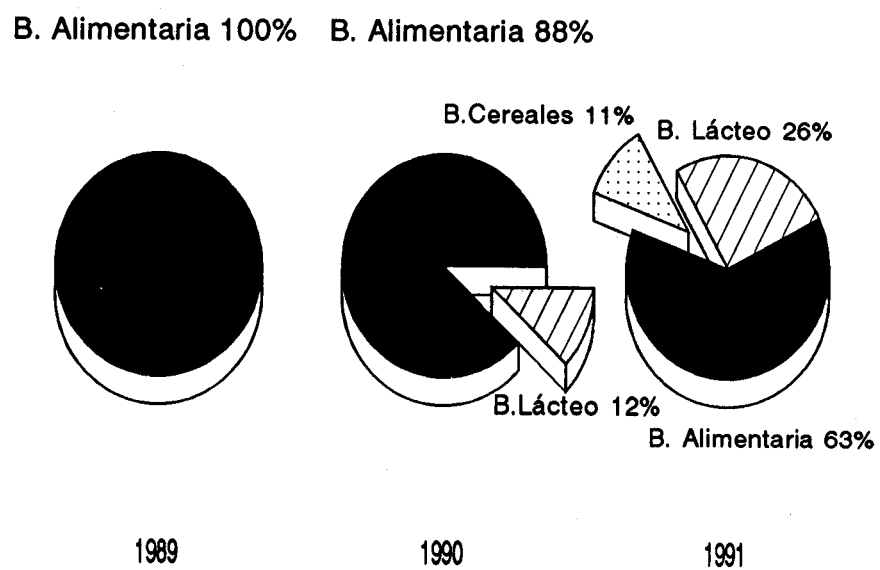
Miles de millones de Bs.



Fuente: Ministerio de Educación, DASE/informática.

Gráfico 3

**PROGRAMA BECA ALIMENTARIA**  
(Evolución del programa en el período 1989-1991)



Fuente: Ministerio de Educación, DASE/informática.

**Cuadro 5**  
**VENEZUELA: PRESUPUESTO ANUAL DE PROGRAMA**  
**BECA ALIMENTARIA**  
*(Millones de bolívares y porcentajes)*

Año	Beca alimentaria	%	Bono lácteo cereales	%	Bono de	%	Total
1989	1 905 496	-	-	-	-	-	1 905 496
1990	11 576 668	508	1 558 329	-	-	-	13 134 997
1991	13 655 651	18	5 662 289	263	2 514 883	-	21 832 823
1992	18 766 800	37	8 042 500	42	5 081 000	102	31 890 300
<b>Total mensual</b>	<b>45 904 615</b>		<b>15 263 118</b>		<b>7 595 883</b>		<b>68 763 616</b>

En el cuadro anterior puede observarse que en el período 1989-1992 hubo un aumento sostenido del presupuesto en cada uno de los conceptos o componentes incluidos del Programa Beca Alimentaria. La participación porcentual anual de cada uno de los componentes en el monto total del Programa, es la siguiente:

Detalle de los componentes	Año (porcentajes)			
	1989	1990	1991	1992
Programa Beca Alimentaria	100	88	63	59
Subprograma Bono Lácteo	0	12	26	25
Subprograma Bono de Cereales	0	0	11	16
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

El concepto Beca Alimentaria fue el que tuvo la mayor asignación presupuestaria en el período 1989-1992, acusando luego una tendencia decreciente, tras la progresiva incorporación de los dos subprogramas. Otro aspecto de la estructura del presupuesto es que está constituido por un monto global a nivel nacional, no separado por entidades federales ni por planteles.

**c) Ejecución del presupuesto**

El presupuesto se ejecuta mediante la entrega a los beneficiarios, cada dos meses y con el apoyo del sistema bancario nacional, de un total de 1 000 bolívares (Bs. 500/mes x 2) en dinero efectivo, más dos cheques o cupones para retirar de la red de distribución de alimentos 2 kilogramos de leche en polvo, 4 kilogramos de arroz y 4 kilogramos de harina de maíz. Este presupuesto se ejecuta en un 100%, pues la práctica aplicada por el organismo responsable de la ejecución es que los saldos monetarios sobrantes, al no presentarse los beneficiarios (que alcanzan a un promedio de 5.5%), son asignados a la ampliación de la cobertura del Programa.

De los tres operativos de pago realizados durante el primer semestre de 1991, se obtuvo un saldo acumulado no cobrado de 353 056 000 bolívares, es decir, 50.47% del monto total depositado en los bancos. Ese monto no cobrado quedó disponible para aumentar la cobertura de beneficiarios en 58 842, durante el segundo semestre. Obsérvese, al respecto, el siguiente detalle numérico.

Operativo N°	Depósitos bancarios (MBs.)	Pagos efectuados (MBs.)	Saldos no cobrados (MBs.)	Porcentaje no cobrado
1P	2 029 261	1 878 268	150 993	7.44
2P	2 156 387	2 058 648	97 739	4.53
3P	2 264 989	2 160 665	104 324	4.6
<b>Total</b>	<b>6 450 637</b>	<b>6 097 581</b>	<b>353 056</b>	<b>5.47</b>

La ejecución presupuestaria en cuanto a pagos realizados y bonos entregados en el período noviembre de 1989-junio de 1992 es la siguiente:

Año	Pagos efectuados	Bonos entregados	
	Beca Alimentaria	Lácteo	Cereales
1989	1	-	-
1990	7	2	-
1991	6	6	5
1992 (junio)	3	3	3
<b>Total</b>	<b>174</b>	<b>11</b>	<b>8</b>

Cabe destacar la intensiva participación de la red bancaria nacional en la distribución de la Beca Alimentaria en dinero y de los bonos Lácteo y de Cereales. Esta participación concretada mediante un acuerdo institucional entre el Ministerio de Educación y el sistema bancario nacional, se ejecuta mediante convenios individuales que obligan tanto al Ministerio de Educación como a cada uno de los bancos suscritos.



**d) Control de la ejecución presupuestaria**

A la fecha el Programa Beca Alimentaria está sujeto a tres tipos de control: control regional y local, control bancario y contraloría interna.

– *Control regional y local.* Está coordinado por la jefatura de la zona educativa de cada entidad federal y es ejercido por el director y los maestros de cada plantel. Este control consiste en verificar y depurar los listados de beneficiarios entregados por el Ministerio de Educación a través de la Oficina Ministerial de Asuntos Socioeducativos/Unidad de Informática.

– *Control bancario.* Es un control centralizado en el Ministerio de Educación, ejercido por la Dirección Sectorial de Administración y Servicios, la que, en primer lugar, hace un análisis previo de los bancos, para determinar la capacidad y ubicación de cada una de sus agencias a nivel nacional, a fin de evitar la utilización de aquellos bancos que no garanticen el pago en la fecha fijada para cada operativo. En segundo lugar, la Dirección ejerce sobre los bancos un control posterior después de cada operativo de pago, mediante la revisión y verificación de los estados de cuentas entregados por cada uno de los bancos suscritos al Programa, exigiendo su entrega oportuna y reclamando posibles estados de cuenta retrasados.

