

SERIE POLÍTICAS SOCIALES

17

**LAS REFORMAS SOCIALES EN ACCIÓN:
EXPERIENCIAS MINISTERIALES**

**Luis Maira
Sergio Molina**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1997**

LC/L.1025
Mayo de 1997

Los estudios contenidos en este trabajo fueron presentados a la Reunión de expertos sobre eficiencia y equidad en las reformas sociales de los años noventa, realizada en la CEPAL, en Santiago de Chile, del 22 al 24 de agosto de 1995. Este documento contiene una presentación al tema, preparada por la División de Desarrollo Social, y las contribuciones de Luis Maira, Ministro de Planificación y Coordinación de Chile y Sergio Molina, Ministro de Educación Pública de Chile. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no fue sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Resumen	5
PRESENTACIÓN	7
Capítulo I	
PROGRAMA NACIONAL DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA: LÍMITES Y DEFICIENCIAS <i>Luis Maira</i>	9
Capítulo II	
EDUCACIÓN, POBREZA Y EQUIDAD <i>Sergio Molina</i>	17

Resumen

A partir de la afirmación común de que el crecimiento económico y el mercado como instrumento no resuelven por sí solos la pobreza ni la falta de equidad, por lo que las políticas sociales adquieren una importancia fundamental en el logro de esos objetivos, se presenta este número de la serie Políticas Sociales titulado "Las reformas sociales en acción: experiencias ministeriales".

Sus autores analizan los cambios ocurridos en el enfoque del programa de superación de la pobreza en Chile, y en el ámbito de la política educativa y el acceso al conocimiento, considerados como factores conducentes al logro de una mayor equidad y superación de la pobreza.

Ambas ponencias fueron presentadas a la "Reunión de expertos sobre eficiencia y equidad en las reformas sociales de los años noventa", realizada en la CEPAL en Santiago de Chile entre el 22 y el 24 de agosto de 1995.

PRESENTACIÓN

La realización de esta reunión de expertos en Chile coincidió con la excelente disposición de los ministros encargados de la coordinación de las políticas sociales y del programa de superación de la pobreza, lo que permitió ubicar la experiencia chilena en un lugar destacado en el análisis y los debates.

La visión tan recurrida del modelo chileno de políticas sociales de la pasada década, con su red social y énfasis en la focalización, dio paso a partir de 1990, según lo señalado por los ministros, a una política respetuosa de los aciertos del pasado y al mismo tiempo a transformaciones, a menudo profundas, que permitieran llenar vacíos en la superación de la pobreza y el logro de una mayor equidad.

Tras más de una década de crecimiento económico sostenido, los dos ministros encargados de conducir el programa de superación de la pobreza, entre 1990 y 1996, reafirmaron que la complementariedad entre las políticas sociales y el mercado es una condición necesaria para lograr el objetivo de enfrentar la pobreza y la inequidad.

En la presentación de Luis Maira, los participantes a la reunión pudieron comprobar la preocupación por aspectos tales como: vacíos institucionales, como una autoridad social en el seno del gobierno y mecanismos orientadores de la participación privada en la lucha contra la pobreza, en la forma de un Consejo Nacional; la reorientación de rumbos con la focalización territorial; y el enfrentamiento a desafíos emergentes en las manifestaciones de la pobreza humana asociadas a la desintegración social. Es más, en este interés hubo consenso de los participantes latinoamericanos.

La presentación de Sergio Molina dio perspectiva de futuro a los desafíos de la pobreza y de la equidad mediante el énfasis otorgado por la política educativa al mejoramiento de su calidad. Una perspectiva en que a menudo faltan los esfuerzos gubernamentales y privados, agobiados tanto por la persistencia y masividad de la pobreza como por la rebeldía de las tendencias a mantener o a agravar la inequidad. La reflexión sobre el valor del conocimiento estaría indicando que la solución de nuestros graves problemas depende de las decisiones que se tomen sobre los factores más dinámicos del crecimiento y de la competitividad internacionales de las economías latinoamericanas.

Capítulo I

PROGRAMA NACIONAL DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA: LÍMITES Y DEFICIENCIAS ¹

Luis Maira

Quisiera comenzar rescatando la importancia de esta reunión, a la luz de los compromisos que nuestros gobiernos asumieron en marzo de 1995 al concluir la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague, donde no sólo se formalizó un ámbito nuevo de la política internacional de nuestros países —que no había existido en forma sistemática desde la fundación de Naciones Unidas— sino que además los gobiernos asumieron una suma muy concreta de compromisos y tareas para el quehacer regional y nacional. Mi impresión es que una serie de temas nuevos emergieron a la luz de este gran encuentro de jefes de estado y de gobierno, el mayor de cuantos se han realizado en la historia, cuales son la necesidad de avanzar en los contenidos modernizadores de las políticas sociales especializadas, avanzar en la evaluación de los programas sociales, avanzar en la revisión de los criterios con los cuales elaboramos los presupuestos en nuestros países y la forma en que podemos estructurar —desde el punto de vista presupuestario— los distintos impulsos y objetivos sociales que persiguen nuestros gobiernos.

Esto resulta especialmente importante en un continente como América Latina que no tiene un registro de experiencias exitosas en materia de logros simultáneos del crecimiento y la equidad, donde habitualmente cuando enfatizamos en uno de estos dos aspectos se nos cae el otro y no hemos logrado hasta ahora hacer una síntesis satisfactoria y sostenida en el tiempo para el logro de estos dos objetivos.