– *Contraloría interna del Ministerio de Educación.* Ejerce un control *a posteriori*, orientado básicamente a conocer y resolver los reclamos, quejas y denuncias que se reciben de diferentes fuentes, sobre la cobertura, la operación y el funcionamiento del Programa, tales como pagos indebidos, pagos dobles, agencias bancarias deficientes, etc.

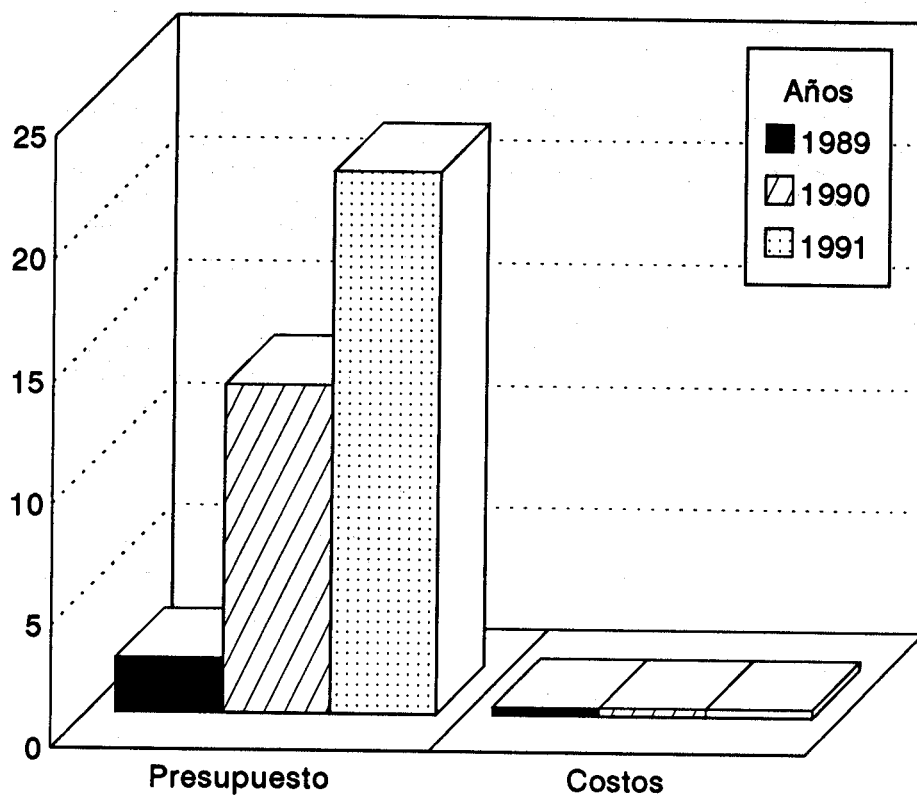
**e) Costos de ejecución**

Los costos de operación del Programa se han mantenido fijos en 328 millones de bolívares anuales durante el período 1989-1992. Los costos relativos anuales en función del presupuesto global ejecutado son los siguientes:

Año	Presupuesto en bolívares	Costos de ejecución	
		Bolívares	%
1989	2 233 496 000	328 000 000	14.69
1990	13 462 997 000	328 000 000	2.44
1991	22 160 823 000	328 000 000	1.48
<b>Total</b>	<b>37 857 316 000</b>	<b>984 000 000</b>	<b>2.60</b>

Gráfico 4

**PROGRAMA BECA ALIMENTARIA**  
(Presupuesto global vs. costos de operación)



Fuente: Ministerio de Educación, DASE/informática.

Por la invariabilidad de los costos de ejecución anuales y los significativos incrementos presupuestarios anuales, se observa un descenso relativo en los costos, lo cual es un indicio del gran esfuerzo realizado para optimizar los recursos asignados a la administración y al control de este Programa. Existen otros costos no cuantificados, como el valor de oportunidad del dinero que el Estado venezolano, a través del Ministerio de Educación, consigna en un cierto número de días, previos al operativo de pago, en el sistema bancario nacional, y de aquellos saldos que quedan depositados en los bancos porque los beneficiarios no se presentan a retirarlos. Sin embargo, estos montos depositados, que podrían ganar algún interés bancario, no son significativos ya que el lapso de tiempo previo al pago, que en la práctica se aplica para efectuar los depósitos del Ministerio de Educación, es del orden de 5 a 7 días y no de 30 días, como se contempla en los convenios firmados con los bancos. El Estado no incurre en ninguna erogación directa por el servicio de préstamo por parte de la banca.

Los saldos no cobrados son del orden del 5.5%, lo que equivaldría, por ejemplo, para 1991, a un saldo mensual estimado de 100 millones de bolívares, que si se acumulara haría un total de 1 200 millones de bolívares al año. Esta suma, a una tasa óptima del 36% obtendría un monto estimado de intereses de 300 millones de bolívares en ese año, el que dividido por los 37 bancos que participan, significaría 8 millones de bolívares por banco al año, lo cual es un costo razonable por el servicio prestado. Además, el Estado venezolano, por tradición administrativa, no cobra intereses por sus depósitos a la vista en la banca comercial.

Los costos estimados por beneficiario en que incurren los bancos para pagar la Beca Alimentaria y entregar los Bonos Lácteo y de Cereales, son los siguientes:

Año	Costo por cheque pagado en bolívares	Total de bolívares por año
1989	25	23 793 700
1990	30	55 474 590
1991	45	113 335 780
1992	52	156 000 000

**Nota:** Todas estas cifras son estimaciones.

Puede considerarse que estos costos bancarios compensan parcialmente el monto anual estimado de interés por aquellos saldos acumulados no cobrados por los beneficiarios.

**f) Distribución unitaria de los costos y el presupuesto**

Las asignaciones presupuestarias y de los costos por beneficiario, al final de cada año del período 1989-1991, son las siguientes:

Año	Cantidad de beneficiarios	Presupuesto por beneficiario	Costo por beneficiario	Relación % costo/ presupuesto beneficiario
1989	951 748	2 000	345	17.25
1990	1 849 153	7 103	177	2.49
1991	2 518 573	8 669	130	1.50

Obsérvese que el presupuesto y el costo está expresado en bolívares. Además, la cantidad anual de beneficiarios corresponde al último operativo de pago del año respectivo.

Aquí también puede observarse que a medida que se ha ido perfeccionando el Programa y se han incrementado sus recursos financieros, los costos por beneficiario se han ido reduciendo sustancialmente, al mantenerse un estricto control de los costos globales.

**g) Limitaciones presupuestarias**

La centralización presupuestaria y operativa del Programa Beca Alimentaria en el Ministerio de Educación, con la amplia cobertura de su red escolar a nivel nacional, fue un acierto del Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo, la permanencia de su gerencia ha permitido una evolución muy positiva en materia de desarrollo, operación y control de este importante programa de subsidios directos, dirigido a las familias más afectadas por el programa de ajuste económico iniciado en 1989.

La incorporación del Bono Lácteo en 1990, y del Bono de Cereales en 1991 han contribuido en forma significativa a aumentar la cesta familiar, pues el incremento de los precios de la leche en polvo, la harina de maíz y el arroz, es muy evidente para las familias beneficiarias, que reciben directamente estos productos. La Beca Alimentaria, es decir, el pago de 1 000 bolívares cada dos meses, sí ha sido erosionada por el sostenido incremento de los precios, ya que lo que costaba 1 000 bolívares en diciembre de 1989, en diciembre de 1990 pasó a costar 1 399 bolívares y en diciembre de 1991, 1 853 bolívares.

De este breve análisis se puede inferir que la Beca Alimentaria (monto en dinero) tiene dos opciones para seguir manteniendo un valor real significativo. La primera consiste en que se aumente sustancialmente su valor nominal en una proporción que compense —aunque sea parcialmente— el aumento de los precios. La segunda opción es que se sustituya por otro bono canjeable por productos alimenticios u otros de uso familiar indispensable. En todo caso, cualquiera de las opciones señaladas exigirá previsiones presupuestarias adicionales que afectarán la estructura y el monto del presupuesto nacional.

## **6. Mecanismo de control y seguimiento**

El Programa prevé diversos mecanismos de control y seguimiento, como la supervisión, los informes de evaluación de operativos, la revisión continua de listados, el control presupuestario y el seguimiento de reclamos y denuncias. Estas acciones no se cumplen con la regularidad deseable, por lo cual sus resultados se ven afectados, sobre todo en cuanto a la coordinación de la ejecución no presupuestaria. Otros problemas, tales como la escasez de recursos humanos y las limitaciones de tiempo, impiden procesar de manera oportuna y eficaz la información obtenida a través de estos procedimientos, con lo cual se retrasan los ajustes y correctivos que garantizan una futura ejecución más idónea. Sólo a partir de 1991 los bancos comenzaron a rendir la información que ha permitido hacer cada seis meses un informe de ejecución financiera, de forma que para la fecha de este estudio sólo se dispuso del informe del primer semestre de 1991.

Un aspecto resaltante en el diseño de procedimientos de control y seguimiento es que éste no prevé la evaluación del impacto del Programa, que permitiría conocer el grado de solución de los problemas atinentes a las condiciones de vida de la población beneficiaria para los cuales fue creado. Asimismo, el Programa no incluye mecanismos que permitan conocer la valoración que la población destinataria tiene de la Beca Alimentaria, información que constituiría un valioso instrumento de realimentación para realizar ajustes y reorientaciones.

Las evaluaciones que existen sobre este Programa han sido efectuadas por instituciones externas a la estructura organizativa del mismo.

## **7. Efectos colaterales**

Además de los efectos explícitamente planteados en el diseño del Programa, se han encontrado otros que han influido en los organismos intervinientes y los destinatarios de manera diferente:

### **a) Efectos positivos**

- Se ha producido una abierta disminución del clientelismo y de la fuga potencial de los beneficios, gracias a la aplicación del criterio de no discrecionalidad en la selección de los beneficiarios, y la emisión y entrega centralizada de los recibos de pago.

- Se ha observado una unificación y estabilización de los precios de los cereales debido al surgimiento de un mercado cautivo y la constitución de mecanismos de concertación.

- Se ha apreciado una incidencia en la calidad de los productos de la cesta alimentaria, mediante la mejora de las propiedades nutritivas de la harina precocida, por parte de las empresas productoras, sin aumento de precios, dada la existencia de un mercado cautivo de carácter masivo.

- Se ha afinado la base de datos del Ministerio de Educación a raíz de los requisitos de contar con información sistemática y detallada sobre la población beneficiaria, que supone la aplicación del Programa.

- Se ha comprobado que la base de datos respecto a la localización de la población que está en situación de pobreza a nivel nacional permite iniciar un proceso de implantación de un sistema de información útil para otros programas de carácter focalizado.

- Se ha demostrado la utilización productiva de la capacidad ociosa de la estructura organizativa y de los recursos humanos del Ministerio de Educación.
- Se ha observado que la ejecución masiva del Programa originó un progresivo reajuste de los programas sociales permanentes, clásicamente selectivos, como las becas de estudio para alumnos de 7º a 9º grado de educación básica.
- Se ha logrado recuperar el liderazgo de las escuelas como centros comunales para la acción social y reforzar su capacidad de convocatoria para nuevas formas de participación.
- Se ha apreciado un cierto fortalecimiento de las organizaciones de base de tipo reivindicativo y un estímulo a su capacidad de movilización de la ciudadanía en función de una mejora de sus condiciones de vida.

**b) Efectos negativos**

- Se han observado desviaciones en la utilización del subsidio en dinero efectivo hacia gastos de otra índole.
- Se han registrado desviaciones en la utilización de los componentes Bono Lácteo y Bono de Cereales por determinaciones culturales específicas de cada región, no tomadas en consideración por el excesivo centralismo del Programa al momento de su implantación.
- Se ha detectado que por defectos en los criterios de selección en la implantación inicial, se incorporaron escuelas no acordes con las características de la población beneficiaria del Programa, sin que hasta ahora se hayan podido encontrar formas de desincorporarlas.
- Se ha apreciado que el beneficio indiscriminado a todos los alumnos de los planteles seleccionados ha hecho que hijos de padres no pobres estén percibiendo un subsidio destinado a la población de escasos recursos, lo que distorsiona la esencia de la focalización.
- Se ha generado una fuga masiva de la matrícula estudiantil de los colegios no seleccionados con respecto a los favorecidos, ocasionando desajustes de programación docente y administrativa en unos y otros.
- Se ha observado que la sobrecarga de exigencias al personal como consecuencia de la aplicación, coordinación y ejecución, de un programa de grandes dimensiones, ha afectado la estructura funcional del Ministerio de Educación, generando otras repercusiones imputables al Programa mismo, tales como deserción y abandono temporal de tareas inherentes a los programas tradicionales de carácter social de ese Ministerio.

#### **D. UN PROGRAMA SOCIAL MASIVO Y FOCALIZADO**

La implantación de los programas públicos obliga al gerente social a bregar con serios problemas técnicos y administrativos. Mayores dificultades surgen si los programas se diseñan de acuerdo con técnicas y metodologías novedosas, que tienen pocos antecedentes en nuestra región, como es el caso de la focalización de recursos a través del Programa Beca Alimentaria. Más complejo aún es el problema cuando se quiere combinar la selectividad con la asistencia masiva de millones de beneficiarios.

## **1. Asuntos técnico-administrativos**

### **a) *La misión y su temporalidad***

El propósito de mejorar el poder adquisitivo y la capacidad de consumo de las familias en situación de pobreza crítica, amén de estimular la permanencia y el rendimiento de los escolares en los establecimientos educacionales, a través de un subsidio periódico, ha generado logros importantes, aunque buena parte de esas familias han quedado marginadas por limitaciones derivadas del sistema de distribución escogido.