En ese sentido me pareció interesante y provocativo hacer un cierto recuento de lo que es la experiencia chilena, a contar de 1990, con el Gobierno del presidente Patricio Aylwin, hasta hoy, con el Gobierno del presidente Eduardo Frei. Chile puede ser un caso interesante de estudio sobre la potencialidad y los límites del crecimiento dinámico como un motor para salir de la pobreza. Hasta dónde podemos llegar con el gran impulso del crecimiento dinámico sostenido, con buenas proyecciones en el tiempo venidero para hacer de eso el factor determinante de la superación de la pobreza; consecuentemente, en qué momento es necesario colocar un impulso adicional complementario al que proviene de los buenos resultados del crecimiento.

Para entrar a este tema quizás lo mejor sería hacer un brevísimo registro de lo que nuestros datos nos entregan como tendencias de 1990 hasta hoy. En Chile tenemos una encuesta bastante amplia de caracterización socioeconómica nacional —CASEN— que se ha realizado de modo sistemático desde 1987 y que desde 1990 hemos convertido en bianual. Sus resultados tienen bastante aceptación y validación

¹ Exposición del entonces Ministro de Planificación y Cooperación de Chile, en la sesión inaugural de esta reunión de expertos.

nacional e internacional, porque tenemos la fortuna de que la Universidad de Chile nos ha ayudado en la realización misma de las encuestas que, en el último caso, cubrieron más de 45 mil hogares en 209 comunas de las 335 que Chile tiene. El procesamiento de esta información, hasta la constitución de la base de datos, lo realizó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, que ha sido una auxiliar muy eficaz del gobierno chileno en este trabajo en las últimas encuestas.

La existencia de una encuesta de estas características en el tiempo, que mide muchas otras cosas además de la contabilidad o las cifras de pobreza, nos muestra una tendencia bastante sostenida de mejoramiento. En 1990 teníamos, en cifras gruesas, 5 millones 220 mil personas bajo la línea de pobreza; en 1992 llegamos a 4 millones 350 mil y en 1994, a 3 millones 915 mil. De esta manera una cifra superior a 1 millón 300 mil personas han superado su condición de pobreza en el curso de estos cinco años. El registro es menos espectacular, al menos en el período reciente, en lo que se refiere al núcleo más duro de indigencia; los cambios entre 1992 y 1994 son de un 1 millón 178 mil personas a 1 millón 104 mil, respectivamente, de tal manera que entre 1992 y 1994, mientras tenemos un mejoramiento de la pobreza de unos 4.3 puntos del total de la población, al interior de la población indigente este mejoramiento se reduce a 0.9. Creo que no es difícil para los efectos de las políticas públicas, en particular de las sociales, extraer algunas conclusiones básicas de estos datos que sirven de telón de fondo a las decisiones y al quehacer del gobierno chileno, fundamentando y legitimando las decisiones previamente adoptadas por el Presidente de la República sobre este tema.

El Gobierno chileno cree que el crecimiento es un motor muy dinámico y decisivo en la superación de la pobreza, pero no es suficiente para alcanzar pautas y registros efectivos de equidad. Se necesita de un artefacto o un instrumento de dos motores; uno de ellos es el crecimiento, para lo cual se busca asegurar condiciones sanas para los equilibrios macroeconómicos y el crecimiento del país, pero por otro lado, la autoridad pública busca asumir un rol activo, protagónico, dinámico en la formulación e impulso de las políticas sociales con equidad, que es el segundo motor. Sin embargo, aunque el Gobierno chileno busca el equilibrio de estos dos impulsos, consignado en los mensajes públicos del Presidente de la República y de sus principales colaboradores, no es menos cierto que desde el punto de vista práctico, del quehacer del sector público, éstos no son todavía equivalentes. Hay una especie de situación de precariedad difícil de superar en todo lo que hace al desarrollo e impulso de las políticas sociales y, en general, al propósito del logro de la equidad. Esto tiene raíces muy profundas, que no hacen a la voluntad política de los gobernantes, sino a algo así como la esencia de las cosas, tal como están establecidas inicialmente al comenzar a recorrer este camino.

En primer lugar —y eso lo probó muy bien la reunión en Copenhague— el objetivo de la superación de la pobreza unido a los otros temas tratados en la reunión (reducción del desempleo y disminución de los riesgos de desintegración social) colocan una suerte de tarea inédita en el trabajo de los gobernantes; por más que sea idéntica la voluntad de asegurar estos dos objetivos, crecimiento y equidad, en un caso contamos con un saber acumulado, con un activo de políticas, con un conocimiento de los administradores de las políticas públicas del que se carece en la segunda experiencia. Segundo, basta hacer cualquier estudio comparativo de los sistemas políticos al interior de los países latinoamericanos para entender la brutal asimetría entre la autoridad económica y la precariamente existente o inexistente autoridad social. Mi antecesor en el cargo de Ministro de Planificación y Cooperación, Sergio Molina, tiró la lanza durante los cuatro años de su gestión por el establecimiento de una autoridad social, lamentablemente sin éxito, confesión que me hizo durante las reuniones de transferencia del ministerio.

Constituimos un centro unificado de decisiones con incidencia en la determinación de objetivos globales de las políticas sociales, lo que sigue siendo al interior de los sistemas políticos latinoamericanos algo bastante quimérico, utópico, si se contrasta con el cotidiano fortalecimiento de la autoridad económica, su sorprendente primacía en todas las esferas del quehacer público, lo que establece otra área de asimetría entre estos dos impulsos con que el Gobierno chileno busca llevar adelante su propuesta. Cualquiera que sepa cómo esto opera en artefactos en vuelo, sabe que se expone a una cierta limitación en lo que se refiere al logro efectivo de los propósitos que la autoridad pública se plantea. Lo anterior corresponde a un par de elementos o consideraciones indispensables de tener en cuenta, pues de otro modo podríamos estar dibujando un tipo de programa o esfuerzo de superación de la pobreza mucho más voluntarista por desconocer las modalidades prácticas de funcionamiento del sector público en este tema.