Como programa de emergencia y de carácter compensatorio, ha cumplido su papel respecto a objetivos técnicos y sociales, y en el ámbito político ha amortiguado conflictos y ha afianzado las bases de sustentación del gobierno. Su misión explícita de aliviar las penurias de uno de los sectores socialmente más vulnerables ha sido efectiva; sin embargo, aunque no fue diseñado para atacar los condicionamientos estructurales del ingreso o la nutrición, dejó fuera aspectos complementarios que, si son corregidos, podrían acrecentar su potencialidad, tales como la capacitación de las familias destinatarias sobre el correcto uso del subsidio y el estímulo a una mayor participación de sus integrantes. Esto último podría incidir en el cambio de actitudes y conductas posibles en el mediano plazo, y favorecer con ello la propia transitoriedad del Programa.

Llama la atención que los fundamentos y criterios para la adjudicación de la Beca Alimentaria y otros programas compensatorios previstos como perentorios, coyunturales y con temporalidad acotada, siguen vigentes, pues el programa de ajuste no ha dado hasta ahora resultados en materia de impacto social positivo. La persistencia de los criterios vigentes producirá problemas mayores si no se acompañan de criterios más individualizados, verdaderamente focalizados, o son sustituidos por alternativas menos asistencialistas, de más largo alcance y de índole estructural.

### **b) *Focalización y cobertura***

El Programa se concibe bajo la premisa estratégica de focalización de recursos a los hijos pequeños de las familias en situación de pobreza crítica, privilegiando un grupo social. Al aplicarse mediante la técnica de "discriminación positiva", se evita el estigma y demás obstáculos de la selectividad individualizada, pero se encuentran los problemas relativos a los listados de beneficiarios y los criterios de selección de las escuelas que deben ser beneficiadas o excluidas. La selectividad no se hace sobre los niños, sino sobre las escuelas que supuestamente sirven a las familias en situación de pobreza crítica. El problema es que aunque la mayoría de las escuelas escogidas suele no ofrecer dudas respecto de las condiciones de pobreza de sus integrantes, no siempre la selección ha sido focalizada en los más pobres. Dado que los conglomerados humanos en Venezuela no se estructuraron sobre la base de la estratificación de los grupos de personas pobres, como tampoco la ubicación de las escuelas, la focalización se ve vulnerada al no excluir aquellas escuelas cuya población está fuera de la categoría de pobreza crítica. Además, en cada unidad escolar, aun en las zonas de pobreza, existe un porcentaje de niños que, aunque forman parte del listado de los beneficiarios, no son hijos de familias pobres. Peor aún, el Programa no ha beneficiado a los niños que están fuera del sistema escolar y que son los más necesitados.

Amén de las propias limitaciones de la técnica utilizada, la implantación del Programa se hizo más compleja en virtud de su cobertura masiva, tanto por la magnitud de los efectos del ajuste, como por el vasto contingente de población pobre y las no menos importantes presiones políticas.

Los beneficiarios pasan de dos millones y medio, distribuidos en todo el territorio nacional, en zonas urbanas, rurales e indígenas. Esto, desde luego, repercute en la concepción misma y en la metodología de la focalización. De allí que es dable hablar de otro tipo de selectividad, menos sujeta a las preferencias por un grupo focal que esté al borde de la supervivencia, pero que sepa discriminar cuando un grupo humano está en situación de vulnerabilidad por condiciones sociales y económicas adversas. El hecho de ser masivo implica universalismo, porque en la práctica se trata más bien de una reformulación del enfoque de bienestar social mediante la incorporación de un programa dirigido al grupo de población pobre.

La escala del Programa Beca Alimentaria no es la de un programa focalizado. Por ello se nos presenta como una empresa de gran envergadura que ha debido enfrentar exigencias en materia de planificación, recopilación de datos, apoyo logístico, manejo de personal, asignación y manejo financiero, todo lo cual rebasa la metodología de focalización. Por defecto, en consecuencia, la Beca Alimentaria asume la metodología de la política social por grupos de población, alcanzando un éxito ejemplar en materia de cobertura, de tal forma que en 1992 sobrepasará el 80% de los destinatarios insertos en el sistema educativo.

#### **c) *El gasto social***

El Programa es de transferencias directas, por lo cual se financia en su totalidad con recursos públicos para cumplir funciones de redistribución del ingreso, en procura de la equidad que el comportamiento del mercado no logra promover. De los programas destinados a reducir la pobreza no sólo es el que recibe más recursos presupuestarios entre los de corte compensatorio, sino que además obtiene casi el doble de los recursos asignados a los llamados programas estructurales de la pobreza. De allí que sea el más privilegiado y se lo considere como "programa-insignia" de la política social actual.

Los costos de operación se han mantenido fijos, salvo un ligero aumento en 1992, a pesar de que el presupuesto se ha incrementado sustantivamente. En promedio, estos costos representan un exiguo 2.6% respecto a los recursos transferidos a las familias, lo cual permite considerarlo el programa social de mayor eficiencia del país.

La polémica sobre las erogaciones destinadas a los programas sociales masivos, por ser una carga para la sociedad, que es común a otros programas, ha sido muy baja en el caso de la Beca Alimentaria, porque se percibe que en ella no hay mayores distorsiones. Dado que los servicios que presta el sistema bancario no son cobrados al Estado, sino deducidos de los intereses del dinero depositado en sus bóvedas, no ha dejado de despertar inquietudes, entre los actores políticos e institucionales, la falta de información sobre la magnitud de los mismos. Los análisis parciales incluidos en este trabajo reducen un tanto esas inquietudes.



#### **d) *Simplificación administrativa***

Los programas sociales de carácter público y masivo se han distinguido fundamentalmente por su complejidad administrativa, por la creación de burocracias gigantescas y de difícil manejo, y por contar con numeroso personal altamente profesionalizado y jerarquizado.

En cambio, el Programa Beca Alimentaria ha logrado evadir una buena parte de estos problemas. El hecho de no haber creado una nueva estructura organizativa, y haber utilizado estructuras preexistentes, tanto públicas como privadas, le ha permitido simplificar al máximo la administración. El uso de la red escolar, y de la estructura organizativa, de recursos humanos y físicos del Ministerio de Educación, como base de operaciones para la ejecución y dirección del Programa, redujo ostensiblemente los costos operativos y permitió la rápida implantación que requería un programa de emergencia. Esto fue posible mediante la utilización productiva de la estructura organizativa y de recursos humanos existentes, debidamente complementados con una mínima incorporación de departamentos y personal especial a nivel central, y la contratación de servicios privados.

Otro elemento concomitante ha sido la utilización de organizaciones del sector privado, como la red bancaria y la red comercial, con una proyección de servicios a escala nacional. Ello no sólo evitó crear estructuras adicionales que suelen requerir amplios recursos, tiempo y tecnologías, sino que también evitó los riesgos y costos propios de la distribución de dinero y alimentos, y los necesarios y complicados mecanismos de control de una burocracia dispersa.

Los efectos positivos de la combinación de estructuras organizativas y operativas preexistentes, en los sectores público y privado llevan a plantear que la experiencia venezolana de la Beca Alimentaria es menos relevante como proyecto de focalización, que como planteamiento novedoso de trabajo conjunto del Estado con sectores privados de tecnología de punta, que brinda eficacia y eficiencia a la gestión social.<sup>3</sup>

Un aspecto negativo en el nivel de la estructura organizativa de la Beca Alimentaria es que no prevé mecanismos de articulación con otras instituciones públicas que desarrollan políticas sociales, tanto de índole sectorial como de lucha contra la pobreza. Ello permitiría brindar una atención integral al grupo destinatario del único programa que en el país combina la característica de ser masivo con la vinculación estable. Esa potencialidad no ha sido utilizada para el desarrollo de estrategias de carácter más estructural.

#### **e) *Focalización y descentralización***

El sesgo centralista que ha primado en la política social venezolana puede atenuarse más fácilmente con un sistema de planificación por grupos destinatarios, en los cuales los diagnósticos y las políticas se elaboren descentralizadamente, en función de las realidades locales, de los recursos propios y de los valores y tradiciones regionales, con la participación activa y consciente de la ciudadanía y de acuerdo con sus genuinos intereses. Sin embargo, tampoco esta manera de hacer política social solucionaría, por sí sola, los complejos asuntos de la pobreza y los condicionamientos político-institucionales.

En el caso venezolano que nos ocupa, la Beca Alimentaria se ha estructurado de manera centralizada no sólo por la acotación anterior, sino porque obedece a condiciones políticas e institucionales comunes a la realidad venezolana. La

tendencia al clientelismo ha podido ser contrarrestada porque el Estado venezolano, mediante un decreto presidencial, centralizó y focalizó el subsidio hacia todos los niños inscritos en las escuelas preestablecidas en el mismo. Por otra parte, la ausencia de estructuras institucionales locales desarrolladas, como consecuencia de la propia hipertrofia centralista, probablemente conspiró contra el inicio descentralizado del Programa. De haberse impulsado de manera descentralizada, no se le habría podido estructurar dentro de los límites de tiempo y emergencia requeridos.

Queda sobre el tapete la elección entre centralismo o descentralización. Dilema de difícil solución, tanto por los costos técnicos como políticos que suele acarrear para la eficacia y eficiencia de los programas sociales.

## **2. El contexto político-institucional**

Este contexto gravita sobre la conformación y ejecución de los programas sociales y es parte inherente de los mismos. La mayor o menor cobertura, el presupuesto, la burocratización, la complejidad administrativa, los criterios de adjudicación y otras variables, dependen de las exigencias y criterios de las organizaciones políticas, los grupos de presión, los parlamentarios, los círculos empresariales, etc. (Grindle, 1989). El ambiente en el cual se desarrollan los programas es inestable y cambiante. Por un lado, la alternabilidad política y de poder en el Congreso, instancia en que se aprueban y se modifican los presupuestos, y por otro, la desconfianza, el resentimiento, y el mayor o menor control de variables por parte del gerente social, generan altos niveles de incertidumbre (Silva y Vogeler, 1988).

### **a) *La aceptación pública***

Los programas sociales masivos necesitan bases políticas de apoyo. La debilidad del sistema político y de planificación social, la competencia por recursos escasos, la ausencia de un ejecutivo social, y la exclusión de los destinatarios de la concepción y aplicación de esos programas, obligan a la búsqueda de legitimación de la política social, y a la necesidad de considerar espacios para las transacciones, negociaciones y coalición de fuerzas, a fin de poder implantar y desarrollar los programas.

La Beca Alimentaria ha sido tema central de opinión pública, ha movilizado factores burocráticos y políticos, ha creado expectativas en los más necesitados y angustia en las amas de casa, ha sido motivo de denuncia del liderazgo local y de disputa y concertación en las cámaras, ha interesado a los agentes económicos y ha generado organismos para su seguimiento y control. Los contenidos de este proceso han sido cambiantes a lo largo de la implantación, reformulación y afianzamiento del Programa.

Durante el período de puesta en marcha, el Programa contó con poco apoyo de las organizaciones políticas de oposición, y la población lo respaldó, dada la crisis de representatividad existente en el país y la inestabilidad política generada por el "Caracazo". Común ha sido el rechazo popular al ajuste y a cualquier política procedente del gobierno, así como también la suspicacia ante el presunto uso proselitista y clientelístico de los recursos del Estado. La imprecisión del diseño del Programa también contribuyó a la configuración de un clima de desconfianza, que tuvo su expresión más clara en el monto y retraso del presupuesto aprobado (cuando 1989 ya terminaba), lo que obligó a ejecutar un solo operativo.

Para el segundo año, cuando la estructura organizativa y el sistema operativo comenzaron a perfilarse mejor, emergió un tropel de denuncias de irregularidades surgidas a la sombra de la improvisación inicial, la asistematicidad de la información y la ausencia de mecanismos de control. Sin embargo, a partir de 1991, este clima se atemperó ante la percepción favorable que de los beneficios iba teniendo la población; ello se vio reforzado por la complementación de la beca en dinero con productos alimenticios, como resultado de las exigencias de ampliación de cobertura, a partir de iniciativas de la oposición, respecto a una cesta de consumo subsidiada.

La fase actual es de credibilidad en los mecanismos de distribución y en las ventajas de los satisfactores; existe confianza en la no discrecionalidad del Programa y apoyo popular. Ello hace que los actores políticos asuman activamente el rol intermediador en todos los niveles, para la incorporación de más escuelas y beneficiarios, que también quieren verse favorecidos, dado el éxito del Programa. Se ha producido así un proceso de asimilación por parte del sistema de las fuerzas opositoras y de cambio, debido a la capacidad de adaptación del diseño y su flexibilidad.

Sin embargo, también hay en los actores políticos preocupación por la proyección en el tiempo de este gigantesco programa de subsidios, si se considera la cada vez más crítica situación fiscal y los efectos nocivos del asistencialismo en los individuos y la economía. El sólido vínculo de la Beca Alimentaria con sus destinatarios, mecanismo clave para atemperar el clima sociopolítico del país, paradójicamente podrá ocasionar estallidos cuando llegue el momento de utilizar mecanismos alternativos para efectuar las transferencias directas de carácter compensatorio.

#### **b) *La adecuación institucional***

Los programas masivos se han configurado dentro de una institucionalidad estatal atravesada por tensiones políticas, dificultades de coordinación y trabas burocráticas propias del sector. En el caso del Programa Beca Alimentaria, estos obstáculos se han visto en buena medida superados por la aplicación de un diseño alternativo de estructura organizacional que permitió afrontar el flujo de información y hacer menos opaco el campo interinstitucional (Silva y Vogeler, 1988, p. 65). La combinación creativa del aparato público, con la red bancaria y comercial, la inclusión de autoridades institucionales y políticas, así como de asociaciones de base en la pirámide organizativa desde lo local a lo nacional, permitió sortear estos obstáculos.

Otro elemento que influyó favorablemente fue la presencia en los cargos directivos de gerentes técnicos y ministros, así como su permanencia en los años cruciales de puesta en marcha del Programa, lo cual sirvió de escudo protector contra las injerencias politizantes a las que se expone este tipo de programas masivos.

Un elemento novedoso que aún se encuentra en proceso es la conversión del Ministerio de la Familia en Ministerio de Desarrollo Social, cuya misión consistirá en ejercer el liderazgo y la coordinación de la política social del Estado, en particular, la dirigida a la población en situación de pobreza. Esta dependencia gubernamental ha trabajado conjuntamente con el Ministerio de Educación

(ejecutor del Programa) tanto en el diseño como en la aplicación del mismo, reforzando el perfil social y técnico del Programa.