En este cuadro quisiera contarles en qué consiste el Programa Nacional de Superación de la Pobreza que el Presidente Frei ha puesto en aplicación al momento de iniciar su mandato, los instrumentos institucionales que se han constituido, la forma en que funciona, algunos resultados límites y deficiencias registradas en el curso de este trabajo que dura ya un año y medio.

Lo primero con lo que nos encontramos cuando el gobierno asumió su quehacer era la inexistencia de espacios institucionales para lograr una buena coordinación de las políticas sociales. En Chile, de un modo bastante informal pero eficaz, funcionan comités intersectoriales o interministeriales. En el Gobierno del Presidente Aylwin, primer gobierno de la Concertación, funcionó regular y eficazmente un comité económico, un comité de decisión de asuntos políticos y económicos internacionales, un comité político para manejar los asuntos de la coyuntura política nacional, un comité de infraestructura y fue diseñado —pero no funcionó en la práctica— un comité económico y social cuyo ministro coordinador era el Ministro de Hacienda, lo que probaba que colocar bajo la total tuición de la autoridad económica los temas sociales conlleva un precario o débil funcionamiento de la coordinación del sector social.

El Presidente Frei quiso corregir esa situación y constituyó un Comité Interministerial Social (CIS) donde participan 12 miembros de su gabinete, los que trabajan en políticas sociales tradicionales (salud, educación, vivienda y urbanismo, trabajo y previsión social), los que cumplen tareas en áreas decisivas, aunque no tradicionales en el diseño de las políticas sociales; la Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer, por todo el impacto de la feminización de la pobreza en Chile; el Ministro de Agricultura, por las crecientes dificultades para superar la pobreza rural; la Ministra de Justicia, porque el acceso a la posibilidad de participar en procesos judiciales que les den el reconocimiento mínimo de ciertos derechos es una de las aspiraciones no satisfechas de los pobres; y el Ministro del Interior, en cuanto en Chile controla una subsecretaría muy importante para el desarrollo administrativo y regional que tiene que ver con el progreso de los gobiernos regionales y locales. Se suman cuatro ministros más bien coordinadores de políticas, con tareas más globales: el Ministro de la Presidencia, que es quien tiene en Chile la tarea de la coordinación intersectorial; el Ministro Secretario General de Gobierno, de cuyo ministerio depende una dirección de organizaciones sociales que busca tener interlocución con los actores de la sociedad civil chilena; el Ministro de Hacienda, convocado en cuanto cabeza y coordinador de las políticas económicas; y el Ministro de Planificación y Cooperación, quien por ley tiene una serie de tareas sociales coordinadoras hacia grupos vulnerables, como infancia, mujer, juventud, tercera edad, discapacitados, pueblos indígenas. Este comité, débil por la naturaleza de su función, pero poderoso por los interlocutores que se sentaban a la mesa, buscó reforzarlo el Presidente con una circunstancia única en el funcionamiento dentro de los comités interministeriales chilenos: es presidido y dirigido

por el Presidente de la República y el ministro coordinador (Ministro de Planificación) actúa en directo contacto con el Presidente para el cumplimiento de los acuerdos y para operar una secretaría técnica que dé apoyo más consistente al trabajo que realiza el comité. Desde que se constituyó a comienzos de abril de 1994, este comité ha funcionado con bastante regularidad, transformándose en un foro significativo para examinar las diversas políticas sociales, generando y validando el Programa Nacional de Superación de la Pobreza. El Presidente de la República ha estado permanentemente en este esfuerzo, y en la práctica el ministro coordinador no convoca a ninguna sesión si no está asegurada la presencia del Presidente, que es el elemento más importante de poder e influencia en cuanto a la ejecución de sus decisiones.

Constituido el CIS a escala nacional se reprodujo en cada una de las trece regiones del país, creando con los intendentes y con los secretarios regionales ministeriales, un gabinete social/regional, para darle a este esfuerzo la posibilidad de descentralización.

También el Presidente decidió constituir un segundo órgano para la implementación del Programa Nacional de la Pobreza, dirigido a la convocatoria y al trabajo del sector privado. Los temas de la superación de la pobreza debían ser temas de consenso, acuerdo y ejecución nacional y estar —hasta donde fuera posible— sustraídos a las contingencias y avatares de la coyuntura política. En mayo de 1994, el Presidente constituyó un Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza con carácter indefinido, integrado por 20 líderes representativos del sector privado chileno, los principales líderes empresariales, académicos, rectores de universidades, personalidades de la cultura, dirigentes de las Iglesias —tanto de la Católica como Evangélica— líderes que han trabajado generando algunos mecanismos e instrumentos importantes en el avance del programa de superación de la pobreza.

Quizás el elemento más interesante para producir un afiatamiento de este equipo vasto de ministros, fue que se designara a un asesor de alto nivel y de la confianza más directa de los ministros para que lo representara en la Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social, la que tiene un funcionamiento semanal y ha ido produciendo y avanzando en los principales documentos y materiales para la formulación, evaluación y medición del cumplimiento del programa de pobreza.

¿Qué ha resultado de todo esto y en qué consiste el esfuerzo chileno de superación de la pobreza? Al principio no estaba claro cómo íbamos a organizar esta tarea para darle la integralidad y cobertura que el Presidente nos demandaba; nos tocó un tiempo largo para ir decantando los impulsos centrales. Hoy, en cambio, un año después de haber empezado el trabajo, nos resulta bastante claro que un programa de superación de la pobreza en Chile es la suma de —al menos— cinco componentes principales. El primero —y que aparece más temprano en los requerimientos y en las demandas de los sectores sociales organizados de las comunas piloto del programa— es un programa de infraestructura social. Lo que la gente demanda son obras públicas, caminos secundarios para localidades alejadas que rompan el aislamiento desde el punto de vista productivo, obras de regadío menor para mejorar la condición de campesinos y productores agrícolas pequeños y medianos, caletas para pescadores artesanales, obras de conexión, puentes, pasarelas, expansión de escuelas y liceos, la ampliación de consultorios y de locales donde se llevan a cabo las políticas.

El Ministerio de Obras Públicas creó un área de infraestructura social, que dispone este año de 24 mil millones de pesos dedicados exclusivamente a este propósito. El compromiso es que en la medida que haya más concesiones y que obras públicas más grandes se trasladen a la financiación del sector privado, se van a liberar más recursos para este fondo. Tengo la impresión de que este primer impulso se encuentra —al menos

en Chile— bastante garantizado para los años venideros y ha sido por lo tanto la parte más fácil del trabajo.

La segunda cosa que apareció en la demanda del mundo de los pobres, cuando se les preguntó cómo elevarían la calidad de vida de su familia y cuáles son sus aspiraciones, son los servicios sociales básicos. Aquí hemos tenido respuestas asimétricas y dificultades distintas que han hecho diferente el impulso de estos distintos programas. Hemos andado bastante bien en la intensificación de un programa de electrificación rural que a través de la Comisión Nacional de Energía, y con un financiamiento no muy alto, debiera dejar al país de aquí al año 1999 con una cobertura de energía eléctrica en los hogares de más del 98% concentrado en tres regiones; octava, novena y décima. Nos ha ido menos bien en agua potable rural. Hace 10 años no se solicitaba este servicio con la vehemencia e intensidad de hoy, y el Estado en esto es mucho menos ágil y eficiente. Antes era un servicio que estaba pensado en cuatro impulsos distintos, con partidas presupuestarias diferentes, difíciles de satisfacer: la elaboración del proyecto, tareas de sondeo, diseño y ejecución. Hemos avanzado en los cambios en materia de evaluación de los proyectos de inversión, porque había metodologías con umbrales que hacían difícil aprobar los proyectos; sin embargo, seguimos teniendo dificultades en los recursos necesarios y en la ejecución de estos programas.

Un tercer impulso ha sido la telefonía. En Chile hemos constituido un fondo especial de telecomunicaciones con un presupuesto de 1 700 millones de pesos, concursable para este año, para comunidades rurales y urbanas. Hoy tenemos 2 mil 300 requerimientos aprobados. Otro ámbito del servicio social, pero muchísimo más difícil y que estamos a años luz de encontrar una solución, es el relativo al alcantarillado y saneamiento, donde Chile tiene un mal registro y un gran déficit.

El tercer impulso del programa fue mejorar la cobertura y la calidad de los servicios sociales tradicionales, mejorando la calidad de la inversión social en salud, educación y vivienda. En estas materia había una serie de esfuerzos que venían bien encaminados desde el Gobierno del Presidente Aylwin y se ha hecho más bien un trabajo de sistematización y ampliación, introduciendo nuevos componentes en las políticas de salud, educación y vivienda.

El cuarto impulso ha sido —y es el más difícil de todos— vincular la superación de la pobreza y las tareas de desarrollo productivo en localidades pobres. Pusimos en marcha el programa de pobreza con un plan piloto en 71 de las comunas más pobres del país, constituyendo ahí una autoridad social local en la que está representado el gobierno, el municipio con todos sus concejales, el alcalde y un plantel de líderes sociales representativos de la comuna. La tarea inicial fue diseñar un plan de acción para el año 1995; sin embargo, ninguno de los 71 programas elaborados incluyó elementos vinculados al desarrollo productivo. La gente entendió siempre que la superación de la pobreza era infraestructura social, servicios sociales básicos y un mejoramiento de la salud, la educación y la vivienda. Ha sido un trabajo lento, casi pedagógico —hecho desde la autoridad pública— de persuadir a los comités de que al final, como lo dijo muy bien el Presidente de la República en su mensaje al Congreso en mayo de 1994, la solución última de la pobreza en este país consiste en generar oportunidades y desarrollo productivo que les den a la gente una solución autónoma a sus problemas por la vía de un trabajo estable, bien remunerado, con ingresos que les permitan elevar según su propia decisión la calidad de vida de ellos y sus familias. La idea de que proyectos productivos específicos pensados en el espacio comunal tienen que ser parte del programa de superación de la pobreza ha sido difícil de introducir y de implementar, y eso es, a mi juicio, el test último del éxito del programa de superación de la pobreza en Chile.

En el segundo semestre de este año hemos empezado en los comités comunales a discutir el tema y han sido positivas las primeras experiencias, porque la gente identifica con facilidad las posibilidades y soluciones productivas en su territorio, lo que nos facilita hacer un primer levantamiento de cuáles son las oportunidades y posibilidades que tienen las comunas más pobres de instalar ahí fábricas, servicios o actividades productivas. Nuestra decisión hoy es si vamos nosotros a hacer con fondos de preinversión un avance hasta tener una cartera de proyectos productivos que sean un estímulo para la negociación con el sector privado nacional y extranjero. Porque todos entendemos que las condiciones de los años noventa no permiten que el Estado invierta en estos proyectos productivos sino que tenemos que buscar un socio en el sector privado. Este ha sido el tema más difícil, tanto del punto de vista de la percepción de los sectores sociales pobres y de las comunas pobres en su conjunto, cómo desde el punto de vista del compromiso del sector público.