La integración de los agentes políticos de la sociedad venezolana ha quedado consagrada a través de la creación de un espacio institucional que viabiliza su participación formal mediante la creación del Consejo Nacional del Seguimiento y Supervisión de los Programas Sociales del Ejecutivo Nacional (CONASSEPS), con el aval de la Presidencia de la República y la representatividad de las fracciones políticas del Poder Legislativo Nacional. A dicho organismo se le atribuyen por decreto las funciones de evaluación, seguimiento y supervisión continua, de la Beca Alimentaria y de los demás programas sociales del Ejecutivo Nacional. La figura del CONASSEPS tiene réplicas en el nivel de los estados y municipios.

### Notas

<sup>1</sup> Elaborada con el Equipo de Evaluación del Consejo Nacional para el Seguimiento de los Programas Sociales.

<sup>2</sup> Aportada por J. Edwards y R. Batley, *The Politics of Positive Discrimination. An Evaluation of the Urban Programme 1967-1977*, Londres, Tavistock Publications, 1978 (Franco, 1993, p. 76).

<sup>3</sup> Mención aparte merece lo que el profesor Sulbrandt llama el paso de la aplicación rígidamente programada a la implantación adaptable, que rompe con la teoría clásica (Sulbrandt, 1989). La precariedad en el diseño del sistema operativo, de sus componentes, y de su organización por defecto hizo las veces de boquete para la incorporación de los agregados aportados por el sistema político y la sociedad civil. El programa fue el resultado del esfuerzo conjunto de diferentes factores, lo que dio lugar a una programación adaptable, aunque en rigor, no fue un proceso deliberado de sus conductores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adoum, Alejandra (1992), *Ecuador siglo XXI: estrategia de desarrollo económico y social*, Quito, Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).
- Afcha, G. (1990), "Impacto macro económico del FSE", documento presentado al Seminario de evaluación, organizado por el Fondo Social de Emergencia de la Presidencia de la República, La Paz, 26 al 29 de agosto.
- Altimir, O. (1978), "La dimensión de la pobreza en América Latina", serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Araya, Adrián (1991a), "La red de teleproceso de la Fundación Omar Dengo", documento presentado al V Congreso Internacional Logo y Encuentro Internacional sobre Telemática Educativa, organizado por la Fundación Omar Dengo, San José, Costa Rica.
- (1991b), "Sociedad, informática y desarrollo", documento presentado al V Congreso Internacional Logo y Encuentro Internacional sobre Telemática Educativa, organizado por la Fundación Omar Dengo, San José, Costa Rica.
- Artiga del R., Pedro y otros (1992a), "Coordinación interinstitucional de la Red Comunitaria", Quito, Ministerio de Bienestar Social, enero.
- (1992b), "Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil: marco conceptual", Quito, Ministerio de Bienestar Social.
- Ávila, G., F. Campero y J. Patiño (1992) "Un puente sobre la crisis: Fondo Social de Emergencia", La Paz.
- Badilla, Eleonora (1992), "La informática para el desarrollo de la educación", *Nuevo surco*, N° 2, San José, Costa Rica.
- Banco Mundial (1990a), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990: la pobreza*, Washington, D.C.
- (1990b), "Costa Rica: el gasto público en los sectores sociales", informe N° BIRF/8519-CR, Washington, D.C.
- (1990c), "Ecuador: estrategia del sector social para los noventa", informe N° BIRF/8935-EC, Washington, D.C.
- (1990d), "Bolivia: Poverty Report", informe N° BIRF/8643-BO, Washington, D.C.
- BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda) (1987-1991), *Memoria anual*, San José, Costa Rica, varios números.
- Barros, Carmen (1984), *Las unidades de análisis y los actores sociales del proceso de planificación*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

- Beccaria, Luis Alberto (1991), "Seguimiento de las metas sociales en los años 90. Informe presentado por la misión del Ecuador", Quito, Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), junio.
- Bustos, Gonzalo (1988), *El gasto público social ecuatoriano y sus efectos redistributivos*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP).
- Buxlel, I. e I. Finot (1991), "Informe de la misión de evaluación del FSE", La Paz, Gobierno de Bolivia y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- CARICOM (Comunidad del Caribe) (1991), *Report of the Secretary-General of the Caribbean Community, 1991*.
- CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario) (1990), "Evaluación sobre el impacto social de los proyectos del FSE en la ciudad de El Alto", La Paz, enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1987), Determinación de líneas de indigencia y de pobreza: una propuesta metodológica para economías con inflación (LC/MDV/R.8), Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- \_\_\_\_ (1990a), Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1990 (LC/R.990), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (1990b), Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987 (LC/L.599), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (1991), "La pobreza en Chile en 1990", Santiago de Chile.
- Cohen, E. y R. Franco (1988), *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- \_\_\_\_ (1992), Erradicación de la pobreza: desafío de los noventa; versión preliminar (LC/IP/R.114), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) (1989), *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1989-1992*, vol. 1, Quito.
- \_\_\_\_ (1991a), *Análisis de Coyuntura*, N° 9, Quito, Secretaría General de Planificación, febrero.
- \_\_\_\_ (1991b), *Plan de Acción Anual, 1991*, Quito, Secretaría General de Planificación.
- \_\_\_\_ (1992a), *Plan de Acción Anual, 1992*, Quito, Secretaría General de Planificación.
- \_\_\_\_ (1992b), *Escenarios macroeconómicos*, N° 2, Quito, Secretaría General de Planificación, mayo.
- \_\_\_\_ (1992c), *Plan Nacional de Acción para la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño en el Decenio del 90*, Quito, Presidencia de la República, Frente Social, Instituto Nacional del Niño, Naciones Unidas.
- CONADE y otros (1991a), "Prueba piloto de una metodología para la evaluación del impacto social de los proyectos de acción del Ministerio de Bienestar Social en el programa 'Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil': informe general", Quito, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