Estamos dando dos impulsos complementarios, uno de los cuales lo tenemos completamente terminado, que es un plan integral para la microempresa que es el ascensor más rápido para la superación de la pobreza en localidades rurales y urbanas. El segundo esfuerzo, que estamos haciendo con apoyo de la Unión Europea, es un macroproyecto para establecer una metodología de enfrentamiento de situaciones de pobreza dura en áreas urbanas. Denominamos pobreza dura, para los fines de este proyecto, las situaciones de pobreza que van acompañadas de factores de desintegración social como drogadicción, asociación delictiva juvenil, aumento del alcoholismo, violencia intrafamiliar, todas las cuales son bastante características de comunas pobres de la región metropolitana y de otras áreas urbanas importantes como las de la octava y quinta región. Esto es un fenómeno muchísimo más difícil de encarar y por lo tanto estamos trabajando para desarrollar componentes sociales y productivos unidos al enfrentamiento de estos nuevos desafíos sociales.

El quinto impulso es superar la debilidad notable de gestión que tienen regiones y comunas para poder llevar adelante los programas, las políticas sociales y productivas. Hemos desarrollado cinco programas especiales de apoyo a la gestión regional y municipal, cuya realización se comparte con la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo y Regional del Ministerio del Interior y la División Regional del Ministerio de Planificación y Cooperación. El primero de estos cinco programas es un apoyo —con consultores externos— a las municipalidades más pobres que no tienen secretarías comunales de planificación, lo que no les permite concursar a los fondos nacionales de desarrollo regional, para generar en un plazo corto una cartera de proyectos. Otros programas tienen que ver con el apoyo y la capacitación de funcionarios municipales, la constitución de las plantas y los gobiernos regionales, apoyo en el nivel de eficacia en la gestión de los gobiernos regionales y locales, que son interlocutores decisivos de este programa.

Quisiera concluir —por razones de tiempo— esta descripción de la experiencia chilena, contándoles que en general nosotros hemos trabajado consensualmente en torno a los fundamentos y al espíritu que debe seguir el Programa Nacional de Superación de la Pobreza. Entre ellos, creemos que este esfuerzo debe incluir a la totalidad del sector público; cuando uno reduce los programas de superación de la pobreza a las políticas sociales tradicionales no está dando respuesta al tipo de demandas que nuestros países tienen y la necesidad de que la totalidad de los ministerios y servicios públicos se involucren con tareas específicas, con metas en torno a los programas que introduzcan, y con posibilidades de evaluación en la organización de sus programas. Esta integralidad del sector público es un primer fundamento al que aspiramos llegar.

El segundo es la convocatoria, no siempre exitosa y fácil, al sector privado. Aquí no hay objeciones de tipo político o conceptual, sino reticencias empíricas, insuficien-

cia en el compromiso de muchos de los grandes actores empresariales que hace muy difícil tenerlos como socios estables en los programas de superación de la pobreza.

El tercer fundamento ha sido la descentralización. Concebimos el programa de pobreza como un programa nacional en cuanto a la asignación de recursos, definición de metodologías, a los objetivos que la autoridad nacional señala, pero imaginamos que el espacio natural de resolución de los problemas de la pobreza es el espacio subnacional, el espacio de las regiones y dentro de las regiones los territorios más directamente afectados por la pobreza. Incorporar la variable territorial como una variable protagónica al funcionamiento del programa de pobreza, hacer los mapas de pobreza a nivel regional, tener programas regionales de superación de la pobreza y haber partido con un programa especial en las comunas más pobres son señales de que hemos querido marcar este fuerte énfasis de la asociación de los espacios territoriales con la solución de los problemas de pobreza.

Un cuarto impulso es el de la participación social; no ha sido siempre ni exitoso ni sencillo el esfuerzo de incorporación de la sociedad civil en el ámbito local, en la gestión del programa de pobreza.

Una quinta idea que nos ha inspirado es perfeccionar los mecanismos de focalización en torno a dos orientaciones, a una doble focalización selectiva hacia localidades pobres en lo territorial y hacia cinco grupos prioritarios que hemos concordado a nivel nacional de las políticas sociales y públicas (infancia, mujeres jefas de hogar, tercera edad, discapacitados y componentes de pueblos indígenas), en torno a los cuales estamos tratando de concentrar los recursos públicos y aumentar los programas sociales que los benefician.

Una sexta idea es que hemos querido que el programa de superación de la pobreza esté asociado estrechamente a una efectiva modernización del Estado que nos permita cubrir tareas hasta ahora ausentes, como la evaluación de los programas sociales; tenemos un buen sistema nacional de evaluación de proyectos, un cierto monitoreo asimétrico en los diversos sectores y no tenemos nada eficaz en materia de una evaluación seria del cumplimiento de los programas.

Capítulo II

EDUCACIÓN, POBREZA Y EQUIDAD ²

Sergio Molina

Imagino que vuestras discusiones han llegado a conclusiones muy diáfanas, como por ejemplo, que el crecimiento económico y el mercado como instrumento no resuelven por sí solos la pobreza ni la falta de equidad, y que incluso en experiencias exitosas desde el punto de vista del crecimiento, el tema de la equidad distributiva no está para nada resuelto. Ello acentúa la importancia de las políticas sociales. Si no se resuelve mediante mecanismos automáticos el problema de la equidad y de la superación de la pobreza, las políticas sociales adquieren una importancia fundamental en el tema que ha congregado a este debate.

1. Educación, llave de las oportunidades

Dentro de las políticas sociales, cada una tiene importancia en sí misma y un significado en la superación de la pobreza y en la equidad. Sin embargo, después de haber pasado por una larga experiencia en la aplicación de políticas públicas, me parece que la educación es la llave de las oportunidades, particularmente en el mundo en que hoy estamos: en la era del conocimiento, en que se ve cada vez más complejo el futuro. Quien no es capaz de acceder al conocimiento, verá sus posibilidades y sus oportunidades en la vida extremadamente limitadas.

Un libro de Alvin Toffler sobre el cambio del poder, que recientemente comenté, dice que el poder se va trasladando de la riqueza y la fuerza al conocimiento, y supone que en los nuevos tiempos, en el siglo que viene, el conocimiento va a ser un sistema bastante más democrático que el uso de la riqueza y la fuerza. Sin embargo, uno puede pensar que el no acceso al conocimiento puede ser extremadamente dramático, tanto para las personas como desde el punto de vista colectivo, ya que estas sociedades pueden quedar muy rezagadas en comparación con el progreso de otros países. Por eso la educación pasa a ser una cuestión esencial y el acceso al conocimiento se transforma en un factor de mayor equidad y de superación de la pobreza.

² Exposición del entonces Ministro de Educación Pública, en la sesión de clausura de esta reunión de expertos.

2. Chile, de cobertura a calidad

En ese sentido, ciertamente las condiciones y el diseño de las políticas van a depender muy fundamentalmente del estado en que cada uno de los países se encuentre. En el caso de la educación, claramente las políticas son muy diferenciadas y dependen de las condiciones en que se encuentre el país donde se van a aplicar. Por ello, las referencias que haré van a estar restringidas a la experiencia que me ha correspondido vivir en el Ministerio de Educación y a la condición y estado en que se encuentra Chile hoy día.

Desde ese punto de vista en los últimos 30 años —diría que con mucha claridad a partir del 64 en adelante— el gran énfasis en la política educacional estuvo en la cobertura. Se podría decir que Chile ha resuelto de buena manera el tema de la cobertura, pues tiene alrededor del 95% en enseñanza básica y casi 80% en educación media. El problema actual es de calidad y equidad del sistema, que requiere políticas bastante distintas a las que se requirieron en los años pasados, cuando el énfasis estaba en que los niños pudieran llegar a una escuela.

En términos de cobertura, hoy tenemos deficiencias en dos campos: en la educación preescolar, la deficiencia está radicada fundamentalmente en los primeros tramos de edad, ya que en el tramo de transición la cobertura es de casi un 80%. En general, en este nivel la cobertura promedio alcanza a no más de 27%. En el caso de la educación superior, si bien es cierto la cobertura es razonable, nuestro sistema y nuestra cultura nos llevan a lo que en sí encierra un problema difícil de resolver: la tendencia de que los estudiantes deben llegar a la universidad.

En el sistema de educación superior chileno existen tres segmentos: los centros de formación técnica, los institutos profesionales y las universidades.

Desde el punto de vista cultural, la gente considera que los que logran egresar de educación media, no pueden sino llegar a la universidad. No lograrlo parece implicar una gran frustración para la vida de ese joven y de su familia. Sabemos que no es posible pensar que las universidades van a dar acceso a la totalidad de los egresados de la educación media, particularmente en un proceso en que aumenta considerablemente el número de jóvenes que termina la educación media. Ahí hay un estrangulamiento y una dificultad bastante seria en el tema de la educación superior, en el caso chileno.

El otro problema radica en el explosivo aumento tanto del número de universidades como de la oferta de carreras que ha habido en Chile desde el año 1981 en adelante. A comienzos de 1980 había ocho universidades. Hoy día hay 68 universidades. De ellas, 25 tienen aportes estatales, el resto hasta enterar las 68, son universidades privadas sin aporte estatal. El problema que se presenta aquí son las grandes diferencias de calidad entre lo que se ha llamado las universidades complejas —que son las universidades tradicionales, las más grandes— y las universidades nacientes, tanto privadas como las de carácter regional o derivadas de las universidades mayores.

El principal problema que se enfrenta en esta diversidad de universidades es garantizar una calidad relativamente uniforme. Estamos avanzando en dar mayor transparencia e información a los postulantes a través de la publicación de las características de cada universidad y de la situación del mercado de las distintas carreras que imparten.

3. Los ejes de política educativa

Ahora quisiera centrarme en el tema que ustedes han estado tratando esta semana, que es la equidad y las políticas de superación de la pobreza. Las políticas educacionales tienen cinco ejes fundamentales. Voy a referirme a algunos de los aspectos vinculados con el tema de la equidad.

El **primer eje** dice relación con la calidad de la educación. Un diagnóstico de la situación de la educación chilena hoy día, indica que la calidad de la educación promedio en el país es deficiente y que hay una gran diferenciación de aprendizajes en el sistema escolar. Para que ustedes tengan una idea, del total de la matrícula del sistema escolar, el 8% corresponde a educación particular pagada. Los más altos logros en las pruebas de evaluación de rendimientos los tienen los colegios pagados y cerca de un 30% de la matrícula universitaria tiene su origen en estudiantes de esos colegios. Del 92% restante de la matrícula escolar, un 60% corresponde a la enseñanza municipalizada, el saldo —un 32%— corresponde al sistema subvencionado privado, también gratuito. Esto significa que un 92% del sistema escolar es gratuito, sea municipalizado o subvencionado privado.

4. Reforma de educación media

El **segundo eje** de la política —explícito en este momento— es una profunda reforma de la educación media. En 1996 se inició un cambio sustantivo en la educación media, que durará seis años. Se trata, primero, de provocar un cambio sustancial de carácter curricular y de los métodos pedagógicos, que se implementarán en los próximos seis años.