- (1991b), "Bases fundamentales para una estrategia de desarrollo social integrado", Quito, proyecto "Apoyo a la planificación del desarrollo social". Quito, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- CONAPSO (Consejo Nacional de Política Social) (1992), *Estrategia social boliviana*, La Paz, Ministerio de Planeamiento y Coordinación.
- Contreras, M. (1992), *Intervención en ajuste estructural y política social*, La Paz, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Costa Rica, Ministerio de Salud (1990), "Informe del Departamento de Nutrición y Atención Integral, 1986-1990", San José, Costa Rica.
- Coto, Mirian (1992), *Estadísticas sobre el sector público consolidado, 1983-1991*, San José, Costa Rica, Secretaría Técnica de la Comisión Bipartidista para la Reforma del Estado.
- De la Piedra, E. (1989), *Cómo recuperar el progreso social en América Latina*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Delgado, Ernesto (1992), "Programa 'Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil, 1987-90'", *Ecuador: políticas para el pago de la deuda social*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Quito, proyecto RLA/88/039, julio, versión preliminar.
- DGEC (Dirección General de Estadística y Censos) (1975), *Censo de población de Costa Rica (22 de mayo de 1950)*, segunda edición, San José.
- (1991), Avance de resultados, Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, Dirección General de Estadística y Censos, San José, Costa Rica.
- Ecuador, Ministerio de Bienestar Social (1989), "Sistema y contenidos de capacitación para la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil", Quito, Frente Social, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), agosto.
- (1990), "Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil: resumen ejecutivo", Quito.
- (1991), "Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil. Informe ejecutivo, período: octubre 1989-junio 1991", Quito, julio.
- Edwards, J. y R. Batley (1982), *The Politics of Positive Discrimination. An Evaluation of the Urban Programme, 1967-1977*, Londres, Tavistock Publications.
- FAO/OMS/UNU (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Organización Mundial de la Salud/Universidad de las Naciones Unidas) (1985), *Necesidades de energía y de proteínas*, Serie de informes técnicos - OMS, N° 724, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- FIS (Fondo de Inversión Social) (1991), "Informe preliminar sobre continuidad de proyectos de salud y educación financiados por el FSE", La Paz.
- (1992), "Informe de Fiscalía", La Paz.
- Fonseca, Clotilde (1991a), "Computadoras en la escuela pública costarricense. La puesta en marcha de una decisión", serie Educación e informática, N° 1, San José, Fundación Omar Dengo.
- (1991b), "Logo en Costa Rica: una visión de su potencial educativo y social", documento presentado al V Congreso Internacional Logo y Encuentro Internacional sobre Telemática Educativa, organizados por la Fundación Omar Dengo, San José, Costa Rica.

- Franco, Rolando (1983), "Las grandes controversias de la política social", *El desarrollo social en los ochenta* (E/ICEF/TACRO/G.1010), R. Franco y J.C. Cuentas Zavala (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- García-Huidobro, Guillermo y otros (1990), *La deuda social en Costa Rica*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Gittinger, J. Price (1988), "Targeted Programs for the Poor during Structural Adjustment: A Summary of a Symposium", Washington, D.C., Banco Mundial.
- Glewwe, P. y J. van der Gaag (1990), "Identifying the poor in developing countries: do different definitions matter?", *World Development*, vol. 18, N° 6, junio.
- Godínez, Armando (consultor) (1992), Fondo Social de Emergencia (FSE) y Fondo de Inversión Social (FIS): Dos experiencias de focalización en Bolivia (LC/L.714(Conf.82/3)/Add.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grindle, Marilee (1989), "Restricciones políticas de la implementación de programas sociales", *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Grosh, M.E. (1990), "Social spending in Latin America: the story of the 1980s", serie World Bank Discussion Papers, N° 106, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Haindl, Erik y Carl Weber S. (1986), "Impacto redistributivo del gasto social", serie Documento de investigación, N° 79, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- Haindl, E., E. Budinich e I. Irarrázaval (1989), *Gasto social efectivo: un instrumento para la superación definitiva de la pobreza crítica*, Santiago de Chile, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), Universidad de Chile.
- Henry, Ralph y Juliet Melville (1989), *Poverty Revisited: Trinidad and Tobago in the Late 1980's*.
- IICE (Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas) (1986), "Encuesta sobre características socioeconómicas de las familias costarricenses: archivo de microdatos", San José, Universidad de Costa Rica.
- ILPES/CELADE (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/Centro Latinoamericano de Demografía) (1991), "Metodología de localización de bolsones de pobreza intracomunales y espacios de inversión", Santiago de Chile.
- Irarrázaval, Ignacio (1989), "La situación de la pobreza en Chile: aspectos conceptuales y cuantitativos", Serie de investigación, N° 93, Santiago de Chile, Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- Jones, K., J. Brown y J. Bradshaw (1978), *Issues in Social Policy*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Jorgensen, S. y otros (comps.) (1990), "Easing the Poor through Economic Crisis and Adjustment", Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Kaztman, Rubén (1989), "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", *Revista de la CEPAL*, N° 37 (LC/G.1547-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.



- Larrea, Carlos (1990), "Pobreza, necesidades básicas y desempleo. Área urbana del Ecuador", serie Documentos de investigación, N° 1, Quito, Instituto Nacional de Empleo, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Lima, Boris (1989), "Política social, planificación social y grupos de población", Caracas, documento presentado al seminario sobre Población y Desarrollo Social, Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).
- (1991), "Diseño y praxis de la política social", Caracas, Universidad Central de Venezuela, inédito.
- (consultor) (1992), Focalización de programas masivos: el caso venezolano de la Beca Alimentaria (LC/L.714(Conf.82/3)/Add.5), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social.
- Martes económico* (1992), Quito, 7 de julio.
- Martínez Nogueira, R. (1980), "Aspectos institucionales y mecanismos para la formulación y la ejecución de programas sociales referidos a la pobreza", en CEPAL, "Pobreza y programas de acción social", Buenos Aires.
- Mesa-Lago, C. (consultor) (1985), "El desarrollo de la seguridad social en América Latina", serie Estudios e informes, N° 43 (LC/G.1334), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.G.6.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) (1992), *Panorama social de Costa Rica, 1991*, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1992), *Avanzando en equidad. Un proceso de integración al desarrollo: 1990-1992*, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN/MS (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica/Ministerio de Salud) (1991), *Situación actual del Programa CEN-CINAI*, San José, Costa Rica.
- Miranda, Guido (1988), *La seguridad social y el desarrollo en Costa Rica*, San José, Costa Rica, Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).
- Montaño, S. (1991), "Mujer y proyectos de educación y salud en el FIS. Informe de consultoría", La Paz.
- Mujica, P. y O. Larrañaga (1991), *Políticas sociales y distribución del ingreso en Chile*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES), Georgetown University.
- Neil, Joan C. (consultora) (1992), Social programmes for poverty alleviation in the Republic of Trinidad and Tobago (LC/L.714(Conf.82/3)/Add.4), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social.
- Newman, J., S. Jorgensen y M. Pradhan (1989), "¿Cómo se beneficiaron los trabajadores con el Fondo Social de Emergencia?", documento presentado al Seminario de Evaluación, organizado por el Fondo Social de Emergencia de la Presidencia de la República, La Paz, 26 al 29 de agosto.
- Ojeda, Lautaro (1988), *Políticas de bienestar social y participación popular en el Ecuador*, Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- (1989), *Cuellos de botella de las políticas sociales ecuatorianas. Del gasto social a la inversión social*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