Además de los cambios en el qué se enseña y cómo se enseña habrá una profunda renovación de los medios.

En este sentido cabe destacar el cambio en los textos, en el material didáctico, en la incorporación de la informática en el proceso educativo y la dotación de bibliotecas de alta calidad a todos los establecimientos de educación media entre 1996 y 1998.

El Proyecto "ENLACES" que se refiere a la informática, dotará a toda la educación media y a la mitad de la enseñanza básica de un sistema de computación conectado en línea, donde va a haber comunicación entre los establecimientos y entre éstos y las universidades que les darán servicio y asistencia técnica. Al mismo tiempo tendrán acceso al sistema satelital, que las conectará con el resto del mundo, lo cual colocaría a todos los liceos en la posibilidad de acceder al conocimiento mundial. Esto va a provocar una transformación muy grande en el sistema educacional. Ya se ve que los niños empiezan a aprender descubriendo, lo que es completamente distinto a la memorización y a la repetición de una clase frontal.

5. Docentes y gestión

Un **tercer eje** del sistema está en el fortalecimiento de la profesión docente. No cabe ninguna duda que los cambios de los métodos pedagógicos, las nuevas formas de educación, los nuevos textos, la incorporación de la informática requieren de un profesor

de características especiales, para lo cual hay que llevar a cabo dos programas simultáneamente. Uno que dice relación con la dotación existente, a la cual ofrecemos cursos de perfeccionamiento a través de todos los programas especiales de innovación pedagógica, y otro que dice relación con la generación de un nuevo tipo de profesional de la educación, lo que es responsabilidad de las universidades o institutos profesionales. El Ministerio está en contacto con ellos, con el objeto de poder mejorar los métodos de formación inicial de los educadores. Este año pensamos que van a recibir distintas formas de capacitación alrededor de 60 mil profesores en Chile, de un total de 120 mil de la educación privada y pública.

El **cuarto eje** de la política es el de la gestión de la educación. En el caso chileno, la transferencia del sistema educacional a las municipalidades se hizo inicialmente con una dotación de recursos financieros razonables, que empezó a deteriorarse a partir de 1982 llegando a límites desastrosos en el presupuesto elaborado por el gobierno autoritario para 1990. Las municipalidades quedaron desfinanciadas, los profesores miserablemente pagados, los edificios en franco deterioro y el personal municipal sin la debida capacitación para hacerse cargo de la enorme responsabilidad de gestionar el 60% de la educación chilena.

Hoy estamos en un proceso de recuperación y de mejoramiento de la gestión, así como en un proceso muy complejo de descentralización sin perder la unidad nacional, lo que va a ser una de las situaciones más delicadas en el avance de la transformación de la educación. No cabe ninguna duda que la uniformidad en materia educacional es inconveniente. En cada región, ciudad o barrio hay condiciones, características particulares, y por lo tanto tiene que haber mucha más libertad para elaborar un proyecto educativo que sea pertinente a su realidad y tenga más creatividad local.

Pero además de ello, la descentralización implica dar a los establecimientos educacionales más atribuciones que las que tienen hoy día; promover que los directores tengan más capacidad para ser verdaderos administradores de sus escuelas, y que las municipalidades estén dotadas de personal que conozca lo que es la administración de la educación. Todo este cambio implica tiempo y una gran cantidad de esfuerzo y de recursos, para dar la asistencia que se requiere en esos dos niveles: el nivel del establecimiento y el de la gestión municipal.

6. Financiamiento

Todo esto implica el **último eje** de las políticas: el financiamiento. Significa movilizar un volumen de recursos bastante importante, que en orden de magnitudes implica llegar el año 2000-2002 a un 7% del Producto Interno Bruto destinado a la educación, entre recursos públicos y privados. Estamos partiendo de un nivel poco superior al 4%, lo que implica un esfuerzo muy significativo. Llegar a ese nivel —con un Producto que crece alrededor de un 5.5% al año— significa en la práctica duplicar los recursos que hoy día tiene el Ministerio de Educación, que son de aproximadamente 1.500 millones de dólares al año. Esa duplicación significaría que en el plazo indicado el gasto público en educación habría aumentado en más de un 1% su participación en el producto.

No se trata de entregar más recursos a la educación, para hacer más de lo mismo, sino que simultáneamente tiene que haber un proceso innovador. Los recursos del Ministerio, con excepción de los que se transfieren vía subvenciones, van dirigidos a programas innovadores en los campos que mencionaba: material didáctico, textos de estudio, el sistema de informática, bibliotecas de aula, Proyectos de Mejoramiento

Educativo, programas específicos que en buena parte son fondos concursables. La idea es que los establecimientos educacionales accedan a esos recursos, pero con proyectos concretos de innovación.

7. Programas para la equidad

En cuanto a los programas educativos destinados a mejorar las oportunidades para superar la pobreza y lograr mayor equidad se destaca el conocido con el nombre de "las 900 escuelas" que atiende a alrededor del 10% del total de establecimientos educacionales. Este 10% es "renovable": la escuela que va mejorando su condición sale del programa y camina por su cuenta. El programa da asistencia en materia de preparación de profesores, atención especial de material didáctico, refuerzos a los estudiantes en horas especiales, todo muy específicamente dirigido a mejorar rendimiento. El resultado de la aplicación de este programa en los últimos tres años indica que en la mayoría de los casos el aumento del rendimiento ha sido bastante mayor que el rendimiento promedio nacional. Si bien es cierto que la pobreza es ya una desventaja notable, este programa demuestra que si a los niños que vienen de familias más pobres, que están en barrios más pobres, se les dan los medios, pueden mejorar notablemente su rendimiento. Estos rendimientos han mejorado considerablemente cuando ha habido más medios y más preocupación por los estudiantes.

Otro programa importante vinculado con la mayor equidad, es el de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural. Estudios realizados por el Ministerio de Educación en años pasados llegaron a determinar que los rendimientos de los niños rurales eran bastante más bajos que los urbanos y se determinó que un factor decisivo era que los códigos de aprendizaje del niño rural no son los mismos que los del niño urbano. Por lo tanto, la uniformidad de los textos —se les entregaban los mismos textos que a los niños urbanos, con las mismas características, los mismos ejemplos, las mismas formas— era inadecuada. El primer trabajo fue cambiar completamente los textos en la escuela rural. Se buscó la forma de que los textos reflejaran el medio ambiente de esos niños, su hábitat, que fueran cercanos a los que ellos conocían y vivían, y los rendimientos de esos niños cambiaron notablemente.

Por otra parte, se han creado los denominados "microcentros rurales", en los cuales un conjunto de escuelas trabajan juntas, lo que da la posibilidad de que sus profesores se reúnan y puedan intercambiar información y experiencias, comentar acerca de sus prácticas y recibir asistencia técnica.

Otro programa que está iniciándose es el Programa de Refuerzo Educativo dirigido a los niños que presentan atrasos en sus respectivos niveles educacionales. Uno de los problemas de la educación chilena es su alto nivel de repitencia, lo que tiene un alto costo y es un anticipo del abandono prematuro de la escuela. Reforzar dirigidamente a los alumnos que están en condiciones de retraso en un curso determinado tiene un efecto económico muy grande y, lo más importante, un efecto sobre el niño muy definitivo, en el sentido de las posibilidades que se abren en su vida si evita la repitencia, que lo puede dejar excluido del sistema escolar.

8. Subvenciones diferenciadas y asistencialidad

Dentro del sistema de subvención que otorga el Estado se han introducido discriminaciones positivas. Por ejemplo, se han mejorado las condiciones de financiamiento de las escuelas rurales y de la educación diferencial, porque su costo es mucho más alto. Otro tema que en el caso chileno es bastante importante es el de la educación de adultos. Tenemos una población de adultos muy significativa con bajo nivel de escolaridad. Entre ellos hay un grupo importante de jóvenes a los que van dirigidas de preferencia las políticas. Esos jóvenes no pueden acceder a cursos de capacitación por su bajo nivel de escolaridad. Los programas especiales se dirigen a elevar su escolaridad, de manera que ellos ya puedan "engancharse" con otras formas de mejorar sus habilidades y puedan insertarse mejor en el mercado del trabajo. Estos programas están muy focalizados en juventud pobre.

También tenemos un amplio sistema de asistencialidad en materia de salud y de alimentación. En Chile reciben alimentación escolar alrededor de 950 mil estudiantes en todos los puntos del país. Ésta ha sido una forma muy importante de atracción y retención escolar, porque en muchas de las familias más pobres la alimentación que reciben en la escuela es quizás la única alimentación básica que reciben esos niños. Esto tiene efecto en su rendimiento escolar, porque un niño mejor alimentado tiene la posibilidad de aprender mejor. Este programa tiene un costo anual de poco más de 100 millones de dólares. Lo notable del programa es que tiene un sistema privado de distribución de los alimentos por licitación, que llegan oportunamente a todos los rincones de Chile. En una cierta etapa del desarrollo del niño esa asistencialidad tiene un efecto muy importante, ya que le permite permanecer en la escuela y aprender mejor. Sin esa asistencialidad probablemente eso no se lograría. De ahí que las políticas asistenciales son muchas veces esenciales para conseguir los objetivos que persiguen las políticas sustantivas como en este caso es la educación.

Por último quiero señalar las acciones destinadas a dar asistencia en materia de salud a los niños y niñas de localidades pobres que ingresan a la educación básica. Muchas veces el diagnóstico y tratamiento oportuno evitan el mal rendimiento escolar por motivos de salud.

Los descritos son parte de una variedad de instrumentos y acciones que dicen relación con políticas destinadas a dar una atención especial a los niños y niñas que por la situación económica de sus familias tienen desventajas para enfrentar sus responsabilidades escolares.

Tomaría un tiempo excesivo si me detuviera a plantear las medidas destinadas a mejorar la equidad en la educación superior, particularmente en la universitaria. Sólo deseo señalar que el financiamiento de las 25 universidades que reciben aporte fiscal proviene en un 40%, en promedio, del presupuesto público y el resto de la venta de servicios y del pago de aranceles. Con el objeto de evitar que se excluya de la educación universitaria a los jóvenes con capacidad pero sin recursos económicos, se ha establecido un sistema de becas y créditos, el cual está atendiendo, en promedio, aproximadamente el 60% del costo de la matrícula para más del 50% de los estudiantes.

Deseo terminar diciendo que este tipo de encuentros es muy valioso porque permite el intercambio de experiencias concretas de las cuales siempre tenemos algo que aprender. Por eso, es importante esta oportunidad que nos da la CEPAL y, aunque no pude asistir a los debates, espero con mucho interés el resultado de este intercambio de experiencias que estoy cierto nos permitirá enfrentar con mayor eficacia los desafíos de la educación en nuestra región.

SERIE POLÍTICAS SOCIALES

Nº	Título
1	Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
2	Ignacio Irarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
3	Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
4	Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
5	Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
6	Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
7	María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
8	Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
9	Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
10	John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
11	Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
12	Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.