- \_\_\_\_\_ (consultor) (1992a), Red comunitaria de atención infantil en Ecuador: logros, problemas y perspectivas (LC/L.714(Conf.82/3)/Add.3), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social.
- \_\_\_\_\_ (1992b), "Financiamiento, fondos y gastos en el sector social ecuatoriano. Documento de consultoría para el Programa Nacional de Economía Solidaria", Quito, PRONADES.
- \_\_\_\_\_ (1992c), "Gasto social, pobreza y grupos sociales", *Ecuador: políticas para el pago de la deuda social*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Quito, proyecto RLA/88/039, julio, versión preliminar.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990a), *Informe sobre desarrollo humano, 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- \_\_\_\_\_ (1990b), "Desarrollo sin pobreza", documento presentado a la segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito, 20 al 23 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1991), *Informe sobre desarrollo humano, 1991*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Raczynski, D. (1986), "¿Disminuyó la extrema pobreza entre 1970 y 1982?", serie Notas técnicas, N° 90, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- \_\_\_\_\_ (1987), "Heterogeneidad de la pobreza en Chile, 1987", Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1992), "Tipos de pobreza, Chile 1987. Resultados de un ejercicio empírico", serie Notas técnicas, N° 146, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Rivera, Mercedes y Luis G. Brenes (1992), "Construcción de un modelo para la determinación de la demanda potencial por vivienda en Costa Rica", tesis presentada en la Universidad de Costa Rica para optar al grado de Licenciatura en Economía.
- Rodríguez Noboa, P. (1991), "La selectividad como eje de las políticas sociales", *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), agosto.
- Rosero, Luis (1985), "Determinantes del descenso de la mortalidad infantil en Costa Rica", *Demografía y epidemiología en Costa Rica*, Asociación Costarricense de Demografía, San José.
- Sauma, Pablo (1991), "Impacto redistributivo del gasto público en programas sociales", Documento de trabajo, N° 152, San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Sauma, Pablo y Juan D. Trejos (1990), "Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica, 1977-1986", Documento de trabajo, N° 132, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, San José.
- Schejtman, A. (1989), "Gestión local y seguridad alimentaria", *Cómo enfrentar la pobreza. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, B. Kliksberg (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Schkolnik, Mariana (consultora) (1992), Un instrumento para la evaluación del impacto de los programas sociales: encuesta de caracterización socio-económica nacional (LC/L.714(Conf.82/3)/Add.2), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social.

- Schkolnik, M. y B. Teitelboim (1988), *Pobreza y desempleo en poblaciones. La otra cara del modelo neoliberal*, Colección temas sociales, N° 2, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET).
- Secretaría Técnica del Frente Social (1992), "Proyecto 'Nutrición materno-infantil y cuidado diario' (fortalecimiento de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil)", Quito, agosto, inédito.
- Silva, J. y S. Vogeler (1988), *Puntos claves a considerar en la institución de programas sociales en América Latina*, Caracas, Centro de Documentación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Sulbrandt, José (1989), *Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público*, B. Kliksberg (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Taylor-Dormond, Marvin (1991), "El Estado y la pobreza en Costa Rica", *Revista de la CEPAL*, N° 43 (LC/G.1654-P), Santiago de Chile, abril.
- Teekens, Rudolph (s.f.), "Poverty data from two family budgetary surveys in Trinidad and Tobago", Puerto España, Oficina Central de Estadística.
- Toranzo Roca, Carlos (comp.) (1992), "La estrategia social boliviana", La Paz, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Trejos, Juan D. (consultor) (1992), Costa Rica: focalización y seguimiento de programas sociales en gran escala (LC/L.714(Conf.82/3)/Add.6), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social.
- Trejos, Juan D. y otros (1985), "Costa Rica: los programas estatales de carácter social y su impacto en la distribución del ingreso familiar. Informe final", San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, Programa de Estudios Conjuntos de Integración Económica (ECIEL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- (1990), *Pobreza y política social en Costa Rica*, San José, Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Trinidad y Tabago, Ministerio de Planificación y Movilización (s.f.), "Bi-annual Labour Market Information Study", Puerto España.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1991), *Mujer y participación en programas de desarrollo social*, Quito.
- Vergara, P. (1990), *Las políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973-1988*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Zuckerman, E. (1990), "Social funds in Latin America: where do we stand?", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.





## Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Casilla 179-D Santiago de Chile

### PUBLICACIONES PERIODICAS

#### Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1994 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1994-1995) son de US\$30 para la versión español y de US\$34 para la versión inglés.

#### Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.
1987,	692 pp.

#### *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.
1987,	685 pp.

1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.	1992, vol. II	467 pp.
1993, vol. I	289 pp.		
1993, vol. II	532 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/  
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)**

1980,	617 pp.	1988,	782 pp.
1981,	727 pp.	1989,	770 pp.
1982/1983,	749 pp.	1990,	782 pp.
1984,	761 pp.	1991,	856 pp.
1985,	792 pp.	1992,	868 pp.
1986,	782 pp.	1993,	860 pp.
1987,	714 pp.	1994,	863 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Libros de la CEPAL**

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.

- 13 Raúl Prebisch: *Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 CEPAL, *40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 ECLAC *40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 CEPAL, *Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 *The environmental dimension in development planning I*, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 *Changing production patterns with social equity*, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 *Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden*, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 *Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean*, 1992, 279 pp.
- 28 *A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956*, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 *Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment*, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 *Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity*, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 158 pp.
- 35 *Population, social equity and changing production patterns*, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 pp.
- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994, 109 pp.
- 39 *Open regionalism in Latin America and the Caribbean*, 1994, 103 pp.

#### SERIES MONOGRAFICAS

##### Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.

- 2 ***Regional appraisals of the international development strategy***, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 ***Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina***, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 ***Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina***, 1975, 85 pp.
- 5 ***Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo***, 1975, 72 pp.
- 6 ***Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias***, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 ***La coyuntura internacional y el sector externo***, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 ***La industrialización latinoamericana en los años setenta***, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 ***Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada***, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n ***Canada and the foreign firm***, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 ***Reactivación del mercado común centroamericano***, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 ***Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola***, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 ***Temas del nuevo orden económico internacional***, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 ***En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior***, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 ***En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina***, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 ***Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional***, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 ***The water resources of Latin America. Regional report***, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 ***Desarrollo y cambio social en América Latina***, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 ***Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional***, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order***, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 ***Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina***, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 ***Dos estudios sobre endeudamiento externo***, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n ***United States – Latin American trade and financial relations: some policy recommendations***, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 ***Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina***, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 ***25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975***, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 ***Notas sobre la familia como unidad socioeconómica***, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 ***La organización de la información para la evaluación del desarrollo***, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 ***Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina***, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record***, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 ***Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera***, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.



- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n ***The economic relations of Latin America with Europe***, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 ***Regional programme of action for Latin America in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes***, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan***, 1987, 245 pp.

- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean***, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986***, 1988, 95 pp.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987***, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean***, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade***, 1990, 126 pp.
- 66 ***The Caribbean: one and divisible***, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America***, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.

### **Cuadernos Estadísticos de la C E P A L**

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.

### **Estudios e Informes de la C E P A L**

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.

- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*. PREALC, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 ***Five studies on the situation of women in Latin America***, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 ***Measurement of employment and income in rural areas***, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean***, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.

- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 ***Market structure, firm size and Brazilian exports***, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 ***Development of the mining resources of Latin America***, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 ***Trade relations between Brazil and the United States***, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization***, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean***, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty***, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America***, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean***, 1988, 69 pp.

- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 ***Agriculture, external trade and international co-operation***, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 ***Transnational bank behaviour and the international debt crisis***, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 ***The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution***, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile, (1974-1989) Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989) El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150, pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.

#### **Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo**

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

#### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售处。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas — DC-2-866  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL — Casilla 179-D  
Santiago de Chile